



Tlajomulco

**UN NUEVO
MODELO DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA PARA
LA
GOBERNANZA**



Tlajomulco, un nuevo modelo de administración pública para la gobernanza.

Primera Edición, 2019.

Coordinadores generales: Salvador Zamora Zamora y Omar Enrique Cervantes Rivera.

Autores: Salvador Zamora Zamora, Omar Enrique Cervantes Rivera, Jorge Gregorio Casillas García, Héctor Guillermo Hernández Aguayo, Gustavo Alejandro Rivera Mendoza, Irlanda Loerythe Baumbach Valencia, Jorge González Morales, Héctor Manuel Sanromán Flores, Luis Manuel Ochoa Sosa, Alberto Ramírez Martínez, Néstor Granados Flores, Víctor Julián Rosales Rodríguez, Mónica Jocabed Martínez Páez, Rodrigo Medina Niembro, Arturo Arvizu Guzmán, Víctor Manuel Castillo Bautista, Miriam Carolina Bernal Castillo, Andrés Ampudia Farías, Francisco Javier Guerrero Anaya, Judith Ponce Ruelas, Paola Jacqueline Anaya Cobos, Aida Martínez Jiménez y Cesar Manuel Lepe Medina.

Prólogo: Cristián Sánchez Jáuregui.

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

Diseño de Cubierta: Miguel López Flores.

Diseño Editorial: Miguel López Flores y Enrique Gómez Lomelí.

Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco
Higuera #70, Colonia Centro, Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.
C.P. 45650

Impreso en los talleres gráficos de Prometeo Editores S.A. de C.V. Libertad 1457, Col. Americana, Guadalajara, Jalisco. CP 44160.

Impreso en México/ Printed in México

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE	7
PRÓLOGO	8
INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y EL ESTILO DE GOBIERNO	13
GOBERNANZA	19
● LA EXPERIENCIA DE LA EVALUACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA LA TRANSPARENCIA EN COLABORACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL.	21
● LAS REDES SOCIALES Y GOBIERNO ABIERTO: LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE TLAJOMULCO	34
GOBERNANZA URBANA	57
● EL CAMINO DE GARANTIZAR EL DERECHO AL HÁBITAT EN TLAJOMULCO.	59
● INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO COMO PIEDRA ANGULAR EN EL PROCESO DE GOBERNANZA.	76
● EL CAMINO HACIA LA RESILIENCIA EN TLAJOMULCO	80
● EL RETO DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA	91
GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN	105
● EL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA Y SUS PROCESOS DE INNOVACIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y LA ESTRUCTURACIÓN DEL GOBIERNO v2.0	107
● EVOLUCIÓN DE LA FINANZAS DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA EN LA ÚLTIMA DÉCADA	127
● ACTUALIZACIÓN DE ESTIMACIÓN POBLACIONAL, VIVIENDA Y DELIMITACIONES DE LOCALIDADES Y FRACCIONAMIENTOS DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA.	137
GOBERNANZA E INNOVACIÓN CÍVICA	149
● POLÍTICA DE CULTURA: ERA MOMENTO DE SOÑAR EL LABORATORIO DE ARQUITECTURA SOCIAL ESTRATÉGICA COMO MODELO DE REGENERACIÓN URBANA Y CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD.	151
● GOBERNANZA Y DERECHO A LA CIUDAD: LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DEFINICIÓN DEL DESARROLLOS SOSTENIBLE DE TLAJOMULCO	174
● LA AGRICULTURA URBANA ECOLÓGICA COMO ELEMENTO DE TRANSFORMACIÓN, CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA Y OPCIÓN DE PAZ EN LAS CIUDADES: EL PROGRAMA DE HUERTOS URBANOS COMUNITARIOS DE TLAJOMULCO, EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD E INNOVACIÓN CÍVICA.	196

PRESENTACIÓN

Salvador Zamora Zamora

Presidente Municipal

Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México

En Tlajomulco estamos próximos a cumplir diez años de ser un gobierno comprometido con el quehacer democrático. Nuestro proyecto tiene como cimiento la apertura a la colaboración con la sociedad y al trabajo constante para estar a la altura de las necesidades sociales.

Durante este camino se han implementado políticas pensadas en resolver el acontecer cotidiano de la ciudadanía, algunas exitosas y otras no, pero siempre es bueno ejercer la autocritica.

En este libro hemos decidido recoger aquellas políticas que le han dado vida a nuestra gestión, y que son fruto del carácter que le hemos impreso a nuestro estilo de gobierno. Algunas otras son políticas de las que apenas comenzamos a ver resultados, pero que seguramente serán interesantes para los lectores porque abordan las complejidades de la ciudad de una manera inteligente e innovadora, basándose en los principios de la gobernanza.

Este texto fue elaborado por funcionarias y funcionarios públicos que relatan la experiencia que han tenido en el desarrollo de las diversas políticas, así como los resultados que han obtenido. No pretende ser un libro de conceptos, sino más bien de reflexión sobre la importancia que tiene el involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, y de la urgente labor que existe en nuestro país para que los gobiernos (del orden que sea) emprendan esfuerzos de sistematización y análisis de sus quehaceres.

Todos los textos aquí presentados tienen como hilo conductor a la gobernanza, y desde ella se muestra cómo este estilo de gobierno es una herramienta potente para hacer de Tlajomulco una ciudad modelo, donde cabe la diversidad y los derechos humanos de todas las personas, pues la ciudad no solo es un complejo de infraestructuras, sino un entramado dinámico de relaciones sociales que siempre está abierta al cambio y a la transformación de sí misma.

Además, con este trabajo se crea la tercera entrega de libros que ya son parte de los programas de gobierno. Se busca así que exista una labor más profesional en el servicio público, y que también se centre en una filosofía de gobierno consistente en crear conocimiento susceptible del debate público.

PRÓLOGO

El actual aceleramiento del proceso de urbanización en el mundo, tiene como epicentro el modelo económico neoliberal que, se caracteriza por direccionar la concentración económica en las aglomeraciones urbanas. De esta manera, en México como en el resto de América latina, desde a mediados de los años ochenta, las ciudades que se caracterizaban por ser compactas, contar con centro único, tener límites territoriales determinados y un área comercial bien definida, fueron impactadas por una nueva dinámica transterritorial de las relaciones económicas y sociales de sus habitantes que rebasaron el límite del municipio que originalmente la contenía. En consecuencia, las ciudades se incorporaron como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos.

Derivado de lo anterior, resulta importante reconocer que el modelo de ciudad ha cambiado y, por tanto, el modelo de gobernación de tipo ciudadano. El gobierno tradicionalmente establecido para las ciudades del pasado, (finales del siglo XIX e inicios de siglo XX) reconocidas por nuestra Carta Magna, no corresponde en la actualidad al modelo de aglomeración, más complejo, descentralizado, interconectado, móvil y de mayor escala.

Este escenario orienta a reflexionar que, los gobiernos locales que conforman zonas o áreas metropolitanas experimentan un pasaje de complejidad institucional para afrontar debidamente los problemas públicos de su obligación e interés, por lo que requieren de más capacidades y más recursos que solo las del propio gobierno.

A partir de la idea que el gobierno ha dejado de ser el actor central o único de la conducción social frente a los desafíos que hoy representa gobernar de forma adecuada sociedades contemporáneas, es indispensable pensar en impulsar nuevos mecanismos políticos e institucionales de planificación y gestión de reglamentos, políticas y programas bajo los principios de gobernanza.

Por esta razón, el presente libro que presenta el Gobierno de Tlajomulco de Zuñiga es de suma importancia y debe de reconocerse como una obra colectiva que va más allá de una redacción de anécdotas sobre las acciones gubernamentales efectivas o de un manual del buen gobierno local. Con la seriedad que amerita, podemos hablar de la cimentación desde lo local, de un nuevo modelo de gobernación eficazmente probado, capaz de resolver problemas públicos.



Al interior de la obra, en la narrativa presentada por los distintos actores que han sido parte de su elaboración, como Salvador Zamora, Omar Cervantes, Jorge Casillas, Guillermo Aguayo, Irlanda Baumbach, Julián Rosales, Mónica Jacobed, Luis Ochoa, Gustavo Rivera, Aída Martínez, Arturo Arvizu, Alberto Martínez, Paola Anaya, Víctor Castillo y Néstor Granados por citar a algunos de ellos, podemos encontrar la historia de un gobierno de políticas, que sin la prisa de los tiempos políticos que caracteriza la toma de decisiones y acciones gubernamentales en México, sino de los propios que demanda el proceso de hechura de las políticas, no solo ha sabido enfrentar principalmente los problemas característicos en los gobiernos democráticos de representatividad y desconfianza, sino que, a partir de las fórmulas de colaboración pública y privada-social, han logrado la edificación de una administración pública moderna, eficaz y eficiente, elemento clave para la gobernanza.

Para ello, como lo señalan los autores, ha sido necesario trabajar bajo una misma visión, pero en distintas acciones y diferentes tiempos. En este sentido, el primer momento, lo marcó la necesidad de involucrar a los ciudadanos en los asuntos de interés público del municipio, por lo que se implementaron mecanismos que incentiven la Participación Ciudadana, como el Presupuesto Participativo y la Ratificación de Mandato. De manera paralela, con acciones de transparencia y la permanente comunicación de gobierno teniendo como base las redes sociales, se iniciaron a construir las bases para contar con un Gobierno Abierto.

En un segundo momento, teniendo como marco de referencia sus propias experiencias en la acción de gobierno, el siguiente paso consistió tanto en la transición de la Democracia Participativa a la Democracia Representativa como en el afianzamiento de un Gobierno Transparente.

Al tercer momento, le correspondió el fortalecimiento de las capacidades institucionales del ayuntamiento y la modernización administrativa mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información.

Finalmente, en el actual cuarto momento, se observa que el gobierno encabezado por el Ing. Salvador Zamora, se ha trazado como meta, por una parte, la consolidación de las políticas y acciones de recomposición social y territorial, así como la Transparencia y la constante transformación de la administración (mediante la implementación de nuevos procesos para la mejora de la gestión) que ayuden en la consolidación del modelo de gobernanza, y, por otra parte, ha apostado



por el diseño e implementación de nuevas acciones, políticas y cambios organizacionales que, en conjunto, colaboren en la edificación de una "Ciudad Modelo".

Respecto de las acciones y políticas innovadoras, destaca la política de vivienda que busca el re-ordenamiento y planificación del territorio, en razón de contribuir al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo sostenible establecidos en la agenda 2030, a fin de velar por la garantía de los derechos humanos, la no discriminación y la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, se impulsa una esperanzadora política de construcción de Espacios de Paz.

Por todo lo anterior, se considera la presente obra colectiva es de gran utilidad pública ya que las acciones, mecanismos y políticas implementadas por el Gobierno de Tlajomulco son ejemplo de buenas prácticas de gobierno que brindan al sector gubernamental la oportunidad de replicarlas y estar en condiciones de mejorar sus procesos de gestión y organización a fin de encontrarse en condiciones de resolver de manera eficaz y eficiente los múltiples problemas públicos.

Asimismo, el sector académico y los estudiosos de las políticas y la gestión pública encontrarán en esta obra nuevos elementos y vertientes de estudio sobre el gobierno, las políticas públicas, los procesos de gestión y planificación, así como los mecanismos para la toma de decisiones a través de procesos de gobernanza.

Ante las complejidades que dificultan gobernar de manera oportuna a las sociedades en la actualidad, la obra que el lector tiene en sus manos ofrece alternativas viables que dan constancia de abordar problemas públicos a través de un nuevo modelo de gobernanza basado en la gobernanza pública.

Christian M. Sánchez Jáuregui

Secretario Ejecutivo

Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno

Universidad de Guadalajara



INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y ESTILO DE GOBIERNO

Omar Enrique Cervantes Rivera

Secretario General

Ayuntamiento de Tlajomulco

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga se localiza en la porción media de la región centro del estado, en las coordenadas 20° 28' de latitud norte y 103° 27' de longitud oeste, a una altura de 1,575 metros sobre el nivel del mar, en el estado de Jalisco, México. Su nombre proviene del náhuatl tlalli 'tierra' y xomulli 'rincón', por lo que significa "el lugar situado en la rinconada", aunque también se interpreta como "lugar del montón de tierra" o "rincón de tierra rodeada de cerros".

Su extensión territorial es de 688 kilómetros cuadrados y cuenta con una población estimada de 718,000 habitantes, con una densidad poblacional de 1,043 habitantes por kilómetro cuadrado, de acuerdo con datos de la Dirección de Censos y Estadísticas del municipio. El porcentaje de la tierra está distribuido entre áreas urbanas, uso agrícola y reservas naturales protegidas.

Limita al norte con los municipios de Zapopan, Tlaquepaque y El Salto; al sur con Jocotepec y Chapala; al este con Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos; y al oeste con Acatlán de Juárez y Tala.

El caso del municipio de Tlajomulco de Zúñiga ha llamado la atención porque tuvo un crecimiento exponencial en un corto periodo. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), la población en el año 2000 correspondía a 123,619 habitantes; en el año 2005 se observa que la población se había duplicado a 220,630 habitantes; en el año 2010 ya alcanzaba los 416,626; y para el 2015 ya se manifiestan 549,442 pobladores. Por su parte, la Dirección de Censos y Estadísticas del Gobierno de Tlajomulco, de acuerdo con sus conteos, manifiesta que el municipio cuenta con 654,234 habitantes, en 2016; y 718,000 para 2018.

Esto nos indica que, en 18 años, la población de Tlajomulco ha crecido 600%. Este crecimiento disruptivo ha llevado al municipio a una serie de problemáticas complejas, porque pasó, en muy poco tiempo, de ser una población en su mayoría rural, a un centro urbano; la ciudad rebasó los lineamientos jurídicos, territoriales y de gobierno. A esto añadimos que el desarrollo habitacional fue aún mayor, de 1980 al año 2000 creció 1,600% y generó un problema de vivienda abandonada.

¿Por qué este trabajo se centra en la gobernanza? Porque después



de toda la oleada de cuestionamientos centrados en la legitimidad de los procesos electorales del siglo pasado, hoy asistimos a una nueva preocupación, la de ejercer el poder de la manera más eficiente, pues suponemos que hemos logrado desarrollar de manera sólida instituciones y procesos que aseguran que la elección de los representantes del gobierno se da de manera legítima. La discusión no es la legitimidad, sino más bien los modos de ejercicio del gobierno, de manera que sea eficaz y logre atender las inquietudes de la sociedad.

Siguiendo a Luis F. Aguilar (2016, p. 59), si se entiende que la discusión actual se centra en la gobernanza y no en la legitimidad del gobernante, "se entiende porque la propuesta de gobernar en modo de gobernanza o de nueva gobernanza no es una moda mundial pasajera. La cuestión sobre la democracia, que es esencialmente forma de gobierno, consiste en argumentar y probar que puede ser realmente gobierno, gobierno efectivo de la sociedad contemporánea".

Hace diez años se trazó un proyecto de gobierno de larga duración que se centraba en un primer momento en recuperar la legitimidad y la confianza sobre los gobernantes, pero después de los primeros años, este proyecto se sostiene con independencia de los personajes, porque se ha logrado institucionalizar procesos necesarios en la efectividad del gobierno, y esto ha sido posible porque desde el inicio se buscó que la gobernanza fuera nuestro modo de gobierno. Hoy, Tlajomulco tiene un estilo que se llama gobernanza y que pone en el centro a los ciudadanos, pues ellos son los primeros actuantes de la realidad, de tal modo que la acción de gobierno es la apertura a la colaboración, y la acción entre los actores sociales y económicos del territorio.

¿Pero en qué consiste esta apertura? Para explicarlo vale la pena retomar el concepto de gobernanza del Dr. Luis F. Aguilar, que nos hace ver cómo este concepto no es un simple acto voluntarista, sino más bien que por gobernanza:

[...] se debe entender la acción o el proceso de gobernar, el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, valores fundamentales, su proyecto, sus prioridades, su agenda, sus frutos, su rumbo, que dan sentido de dirección a la sociedad y significado y valor a la vida asociada, y, por el otro, definen la forma de organización social (distribución de la autoridad, división del trabajo, relación de comunicación e intercambio) y las acciones que se consideran idóneas y eficaces para realizar valores, fines y proyectos elegidos y remover los problemas obstructivos, así como los recursos que se necesitan para ejecutar las acciones decididas, las normas de desempeño que



se seguirán para que las acciones se ejecuten según los procesos y fines estipulados, se complementen y sean congruentes entre sí, y las normas de interlocución, interacción e intercambio entre los miembros de la sociedad para mantener la cohesión, la cooperación, y aportar estabilidad y desarrollo a la sociedad (2016, pp. 71-21).

Es por eso que desde el 2010 se comprendió en Tlajomulco que el modo en que se debía gobernar partía de abrir el gobierno, de construir mecanismos de colaboración que permitieran establecer una nueva agenda pública para la ciudad y que, además, ante una sociedad plural, era necesario que los mecanismos de participación ciudadana y gobernanza fomentaran un nuevo consenso social acerca del valor de la democracia.

El antecedente que este proyecto tenía en términos participativos era el uso de las redes sociales. Enrique Alfaro, hoy gobernador del estado de Jalisco (2018-2024), se dio a conocer y llevó su campaña a través de los medios digitales, ahí inició el acercamiento con sus votantes, ahí interactuaba y respondía a sus simpatizantes, además de la fuerte campaña realizada por las calles del municipio.

Una vez iniciada la administración, el primer mecanismo aplicado que partía de la voluntad política para impulsar la participación ciudadana, fue el presupuesto participativo; esta era la primera vez que el ciudadano pudo votar para elegir algunas obras a realizar. De ahí partieron diversos mecanismos relacionados con la participación de la ciudadanía en las decisiones del gobierno, hasta llegar a instaurar, en 2013, un reglamento de participación ciudadana que al inicio contemplaba 14 mecanismos participativos y más tarde se ampliarían a 19.

El antecedente participativo se puede consultar en el libro Tlajomulco: de la representación a la participación ciudadana. Sin embargo, nuestro objetivo en esta edición es presentar cómo cada una de las acciones de la administración pública ha logrado que en Tlajomulco se instaure un modelo de gobernanza.

Desde 2010, en los gobiernos se ha desplegado un intenso trabajo con la sociedad civil, colectivos, asociaciones, instituciones, entre otros, que han venido a abonar a nuestro proyecto. María del Carmen Pardo (2018) manifiesta que la administración pública es la clave para la gobernanza en al menos dos sentidos: el primero, porque favorece políticas públicas de calidad, al no partir de la nada, sino que se puede advertir qué aspectos contextuales y arreglos históricos e institucionales se han hecho para ser tomados en cuenta tanto por los gobiernos como por los actores sociales; y el segundo, porque los ciudadanos



obtienen beneficios colectivos como resultado de procesos administrativos legítimos y sobre los que se puede pedir cuentas.

La gobernanza, más que una moda en Tlajomulco, es un estilo de gobierno en el que todas nuestras políticas públicas sean diseñadas y evaluadas por la ciudadanía, porque solo así tendremos resultados de calidad y de impacto para nuestra gente.

Por eso, este trabajo parte de la idea de que debe existir un esfuerzo por sistematizar las acciones, programas y políticas públicas del gobierno, de tal modo que puedan ser consultados y debatidos por los mismos ciudadanos del municipio, así como que esto llegue a manos de académicos, para que los asuntos que se abordan desde el Gobierno de Tlajomulco puedan aparecer en diversos debates.

Este libro se divide en cinco apartados, todos ellos tienen como hilo conductor a la gobernanza, se trata de mostrar cómo es que el Gobierno Municipal de Tlajomulco ha ido incorporando este estilo de gobierno en diferentes políticas públicas, acciones y programas para abordar los problemas de la realidad. El primero de ellos parte de que se puede construir una mejor transparencia proactiva en colaboración con la ciudadanía, y de cómo las redes sociales se vuelven un mecanismo de gestión, diálogo y construcción de agenda con la ciudadanía.

En los siguientes capítulos la gobernanza se vuelve una herramienta para enfrentar los problemas urbanos. El próximo capítulo muestra cómo la gobernanza no solo es un asunto de participación ciudadana, sino que para poder ser un modelo debe estar incorporada a los procesos financieros y administrativos del gobierno. Finalmente, el último capítulo recoge algunas experiencias que se han construido en el trabajo colaborativo con la ciudadanía y además da cuenta de cómo la gobernanza es también una pieza clave para el establecimiento de la cultura de la paz, los derechos humanos, la inclusión social y los objetivos del desarrollo sostenible.

Referencias

Aguilar, L. F. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

Pardo, M. C. (2018). Administración pública: clave para la gobernanza. En J. Castellanos, C. Sánchez & A. Aguilar, Tendencias del gobierno y de la administración pública. Guadalajara: Prometeo editores.







GOBERNANZA

LA EXPERIENCIA DE LA EVALUACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES PARA LA TRANSPARENCIA EN COLABORACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

Omar Enrique Cervantes Rivera y Víctor Julián Rosales Rodríguez

Introducción

La transparencia es un indicador de suma importancia para la consolidación de un gobierno abierto; sin embargo, solo es uno de sus pilares. En el Gobierno Municipal de Tlajomulco se ha trabajado con el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) para el diseño de indicadores de evaluación en transparencia. A este ejercicio se han sumado otros municipios del país, y desde el 2012 Tlajomulco se ha posicionado como el gobierno más transparente de México. Esta experiencia que, en un inicio, se pensó como una manera para abrir la evaluación de la transparencia a la sociedad civil y generar mayor confianza y legitimidad, hoy es una muestra de un gobierno abierto, porque permitió crear un mecanismo de colaboración entre sociedad civil y gobierno, y sobre todo por ampliar el concepto y aplicación de la transparencia, en respuesta a las exigencias de la sociedad civil, más que atender a los requerimientos de las leyes estatales y federales, incorporando dichas exigencias a nuestra normatividad municipal, en respuesta a las demandas sociales.

Este trabajo recoge nuestra experiencia de diez años para mostrar cómo, desde lo municipal, se puede construir un gobierno abierto que sea ejemplar a nivel nacional. Donde conceptos como la gobernanza, la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana encuentran su mayor convergencia para la construcción de mecanismos e indicadores que permiten construir instituciones confiables, con buenas prácticas de rendición de cuentas y con espacios que trascienden de una administración a otra para el mantenimiento de la colaboración gobierno-sociedad civil.

Abrir las puertas del Gobierno

La primera pregunta en el 2010 fue ¿cómo gobernar un municipio con una situación financiera inestable, con los servicios municipales rebasados y con una relación débil entre la ciudadanía y el Gobierno?



El primer paso fue tener la voluntad política de abrir las puertas del Gobierno a la ciudadanía y de colocarlos como el centro de las políticas públicas del Gobierno de Tlajomulco. No se gobernaría sin ellos.

El primer planteamiento fue dar acceso a la información gubernamental, que debía ser pública para que la ciudadanía pueda consultarla. El esfuerzo que se emprendió en ese momento fue inédito y marcó incluso la agenda pública del país.

Se hicieron todos los esfuerzos posibles para que el ciudadano fuera partícipe de las políticas del Gobierno de Tlajomulco, el cual desde ese momento (2010-2012) manifestó desde un inicio estar a prueba: la ciudadanía debería de aprobarlo a la mitad del ejercicio administrativo, esto como un ejercicio para recuperar la confianza ciudadana. A la par, se instauraron las primeras políticas públicas colaborativas, como lo era el presupuesto participativo, la ratificación de mandato y las consultas públicas. Con el resultado de la ratificación de mandato, en 2011, este fue un gobierno aprobado.

Asimismo, la academia y CIMTRA como organización civil, en aquel momento, empujaban la agenda de la transparencia, y el Gobierno de Tlajomulco los incluyó como aliados de las acciones realizadas, para impulsar y consolidar un modelo de gobierno centrado en la gobernanza.

Transparencia y gobierno abierto

La información es un medio de poder, un instrumento que al ejecutarse sirve para algo; por eso, conseguir información o publicarla siempre es exponer un instrumento de poder. En este sentido, para los gobiernos la información que generan siempre es un celo, pocas veces se comparte por mera voluntad. Existe una pugna entre la sociedad civil y las instituciones del Estado por legislar el acceso a la información. Para un gobierno siempre es más sencillo optar por ocultarla o manipularla como una forma de mantener el poder, suponen que si está a disposición del ciudadano, pronto se enfrentará a una sociedad crítica que cuestione cada una de las acciones.

El acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en una de sus asambleas generales, como un mecanismo para el fortalecimiento de las sociedades democráticas y las libertades fundamentales, con base en la garantía que brinda la rendición de cuentas del Estado. Hacer efectivo este derecho ha implicado una pugna importante y



ha generado que la sociedad civil tenga acceso a las entrañas de la administración pública para construir mecanismos e instrumentos jurídicos que delimiten, ordenen, clasifiquen y especifiquen las maneras en que se va a liberar la información. Cada vez se ha acortado más la brecha de los Estados hacia la ciudadanía para abrir las cajas de la información, debido también a los cambios de paradigmas en las maneras de gobernar. Hoy en día, con el paradigma de la administración como gobernanza, como lo señala Oszlak (2013),

[...] comienzan a filtrarse crecientes demandas de apertura, de transparencia en la gestión, de participación en la elaboración de políticas estatales, de rendición de cuentas y responsabilización por el uso de los recursos públicos, de evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales.

La lucha por cerrar las brechas y abrir mecanismos de colaboración entre ciudadanía y gobierno dan un paso para que el gobierno abierto llene de un carácter deliberativo a la democracia, "de este modo, se ha venido abriendo paso una concepción que, bajo la denominación genérica de 'gobierno abierto', vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil" (Oszlak, 2013).

Otro factor que dio pie a la llegada de esta filosofía de gobierno, es que el mismo modelo de la administración pública ha tenido etapas y procedimientos críticos en su dirección, gestión y legitimidad política. Ante esto, la misma situación crítica, se convirtió en una oportunidad para cambiar el modelo jerárquico y omnipotente del Estado, por uno colaborativo que, de entrada, se sabe insuficiente. Así, se puede decir que la entrada al gobierno abierto se finca en la gobernanza que, en términos de Luis F. Aguilar, podemos entender como

[...] el proceso o la acción de gobernar a la sociedad y, específicamente, el proceso mediante el cual sociedad y gobierno a través de varias actividades deciden los valores fundantes, los principios y los objetivos generales (estructurales y coyunturales) de la vida asociada (2017).

Por lo tanto, en la gobernanza tenemos de fondo una acción intencional (Aguilar, 2017) que garantiza que entre ambas partes habrá



un aseguramiento y realización de los acuerdos tomados, esto implica que la gobernanza sea un camino estructurado en los mismos procesos institucionales, y con ello quede fuera de la mera voluntad política de realizarlo.

Por esto mismo, el factor de gobierno abierto en una administración pública solo tiene entrada ahí donde están asentados los acuerdos, los mecanismos jurídicos y políticos para institucionalizar los procesos de la colaboración. Por lo tanto, el gobierno abierto es posible ahí donde la gobernanza ya está asentada, es decir, el gobierno abierto es una expresión de la gobernanza pública.

En este sentido, la primera intención política de la administración del Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, en el año 2010, como se comentó líneas más arriba, era tener un acercamiento basado en la confianza con la ciudadanía, y comenzar a construir un gobierno legítimo. Ante esta necesidad, las primeras exploraciones para conseguir la legitimidad fueron: aceptar que los modelos jerárquicos son insuficientes, y que no basta con asegurar gobernabilidad, sino que es necesario abrir las puertas a la toma de decisiones para la construcción de la gobernanza.

En el mismo sentido, el primer presupuesto participativo de Tlajomulco, iniciado en enero de 2011, fue la primera muestra de que las decisiones de las obras y la asignación de presupuesto tenían que ser un proceso deliberativo. La elaboración del primer presupuesto participativo se hizo de la mano de la sociedad civil, a ellos se les encargó la elaboración de la lista de obras y del modelo de la consulta; esto generó buenos resultados y hasta un incremento en la recaudación del impuesto predial.

El carácter de la gobernanza depende de las relaciones que se logren entre la sociedad civil y el gobierno, sobre todo de los niveles de exigibilidad que se acuerden. La primera muestra de gobernanza en Tlajomulco se dio en la construcción de mecanismos de participación ciudadana y colaboración; sin embargo, en ese momento era incipiente porque todo descansaba en la voluntad de ambas partes para realizar los acuerdos tomados, pues no se tenía ningún reglamento que institucionalizara estos procesos.

Fue hasta la administración 2012-2015 que se comenzaron a diseñar los mecanismos para hacer posible la gobernanza en el municipio, por eso, en febrero del 2013, se aprobó y autorizó en el ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga el primer Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza, que contemplaba 14 mecanismos para



la participación ciudadana a través de las asociaciones vecinales, consejos sociales, consejos consultivos y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco; sin embargo, no contemplaba que las decisiones fueran de carácter vinculante. En la administración siguiente, 2015-2018, se reformó el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga y se ampliaron los mecanismos a 19, con lo que se convirtió en uno de los más progresistas en el país. Ahora, estos mecanismos cuentan con carácter vinculatorio, lo mismo para el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco, lo que se delibera en la asamblea de consejo tiene carácter vinculante para la administración y el cabildo, este es un gran ejemplo de colaboración ciudadanía-gobierno en materia de gobierno abierto.

Este breve recorrido tiene la intención de mostrar cómo se transitó de la voluntad política a la institucionalización de la gobernanza, y esto mismo ha dotado a la administración municipal de un carácter y un estilo de gobierno que da pie a tener resultados en materia de gobierno abierto.

Aunque la intención de este artículo es mostrar cómo la colaboración entre sociedad civil y gobierno puede mejorar los sistemas de gestión y medición de la calidad de la transparencia, como un ejercicio de gobierno abierto, ese análisis no tendría sentido si primero no se pone de manifiesto que para que exista esta colaboración y prácticas de gobierno abierto, primero tuvo que haber un proceso de construcción de condiciones estructurales en materia de gobernanza.

La experiencia de Tlajomulco en la construcción de indicadores de transparencia como mecanismo de gobierno abierto

El gobierno abierto es un estilo de gobierno no muy reciente, puesto que tuvo su mayor influencia en el Gobierno de Obama y en el manifiesto de la Casa Blanca que, en 2009, delimitó las maneras en que la administración pública iba a comenzar a transparentar información, abrir las puertas a la colaboración y la participación ciudadana, a la rendición de cuentas y la puesta de información en formato abierto; los estudios para evaluar cómo se han adoptado estos pilares en el quehacer de los gobiernos no es muy basta.

En México son muy pocos los estudios y los intentos de construcción de indicadores de medición de gobierno abierto. Incluso existen administraciones que pueden contar con prácticas de gobierno abierto,



pero no han reparado en ello. Esta agenda también es poco conocida entre la sociedad civil y los mismos directivos de las administraciones, sobre todo en los municipios.

En México existen dos estudios que evalúan la calidad de gobierno abierto, uno es *Midiendo el gobierno abierto: hallazgos del ranking de portales estatales 2015*, de Rodrigo Sandoval Almazán; el segundo es más interesante, lo realizó la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila, su evaluación diseña indicadores basados en los pilares del gobierno abierto y es un esfuerzo por medir la calidad de las estrategias que utilizan los municipios en esta materia, se titula *Ranking de las estrategias en materia de gobierno abierto en los municipios de México* (Sánchez, 2016).

La intención principal del segundo estudio se centró en rastrear las estrategias de los municipios en materia de gobierno abierto, ya que actualmente existe una vasta literatura acerca de indicadores que utilizan los gobiernos para hacer efectivo el derechos a la información; sin embargo, no es tan sencillo enfocar una serie de indicadores que generalicen y abarquen el concepto de gobierno, ya que el mismo término es muy flexible, por eso mismo las definiciones de gobierno abierto siempre lo traducen como un estilo, o como, en el caso de este artículo, una forma de gobernanza.

El segundo estudio construyó una lista de 204 municipios y delegaciones del país, de los cuales 200 son los más poblados de México. Los indicadores se construyeron con base en tres elementos señalados por la Directiva de Gobierno Abierto de la Casa Blanca (2009), que son Transparencia, Participación Ciudadana y Colaboración. Hicieron una revisión de la información disponible en los portales de transparencia de los ayuntamientos, revisaron los marcos jurídicos acerca de la participación ciudadana y mecanismos de colaboración y gobernanza, además del uso de tecnologías de la Información que permiten la colaboración en la construcción de información para la toma de decisiones en la vida cotidiana. Vale la pena citar los elementos que se definieron para construir los indicadores de gobierno abierto (Sánchez, 2016):

- Instrumentos que propicien la cultura del gobierno abierto y apartados especiales de datos abiertos o transparencia focalizada en donde se coloque la información que se busca poner a disposición de los ciudadanos.



- Una actualización periódica de los datos.
- Una gran cantidad de información disponible, que se encuentre clasificada por temas.
- Que la información que se comparta sea clara, legible y que en ella se utilice lenguaje sencillo.
- Que la información que se comparta sea útil para que los ciudadanos tomen decisiones.
- Que haya mecanismos que promuevan la participación ciudadana o los enfoques colaborativos en el uso y generación de la información.
- Que exista un uso intensivo de las tecnologías de información, para facilitar el flujo de esta.

En este ranking, Tlajomulco resultó ser el municipio mejor evaluado, seguido de Tlaquepaque, ambos municipios pertenecientes al Área Metropolitana de Guadalajara (AMG); lo mismo el Gobierno de Guadalajara y Puerto Vallarta, que incluso coincide en algunos aspectos con los rankings de transparencia proactiva del CIMTRA, del que se hablará más adelante. Lo que resulta sorprendente de esta evaluación es que la gran mayoría de municipios apenas y cumplen con lo que la Ley General de Transparencia obliga, y las experiencias de mecanismos de participación ciudadana son muy escasos. El promedio de calificación es de 25 sobre 100. Es decir, en los municipios de México no existe una reforma o una sacudida en los modelos de la administración pública, pues las alcaldías se ciñen exclusivamente a la prestación de los servicios que demanda el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en otras materias no han tenido capacidad de resolución, a pesar de que enfrentan un crecimiento de población considerables y con ello la implicación que luego tendrá la demanda de la sociedad civil para conseguir mayor información y colaborar en el diseño de las agendas públicas. Por otra parte, siempre se define al municipio como el plano territorial donde es más tangible el Estado, por la relación directa que se tiene con la sociedad civil; sin embargo, con estos rankings es evidente que en México aún se transita por una incipiente democracia participativa.

En México existe una aspiración de transformación del modelo democrático; sin embargo, son aún pocos los municipios que han encontrado las maneras para ir cerrando las brechas de la colaboración y la participación ciudadana. Por eso el Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga se ha dado a la tarea no solo de fortalecer



las prácticas internas de transparencia, colaboración y participación ciudadana o en materia de innovación gubernamental a través del uso de las tecnologías de la información, sino que además se busca divulgar las buenas prácticas a través de asistir a foros y debates o realizar publicaciones.

Este contexto del estudio de gobierno abierto, elaborado por la Universidad de Coahuila, sirve como prólogo para exponer cómo es que Tlajomulco ha transitado hacia estas prácticas de gobierno abierto bajo el modelo administrativo de la gobernanza. Los resultados obtenidos reflejan todo el esfuerzo por sentar las bases estructurales para que sea posible la colaboración y la participación ciudadana que, al combinarse con lo emprendido en materia de transparencia, dan como resultado una estrategia definida de gobierno abierto.

A continuación, se analiza cómo ha sido la experiencia de construcción de indicadores de transparencia entre el CIMTRA y el Gobierno de Tlajomulco.

CIMTRA es un grupo de organizaciones de la sociedad civil que desde el 2002 tiene la tarea de “[...] evaluar y fomentar la transparencia en los gobiernos y congresos locales para mejorar rendición de cuentas y el marco normativo en la materia, mediante la aplicación y procesamiento de herramientas de medición, evaluación y seguimiento” (CIMTRA, 2019).

CIMTRA es más bien una plataforma ciudadana que en cada estado de la República Mexicana logra congrega diversas organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y universidades que se disponen a trabajar de manera conjunta con los gobiernos para evaluar el sistema de transparencia de acuerdo con sus indicadores.

En Jalisco, CIMTRA está conformado por las organizaciones AC-CEDE, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Diocesana de Pastoral Social, Tu y Yo A.C., Colegio Estatal de Estudios Políticos y Gobierno, Nuestra Tierra y Coparmex-Jalisco.

Las herramientas que se utilizan para evaluar la transparencia son de tres tipos: CIMTRA-Municipal, enfocada en gobiernos municipales; CIMTRA delegacional, para trabajar con las delegaciones del Distrito Federal (hoy, Ciudad de México); y CIMTRA-Legislativo, para los congresos legislativos locales. En total, en el país se han evaluado 204 municipios.

CIMTRA define la transparencia como

[...] todo ejercicio de gobierno –y de la clase política– de



cara a los ciudadanos, lo que implica que las acciones, decisiones y recursos que se utilizan por parte de los gobernantes se encuentran documentados y accesibles a cualquier persona de manera permanente, sencilla y expedita, sin necesidad de ser requerida (2019).

Y es así como su herramienta de medición no busca ser solo un instrumento de medición de la propia organización, sino un instrumento pedagógico donde cualquier ciudadano puede consultar. Es por ello que cada gobierno que firma un acuerdo de colaboración debe instalar en el portal de internet la Herramienta CIMTRA, y ordenar la información de acuerdo con los rubros del colectivo, de modo que al dar clic se pueda acceder de manera ágil y sencilla a la información.

El uso de la herramienta en los portales de los gobierno municipales implica dos cosas: la primera es que la transparencia de los sujetos obligados se adecúe a los criterios que establece la sociedad civil, y con ello se busque cumplirle a la ciudadanía; y la segunda es que este tipo de transparencia va más allá de los marcos normativos y jurídicos que exige la ley, con CIMTRA no solo es liberar información, sino que se trata de un ejercicio de rendición de cuentas amplio, donde el rol del gobernante y de la administración municipal cambia, pues la relación no es de dominante y dominado, sino una relación colaborativa, donde el gobierno que decide trabajar de acuerdo a los indicadores CIMTRA, se somete a ser lo más transparente posible, es decir, a cooperar todo lo que se pueda para rendir cuentas de lo que se hace en la administración.

La metodología básica para la aplicación de la herramienta y la colaboración con gobiernos o congresos locales es la siguiente (CIMTRA, 2019):

- Decidir a la autoridad que se desea evaluar/medir.
- Tomar el curso de capacitación respectivo.
- Buscar la información requerida en las páginas web de municipios, delegaciones y/o congresos locales.
- Verificación y validación de evaluaciones.
- Presentación de resultados a las autoridades.
- Difusión de resultados.
- Establecimiento de diálogo con autoridades para mejorar resultados.



CIMTRA no solo es una herramienta de pedagogía política para la misma ciudadanía, sino un instrumento de pedagogía formativa para los gobiernos, sobre todo en el caso del Gobierno de Tlajomulco, que en 2008 era una de las administraciones más opacas y con malas prácticas de rendición de cuentas, donde la calificación, de acuerdo a CIMTRA, era de 43.9. Después de diversos ejercicios de colaboración con el Colectivo, hoy Tlajomulco, y por varios años consecutivos, ha sido el municipio más transparente del país.

La herramienta se divide en tres campos, y cada uno de estos, por bloques; a su vez en cada bloque se explicitan 45 criterios que son los indicadores de evaluación (CIMTRA, 2015). A continuación se detalla cada uno de ellos:

1. Campo de información ciudadana:
 - Bloque de gastos.
 - Bloque de obras.
 - Bloque sobre bienes y usos.
 - Bloque sobre urbanidad.

2. Campo espacios de comunicación gobierno-sociedad:
 - Bloque sobre Consejos.
 - Bloque sobre participación ciudadana.
 - Bloque sobre Cabildo.

3. Campo atención ciudadana:
 - Bloque sobre atención ciudadana.

Toda la información generada en estos bloques requiere estar a la vista de toda persona en formato abierto (Word, Excel, PDF, según sea el caso; la principal exigencia es que puedan ser editables y manejables), accesible y electrónico; además, dependiendo el criterio, que esté actualizada al menos al trimestre inmediato anterior de vigencia.

Cuando hablamos de colaboración, en el marco del gobierno abierto, entendemos que se trata de acciones conjuntas e intencionadas que acuerdan la sociedad y el gobierno para desarrollar tal o cual estrategia, que incide en la vida pública y en la mejora de la calidad democrática. Ante esta definición y con el contexto narrado antes, la experiencia de trabajo de CIMTRA con el Gobierno de Tlajomulco se basa en: la colaboración, la gobernanza y el buen ejemplo de gobierno abierto,



para incidir directamente en la mejora de la deliberación pública o, en este caso, en la mejora de la disposición de la información pública.

En el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, la preocupación por la transparencia comenzó a gestarse desde la administración 2010-2012, mientras en el estado de Jalisco las discusiones en torno a ella solo llegaban a los campos académicos y en algunos círculos de asociaciones civiles, como las que conforman CIMTRA. Ningún municipio del AMG tenía interés por entrar en esta agenda. El caso contrario fue Tlajomulco que, en la búsqueda de ser un gobierno de vanguardia y de paso obtener mayor legitimidad, al visibilizar la corrupción y las malas prácticas de gobierno anteriores, decidió abrir el telón y comenzar a construir un gobierno transparente, participativo y proactivo.

En 2010 se emprendió una alianza de colaboración con CIMTRA para que la administración municipal fuera evaluada, y aprender a transparentar información de acuerdo con los criterios ciudadanos, en un contexto en donde en la entidad no se aprobaba la Ley de Transparencia del Estado de Jalisco. Después de este acuerdo, en la estructura de gobierno se creó la Unidad de Fiscalización y Transparencia.

[...] Entonces comenzaron a publicarse datos como los donativos que el gobierno municipal otorga y reciben, el cambio de usos de suelo y la autorización de nuevos fraccionamientos. De este modo a la ciudadanía se le otorgaban un nuevo instrumento donde ahora podía vigilar de manera más minuciosa los movimientos de la administración (Gobierno de Tlajomulco, 2017).

También en 2010, como primer ejercicio y diagnóstico de la situación del gobierno, se obtuvo la calificación de 65.8, y con ello se ocupó el lugar número seis a nivel nacional; lo relevante de esto es que se superó a municipios como Guadalajara, que es la capital del estado de Jalisco, Tonalá y Tlaquepaque, municipios que tenía mayor desarrollo e infraestructura que Tlajomulco; en este resultado se obtuvieron 100 puntos en urbanidad, es decir, en máxima transparencia en lo que se refiere a licitaciones, convocatorias y contratos; 92 en atención ciudadana y en información sobre prestación de servicios; y 76 en el rubro de bienes y usos, que se refiere al inventario de los bienes y del patrimonio del municipio. En el año 2011, la administración ascendió a la posición dos a nivel nacional, con una calificación de 76.6, y la



posición número uno era ocupada por una calificación que apenas llegaba a los 80 puntos; es decir, que en aquellos años la transparencia en el país aún era incipiente y perfectible.

En 2012, en la administración encabezada por el Lic. Ismael Del Toro Castro (administración 2012-2015), Tlajomulco incorporó la Unidad de Transparencia al Reglamento de la Administración Pública y emite el Reglamento Interno de Transparencia y Acceso a la Información, es decir, se le da vida jurídica a la transparencia; como se dijo anteriormente, este proceso es parte de la estructuración de la administración bajo el modelo de la gobernanza. Por eso, en la evaluación del 2012, Tlajomulco se convirtió en el municipio más transparente del país, según el ranking de CIMTRA, con la calificación de 94.4; sin embargo, aún no era suficiente ya que la apuesta era convertirse en el primer municipio de México en obtener la calificación de 100, misma que se logró en el año 2013 y se ha mantenido hasta la fecha.

La experiencia de apertura a la colaboración por la transparencia proactiva y el cumplimiento del acceso a la información, así como la participación ciudadana, hacen que el municipio de Tlajomulco marque una agenda en toda el AMG, ya que los demás municipios entran en esta misma lógica y alcanzan también a colocarse en los primeros lugares.

La transparencia en Tlajomulco es un hecho palpable y relevante que enorgullece a la administración, aun cuando el municipio era considerado el dormitorio del AMG y por tanto era poco relevante en la percepción pública, al ser un municipio periférico, nuestro gobierno municipal marcó la pauta al implantar una nueva forma de hacer gobierno, al descubrir que es más sencillo gestionar la vida pública desde la gobernanza, por lo tanto Tlajomulco, paso de ser un municipio irrelevante a ser un referente en la agenda nacional.

Además, cabe decir que, de los diez municipios más transparentes de México, ocho son de Jalisco, y esto tiene que ver con la visión y el estilo de gobierno que se gestó en el municipio. Los resultados tuvieron buenas consecuencias, porque dos de los exalcaldes de Tlajomulco han gobernado el municipio de Guadalajara (Enrique Alfaro Ramírez e Ismael del Toro Castro) que es la capital del estado; hoy el Ing. Enrique Alfaro Ramírez es titular del Gobierno del Estado de Jalisco, y en el ranking reciente de las capitales de los 32 estados de la República Mexicana, Guadalajara es la que cuenta con la mejor calidad en transparencia.



Conclusión

Jalisco es hoy uno de los estados más fuertes en calidad de transparencia, participación ciudadana y espacios de colaboración, a pesar de que este título se le ha dado a la Ciudad de México. Mucho de este poder simbólico que tiene el estado y sus principales municipios se debe a que en Tlajomulco hubo una visión de transformar estructuralmente la administración pública, al transitar de un modelo de gobernabilidad hacia uno con procesos de gobernanza, donde el gobierno se reconoció como un actor público insuficiente y necesitado de incorporar las discusiones y consejos de la sociedad civil a las prácticas gubernamentales.

El cambio estructural se debió, entre otros factores, a que se establecieron marcos jurídicos y normativos para institucionalizar la gobernanza, la participación ciudadana, la colaboración y la transparencia. Tal es el caso de la transparencia, que se colocó como un eje en el plan municipal de desarrollo desde la administración 2012-2015 y hoy está en el nuevo plan municipal de desarrollo de la administración 2018-2021, en el eje de participación ciudadana y en uno transversal de derechos humanos y cultura de paz. Ya se comprendió que el acceso a la información en el tratamiento de la gestión pública debe ser entendido desde su rango como un derecho humano. Los marcos regulatorios para la participación ciudadana han tenido una reforma que fortalece el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza, y con ello los mecanismos se robustecen para abarcar mayores posibilidades de colaboración, lo mismo con el Consejo Consultivo de Transparencia y el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por otra parte, la institucionalización de la gobernanza en los procesos administrativos también es posible porque existe la visión de capacitar constantemente al personal, por eso hoy se ha firmado un convenio con el Instituto Nacional de Administración Pública para emprender la profesionalización del personal y con ello arrancar con el servicio profesional de carrera en el servicio público. Además, desde el área de Innovación gubernamental, se han emprendido estrategias para desarrollar aplicaciones, sistemas para la creación de bases de datos y la mejora en materia regulatoria, para simplificar de una manera más efectiva los procesos de la administración, donde también está implicada la certificación de los procesos bajo la norma ISO 9001-



2015 y el inicio de la certificación de la norma 37001 antisoborno, para garantizar que los trámites en las ventanillas estén libres de corrupción.

Si bien el gobierno abierto es un concepto que se sustenta en tres pilares (transparencia, cocreación o colaboración, y participación), encontrar una muestra tangible de cómo se traducen estos en la administración, no es tarea sencilla, y mucho menos para una administración municipal que ha de innovar para llevarlos a cabo. Por eso, lo que ha logrado el gobierno de Tlajomulco de Zúñiga y los resultados obtenidos hoy, son producto de un proceso de casi diez años y del cual se puede decir que, a través de ese tiempo, se cuenta ya con una filosofía de gobierno y un estilo de trabajar en coordinación con la ciudadanía. Quedan aún más retos, pero sabemos que desde esta "tierra en el rincón" aportamos cada vez más para que la calidad democrática en el país sea un hecho tangible.

Referencias

Aguilar, L. (2017). La Gobernanza Pública: definición y tipos. En J. Castellanos, C. Sánchez, & A. Aguilar, *Tendencias del Gobierno y de la Administración Pública*. México: Prometeo Editores.

Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes CIMTRA. (2019). Sobre CIMTRA. Recuperado de <http://www.cimtra.org.mx/portal/sobre-cimtra/>

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

Oszlak, O. (2013). *Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.

Sánchez, V. (2016). *Ranking de las Estrategias en materia de Gobierno Abierto en los municipios de México*. Saltillo Coahuila México. Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

REDES SOCIALES Y GOBIERNO ABIERTO: LA EXPERIENCIA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE TLAJOMULCO

*Jorge Gregorio Casillas García, Mónica Jocabed Martínez Páez
y Rodrigo Medina Niembro*

Introducción

Las redes sociales se han convertido en un potente canal de interacción en la vida ordinaria de las personas, y los procesos de gobierno no han sido la excepción.

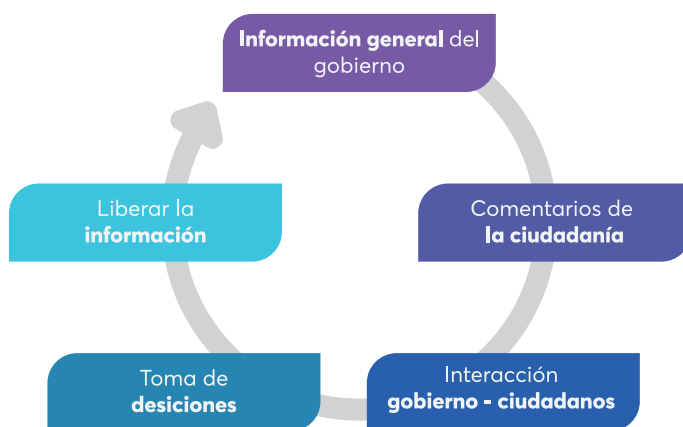


Es normal que los mecanismos de interacción de los gobiernos con la ciudadanía transcurran por procesos más tradicionales y en ocasiones complicados: atención telefónica, ventanillas o áreas de reportes. Sin embargo, la incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TIC), y con ello las redes sociales, han hecho que los gobiernos y sus procesos sean más flexibles, ya que la comunicación con la ciudadanía se ha vuelto más horizontal, práctica y de respuesta inmediata.

La incorporación de las TIC tiene eco en el gobierno abierto, porque permite hacer un rediseño en los procesos de atención ciudadana, de tal manera que ahora, desde estas plataformas, los ciudadanos pueden: reportar, cuestionar y dialogar con la institución o con los representantes del gobierno.

Las redes sociales se han convertido en un medio de interacción con los ciudadanos y demás instituciones privadas y públicas. En Tlajomulco ya son una herramienta de gobernanza, porque por medio de ellas se genera una participación entre los diversos actores, las solicitudes y opiniones ciudadanas tienen impacto en la toma de decisiones. Además, por medio de ellas, también se logra liberar información que abona a la transparencia del gobierno, lo que permite mejorar la toma de decisiones de la ciudadanía en su vida cotidiana.

Figura 1: Proceso que sigue la información que llega a la administración pública por medio de las redes sociales



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Social Media.



Gobierno abierto

El gobierno abierto ha tomado relevancia en los últimos años, las diversas definiciones que se encuentran apuntan a la apertura de los procesos del gobierno y a una nueva forma de comunicación entre la sociedad civil, la academia y los gobernantes, con el fin de crear y compartir información que ayude a la toma de decisiones.

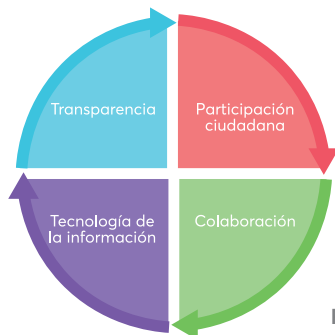
El gobierno abierto es, en consecuencia, una nueva forma de gestión pública, no solo es una variable, sino que debe tomarse como la matriz que articula todos los procesos de la administración pública: la planificación, el presupuesto, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas que deben basarse en este nuevo paradigma (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

Por su parte, Oszlak (2015) señala que “el Gobierno Abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados” (en Naser, Ramírez y Rosales, 2017, p.55).

El gobierno abierto se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el acceso a la información pública, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, entre otros (Oszlak, 2015 en Naser, Ramírez y Rosales, 2017, p 54).

El gobierno abierto, tomando como base los elementos que lo componen (transparencia, participación ciudadana, colaboración y uso de las tecnologías), es sobre todo una forma de gobierno que atraviesa todos los procesos administrativos, con el propósito de fortalecer la democracia y las decisiones de los ciudadanos para garantizarles el pleno derecho a incidir y construir en las decisiones y disposiciones gubernamentales.

Figura 2: Componentes del gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia.



El modelo que Tlajomulco ha adoptado se fundamenta de la siguiente manera:

Tabla 1: Mecanismos de gobierno abierto

	DESCRIPCIÓN	MECANISMOS
Transparencia	Se ha constituido como un derecho a saber y en deberes de las autoridades; el deber de informar	Evaluación por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)
Participación ciudadana	Mecanismos que permitan el involucramiento de los ciudadanos para potenciar la administración pública y exigir resultados	Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Con 19 mecanismos participativos
Colaboración	Generar alianzas y colaboración entre instituciones y ciudadanía para construir el rumbo de los gobiernos	Acciones Sociales Redes Sociales
Tecnologías de la Información	Las herramientas tecnológicas facilitaran el acceso a la información	TlajoApp Redes Sociales

Fuente: Elaboración propia con información de Naser, Ramírez y Rosales, 2017.

Redes sociales

La primera definición encontrada sobre el concepto de "red social" fue elaborada por el antropólogo John Barnes:

Cada persona está, por así decirlo, en contacto con cierto número de otras personas, algunas de las cuales están en contacto entre sí y otras no. Creo conveniente denominar



red a un campo social de este tipo. La imagen que tengo es la de una red de puntos los cuales algunos están unidos por líneas. Los puntos de esta imagen unas veces serán personas y otros grupos, y las líneas indicarían quiénes interactúan entre sí (en Requena, 1989).

Por su parte, las diversas definiciones de redes sociales en internet apuntan a “un sitio en la red cuya finalidad es permitir a los usuarios relacionarse, comunicarse, compartir contenido y crear comunidades”, o como una herramienta de “democratización de la información que transforma a las personas en receptores y en productores de contenidos” (Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI ONTSI, 2011, pp.12).

Ambas definiciones coinciden en la relación entre individuos y grupos, y en que son el medio por el cual comparten y crean información.

Las redes sociales son de los instrumentos más utilizados actualmente en la comunicación, porque permiten una interacción más directa y en tiempo real. Cada día personajes, empresas y gobiernos optan por esta comunicación.

En el mundo, cerca de 3 mil 500 millones de personas utilizan una red social y cada año en promedio hay un crecimiento de 13% de nuevos usuarios. Las redes sociales más utilizadas son Facebook con 2 mil 271 millones de usuarios, YouTube con 1 mil 900 millones de usuarios, y entre las más conocidas, pero no más utilizadas, Instagram con mil millones de usuarios y Twitter con 326 millones (Digital, 2019).

Otros datos al respecto son los que manifiesta Manuel Castells:

En el mundo, los usuarios de internet en 1996 eran 40 millones de personas, en 2010 eran mil 600 millones. Lo más importante hoy día es la explosión de la comunicación inalámbrica. Un dato: en 1991 había en todo el mundo 16 millones de abonados de móvil o celulares. En este momento hay cuatro mil 700 millones. Lo cual quiere decir que, si consideramos que en muchos países pobres una familia o una aldea o un barrio tienen un número, considerando que los bebés no tienen uno todavía, aunque la tasa de posesión comienza a partir de los cinco años, bueno, esto quiere decir que casi el conjunto de la humanidad está conectado por móviles en estos momentos. No necesariamente por internet, todavía a través del móvil,



pero la base ya está creada.

De ahí el impacto de la transformación y la existencia de una comunicación de masas horizontal e interactiva, o sea, estamos en un mundo de comunicación de masas, pero por nuevos medios. En julio de 2009, por primera vez en el mundo, el número de usuarios de los espacios y las redes sociales como Facebook y otros, superó al número de usuarios de correo electrónico. Pensamos que el correo electrónico era obviamente la forma dominante de internet, no, ahora la forma dominante de internet son las redes sociales.

En 2010 el mundo Facebook tenía 400 millones de usuarios activos de los cuales 50% estaban en Facebook cada día y como media tenían 130 amigos. El nivel de amistad es variable, pero, por lo menos, habían aceptado 130 personas (2012).

Las redes sociales digitales se han convertido en plataformas por las que interactúa una masa más diversificada, debido a la ampliación de los alcances del internet, por ejemplo: se puede estar en un país e interactuar en otro con personas que no se conocen, pero que tienen intereses comunes.

De la contribución de las redes sociales al cambio de paradigma del poder del Estado y su democratización

La forma tradicional de ver al Estado como el ente que monopoliza el poder y cuenta con la fuerza hegemónica y coercitiva para imponer su visión y su agenda en la vida pública, tal como lo entendían Weber o Maquiavelo, hoy encuentra su mayor cuestionamiento frente al poder que representan las redes sociales como espacios de interacción e intercomunicación horizontal entre los propios ciudadanos, y de estos con el gobierno. Si entendemos que en una relación de poder está de por medio un ejercicio lingüístico, en consecuencia, todo el mundo de lo humano está configurado por el lenguaje. Con este entendimiento podemos caer en cuenta en cómo es que en la actualidad las redes sociales son un canal democratizador del poder, que dan una nueva forma a los flujos de información, y por tanto de poder, a través de la comunicación.

Hoy las redes sociales son espacios propicios para la democratización de la vida pública en la medida que en ellas se expresan las



necesidades, inquietudes, deseos, anhelos de la sociedad de manera libre y espontánea, y se comparten visiones sobre la problemática relevante; moviliza las conciencias de manera virtual, y esto, en muchas ocasiones, se traduce en procesos de organización ciudadana que pretenden incidir en la agenda pública y, por tanto, en la dinámica de las instituciones, ya que estas se ven obligadas a dar respuestas efectivas a las demandas fundamentadas de la sociedad, incidiendo en la agenda de gobierno y en la mejora de la vida pública.

Son también mecanismos de intercomunicación más directa, sincrónica y permanente entre los gobernantes y la ciudadanía, contribuyendo a generar procesos de diálogo constructivo y de participación interactiva, favoreciendo la vida democrática y la gobernanza.

Y esto es lo relevante del uso de las redes sociales, porque mientras los medios de comunicación tradicionales, como la televisión, la radio o la prensa impresa, eran canales utilizados por el aparato del Estado para difundir ideas a la gran masa social (y con ello el mensaje era emitido desde una fuente hegemónica hacia muchos receptores), hoy las redes sociales diversifican esas posiciones de poder en el flujo comunicativo. Cualquier usuario con una cuenta en alguna red social puede ser emisor y receptor a la vez, y con eso generar intercambios en las posiciones de poder en la agenda pública, y configurar el espacio público o el ágora o los cabildos en el caso de los municipios como lugares hegemónicos de la deliberación política.

Así, Manuel Castells nos dice:

[...] No hay una forma, un poder, sino una serie de relaciones de poder articuladas y, por tanto, donde hay poder siempre hay un contrapoder. Si tuviéramos que elegir una ley básica de las sociedades es que donde hay dominación hay resistencia a la dominación, donde hay poder hay contrapoder. Realmente la sociedad se construye con base en intentos constantes de dominación y sus contrapartes. En eso consiste la dinámica del cambio social, pues en cada momento lo que estamos viviendo son relaciones institucionales de dominación que persisten hasta que entran en conflicto con nuevas formas de resistencias a la dominación (2012).

A partir de lo anterior se puede afirmar que la dinámica del conflicto, canalizado como un proceso de interacción constructiva, entre



gobierno (poder) y sociedad (contrapoder), puede traducirse en la modificación de la dinámica institucional en la medida que se responde, de manera efectiva, a las demandas sociales y se busca un equilibrio positivo en el ejercicio de los poderes y sus dinámicas, para favorecer la democratización y cristalizar los procesos de gobernanza, a través de mecanismos de cooperación, corresponsabilidad y complementariedad entre el gobierno (en sus tres órdenes y con los tres poderes) ciudadanía, empresas e instituciones de educación superior.

Parafraseando al propio Manuel Castells (2012) las nuevas formas de autocomunicación que se generan en las redes se traducen en movimientos sociales que inciden en la conciencia pública, por ejemplo, sobre la protección y manejo de los recursos naturales, que, en el caso de los gobiernos municipales, en la medida que son los responsables de la gestión del territorio, es fundamental, tal como ha ocurrido en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga con los movimientos sociales que surgieron ante la amenaza de urbanización en la zona del bosque La Primavera, este movimiento canalizó la organización social desde la red, y desde este espacio logró dar la batalla por la defensa del bosque, implicando una coordinación de los tres órdenes de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

[...] Lo que realmente está cambiando es el espacio público donde la sociedad delibera, construye sus percepciones y decisiones. Ese espacio, que fue construido en torno al Estado nación democrático en un momento en que el centro del mundo era el Estado, ha sido erosionado en su capacidad de representación por la globalización, por la construcción de identidades en las que la gente se reconoce y que no coinciden necesariamente con su ciudadanía sino con su identidad religiosa o étnica, local o territorial, de género o personal: el yo como "identidad", más que el yo como "ciudadano de" (Castells, 2012).

El gran reto es, por lo tanto, ¿cómo, a través de la comunicación en las redes, se construyen identidades locales que se movilizan e interactúan con el gobierno, de tal manera que, a través de mecanismos efectivos de colaboración, entre los gobiernos locales y la ciudadanía, se impulsa la gobernanza y la construcción de una vida más democrática basada en procesos permanentes de gobernanza? La identidad colectiva puede también construirse rompiendo con lo



afirmado por Castells en términos de identidad territorial, sin perder de vista los otros procesos de identidad que además se traducen en movimientos sociales en defensa de dichas identidades, por ejemplo, los movimientos por la diversidad sexual, por la defensa de los derechos, entre otros.

Ante este contexto global, político y comunicativo por el que atraviesan nuestras sociedades posmodernas, lo que este artículo busca poner a la luz del debate es: ¿cómo el gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga ha aprovechado la circunstancia para construir una relación colaborativa, en el marco del gobierno abierto, con la ciudadanía a través de diferentes usos de las redes sociales?

Tlajomulco de Zúñiga, desde el 2010, ha sido muy activo en el uso de las redes sociales: fue uno de los primeros en tener una cuenta de Twitter, Facebook, Youtube y Livestream; experimentó con ello nuevas formas de comunicación en la gestión de la administración pública y, como consecuencia, los actores políticos construyeron una agenda pública y de campaña con un gran respaldo ganado desde estas redes.

Tlajomulco, las redes sociales y la participación ciudadana

Tlajomulco es uno de los municipios que sufrió un crecimiento exponencial, ya que, de 123,619 habitantes en el año 2000, ahora hay cerca de 718,000. Lo que hizo que los procesos administrativos y el alcance comunicativo quedaran rebasados por la gran cantidad de población que llegó a este.

Entendiendo que la posición legítima y hegemónica que tiene un gobierno cuando comunica algo hacia la población, tiene de trasfondo que la ciudadanía comparte entre sí valores, símbolos, lenguajes y un contexto cultural que los hila y que permite decodificar los mensajes, la pregunta es, y sobre todo el reto que tuvo el gobierno de Tlajomulco, ¿cómo estrechar un lazo de comunicación ante una vasta ciudadanía que recién habita el municipio?, ¿qué medios de comunicación son los más fiables para que el mensaje llegue a todos y que a la vez la comunicación construya una relación estrecha, de confianza y más horizontal? Porque cuando se tiene un problema de implosión urbana, una de las notas del problema no es solo la resolución de los servicios municipales, sino la construcción de confianza.

El gobierno municipal de la administración 2010-2012, encabezada por Enrique Alfaro Ramírez, hoy gobernador del estado de Jalisco (2018-2021), fue la primera administración en entrar al mundo de la



interacción digital, principalmente por la explosión que tuvo Facebook a partir de 2010, fecha en que la mayoría de los gobiernos y entidades públicas entraron también en el mundo digital. El uso de redes fue el de un canal de interacción, comunicación y construcción de agendas de trabajo que tenían como fin la consolidación de la confianza entre los nuevos habitantes de Tlajomulco y el Gobierno municipal. Casos había muchos, pero muy pocos a nivel nacional, estatal y local, por ello el Gobierno de Tlajomulco se convirtió en el primero en explorar estas formas de comunicación.

El gobierno de Enrique Alfaro se originó como un proceso de transición política; con anterioridad a su elección como presidente municipal de Tlajomulco, solo había alternancia entre dos partidos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Además, justo en las elecciones de 2009, en el AMG las alcaldías habían sufrido un voto de castigo al PAN y la ciudadanía había votado por el PRI, mientras que el estado de Jalisco era gobernado por el PAN; en este contexto, Tlajomulco era el único municipio gobernado por la izquierda, y el primero en el que otro partido distinto al PAN y el PRI, iba a gobernar dentro del AMG; por eso mismo, hacer las cosas bien y de manera innovadora era muy significativo para trascender políticamente en la entidad. Es así como el eslogan de la administración (2010-2012) era "Tlajomulco, Gobierno a prueba", que en las acciones significaba que cada programa, política y estrategia de gobierno iba a estar vigilada y evaluada por los ciudadanos. Y la aprobación se conseguiría por medio de mecanismos de participación ciudadana, y en la forma en que el gobierno se comunicó con la población, pues un gobierno cercano y confiable significó un gobierno aprobado y que fue ratificado a través de la aplicación de una consulta pública al respecto, esto reafirma el principio de que gobernar es comunicar.

Sin embargo, al inicio el gobierno no contaba con una estructura social que permitiera arrancar diversos mecanismos de participación ciudadana; además, la administración pública tenía limitantes y carencias importantes, sobre todo en lo referente al presupuesto, que rondaba por los 900 millones de pesos (47 millones de dólares aproximadamente) y la única comunicación que el gobierno experimentaba en ese momento era a través de los medios tradicionales (televisión, radio e impresos), que suelen ser excesivamente costosos.

En la administración anterior (2006-2009), la comunicación gobierno-ciudadanía era emisor-receptor, y la interacción se limitaba a los procesos recaudatorios, los pagos de licencias, los trámites de



servicios, y escasamente los reportes vía telefónica que realizaba la ciudadanía, además de que los ciudadanos tenían que transportarse hacia las oficinas de gobierno que estaban dispersas en diferentes sedes en el centro de Tlajomulco, que en su origen eran casas particulares rentadas por el gobierno para instalar las oficinas de las dependencias.

Esta situación hacía que la confianza de la ciudadanía en sus gobiernos fuera escasa y tuviera una brecha amplia, distante y de difícil encuentro. Ante este panorama, el gobierno de la administración entrante (2010-2012) optó por mantener una cercanía y comunicación permanente con los ciudadanos, ¿cómo lo hizo? El alcalde en turno solía realizar visitas a las comunidades, dedicar espacios para interactuar con los ciudadanos y salir a atender a quien lo solicitaba. Sin embargo, las demandas cada día eran mayores y la apertura del gobierno de esos años comenzaba a ser rebasada por las peticiones ciudadanas. Por lo que la alternativa a la cercanía física se trazó a través del uso de las redes sociales: se creó un perfil de Facebook para el alcalde Enrique Alfaro y otro para el Gobierno municipal, y un equipo de asesores se hizo cargo de realizar la estrategia de comunicación.

En 2011, Enrique Alfaro convocó a una evaluación del desempeño del gobierno, en la que se tomaron en cuenta las opiniones de la ciudadanía a través de Facebook. La estrategia de las redes sociales en ese momento comenzó a dar sus primeros resultados, la autoridad municipal, por medio de ellas, mantenía un contacto directo con los habitantes del municipio y se les informaba qué acciones estaba desarrollando; además, el presidente Alfaro contestaba los mensajes en el muro de Facebook, así como mensajes privados, cosa nunca antes vista, ya que para hablar con el presidente primero había que sortear una serie de trabas burocráticas para conseguir una cita y a veces no se lograba, al contrario que con las redes sociales, ya que bastaba con conectarse, escribir en el muro o en privado, y esperar a que el político contestara; esta fue una de las primeras experiencias innovadoras en el estado de Jalisco en términos de comunicación política y de participación, aun cuando las redes sociales ya venían siendo utilizadas de manera común por la ciudadanía, la revolución comenzó cuando la ciudadanía descubrió que estas no solo servían para socializar entre amigos, sino también para organizarse, participar e interactuar con los sujetos que ostentan el poder.

Las principales herramientas fueron Facebook y Twitter, y cada una tenía a un público distinto. Por su parte, en Facebook se atendía mayoritariamente a los habitantes y los contenidos eran dirigidos a



ellos; Twitter atendía principalmente a periodistas, académicos, y se centraban en el debate y en la coyuntura política, es decir, eran contenidos centrados en el círculo rojo de la clase política del estado y del país.

El uso de estas herramientas aumentó la participación de la ciudadanía, dado que era un canal más directo con su presidente y se podían encontrar respuestas más inmediatas. Este fenómeno no era un hecho aislado en Tlajomulco, ya en Estados Unidos, Obama interactuaba por medio de las redes sociales con gran éxito, y su campaña fue una gran muestra de una nueva ola de comunicación política. En Jalisco, Tlajomulco comenzó a incluirlas en su forma de gobierno y a ser ejemplo de cómo se podía comunicar de manera más fluida, efímera, interactiva y horizontal que con el uso de los medios tradicionales, que siempre trazan sus contenidos en cotizaciones demasiado altas y no permiten la reciprocidad ni la réplica. Además, el alcalde de Tlajomulco fue el primero en transmitir un debate vía Livestream con periodistas y ciudadanía al mismo tiempo, este ejercicio lo hizo en repetidas ocasiones, lo que abrió una mayor posibilidad para fortalecer la deliberación y el ejercicio democrático del debate.

Interactuar con los ciudadanos no solo tenía como objetivo tener un canal de comunicación directo y de difusión de las actividades de los gobiernos, tenía como propósito una interacción múltiple entre el gobierno municipal, los ciudadanos, la academia, la organización civil, entre otros.

Comunicación electoral

La interacción que se logró por medio del uso de las redes sociales aportó en otros escenarios. Hasta el 2012 la comunicación electoral se lograba por las vías tradicionales: televisión, radio, medios impresos, lonas, volantes, etc. Tlajomulco contaba con la experiencia en el uso de redes sociales en la administración pública. El entonces alcalde municipal tenía un amplio número de seguidores y un alto impacto en sus publicaciones, dado que los medios las seguían de manera puntual.

En las elecciones del año 2012, en México, se elegía al presidente de la república mexicana, gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales. En estas elecciones fue fundamental el uso de redes sociales, no solo a nivel de partidos o candidatos políticos, sino también ocurrió la primavera mexicana, es decir, el movimiento social #YoSoy132, integrado en su mayoría por estudiantes, que creció con el uso de redes sociales



para difundir entre la población la racionalización y deliberación del voto, la detención del retorno del PRI a la presidencia de la república, el llamado a que los medios de comunicación tradicionales ejercieran la comunicación con apego a la realidad y veracidad de los hechos. Fue un gran momento en que la ciudadanía utilizó las redes sociales para cuestionar a los candidatos políticos, y las formas en que fluía el poder a través de los medios de comunicación tradicional.

Este momento fue álgido para el debate político en las redes sociales, la coyuntura le sirvió a Enrique Alfaro para consolidar su candidatura a la gubernatura de Jalisco –que además era por un partido que evolucionaba al transitar del Partido Convergencia al Partido Movimiento Ciudadano– y para comunicar de manera más efectiva su propuesta política, ya que contaba con poco presupuesto para pagar publicidad, prensa impresa y tiempo aire en radio y televisión.

La nueva estrategia de comunicación política se enfocó en el uso de las redes sociales, disminuyendo los anuncios en televisión, radio y medios impresos. La coyuntura en el país parecía que apostaba por la misma estrategia, sin embargo, el impacto fue limitado y predominó el uso de los medios convencionales, en este caso las cadenas televisivas quienes hacían campaña en favor de los candidatos del PRI, a pesar de toda la estrategia del movimiento estudiantil #YoSoy132 por cuestionar la posición política que estaba implicada en narración de “la verdad” por estos medios de comunicación tradicionales (que en ese momento eran, sobre todo, Televisa y TV Azteca).

En Tlajomulco, el uso de las redes logró un alto impacto, la ciudadanía estaba ya acostumbrada a tener una interacción con los políticos. Por su parte, Movimiento Ciudadano en Tlajomulco logró posicionar a su candidato Ismael del Toro (2012- 2015), y en Jalisco el candidato a la gubernatura Enrique Alfaro quedó muy cerca del ganador Aristóteles Sandoval del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las redes sociales y el impacto en la administración pública de Tlajomulco

La introducción de las redes sociales a la administración pública de Tlajomulco logró nuevas dinámicas donde, por un lado, se podían identificar actores sociales a favor y en contra de las acciones del gobierno, pero todos con la disposición de construir un rumbo para el municipio.

Las primeras dinámicas que se presentaron fueron sin duda las quejas, reportes y peticiones de la ciudadanía. Antes el único medio



era vía telefónica y esta se solía saturar, no ser contestada, presentar fallas, entre otras limitantes. La otra forma significaba acudir a las instalaciones del Gobierno Municipal, pero para muchas personas era algo que no consideraban como una opción, ya fuera por la lejanía, por el tiempo, por el horario de servicio o por factores económicos.

Las dinámicas segundas, y de gran calado, se dieron cuando en las transmisiones en vivo de las sesiones de cabildo se presentaban las propuestas para la ley de ingresos, la aprobación del presupuesto o la aprobación del plan municipal de desarrollo, dado que la ciudadanía no solo se limitaba a escuchar las posturas de los regidores y lo que el síndico o el presidente pudieran debatir al respecto en el salón del pleno, sino que las redes daban oportunidad a que la ciudadanía también asumiera sus posiciones frente a cada fracción partidista, en cada uno de estos temas.

Esto llevó también a replantearse la manera en que se utilizaban las redes sociales. En un primer momento se pensaba en comunicar las decisiones y acciones que se tomaban en la administración pública y tener una comunicación con los ciudadanos. La cantidad de reportes y demandas por medio de las redes sociales exigía un cambio de paradigma en su uso. La gente había logrado apropiarse de este instrumento y principalmente era un canal para exigirles a sus gobernantes; la ciudadanía nunca había estado tan cerca de sus representantes, ni tampoco había tenido una herramienta que le diera el poder de exigir.

Ahora bien, se estaba ante un nuevo reto, el uso de redes sociales había llevado a la administración pública a tomar medidas y rediseñar su uso. Ya no solo se comunicaban acciones, sino que la administración y el alcalde eran receptores del sentir de la ciudadanía hacia su modelo de gobierno. Las acciones que se comunicaban también eran retroalimentadas por los usuarios. Por ejemplo, el uso de los botones de Facebook de reacciones (Me Gusta, Me Encanta, Me Asombra, Me Entristece o Me Enoja) que representan afectos emitidos a las acciones de gobierno.

Las redes se convirtieron entonces en un termómetro de la percepción de los ciudadanos hacia diversos temas, lo que nos ha llevado como gobierno a adaptarnos y replantear los contenidos que se publican.

Gobierno abierto y redes sociales

Tlajomulco logró un premio en gobierno abierto por la Universidad de Coahuila (2016), los diversos esfuerzos en materia de participación ciudadana, transparencia y uso de las tecnologías llevaron al municipio a alcanzar dicho reconocimiento.



Es bajo un modelo de gobierno abierto que Tlajomulco se ha regido desde el año 2010. Se consolidó la participación ciudadana por medio del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga. En materia de transparencia se realizaron los esfuerzos correspondientes, como la creación de una unidad especializada en el tema, y el municipio logró ser el primero a nivel nacional en lograr una calificación de 100, debido a la construcción de indicadores de evaluación entre ciudadanía (Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes [CIMTRA]) y gobierno. En tecnologías, Tlajomulco innovó con la modernización catastral a través del uso de drones para actualizar los límites catastrales y la actualización de cada una de las cuentas, la geobase (que es la georreferenciación de mapas y capas del municipio y que se utiliza para cuestiones de seguridad, uso de espacios públicos y hasta la ubicación de cada uno de los sepulcros de los cementerios municipales) y una aplicación de reporte de servicios municipales que se llama TlajoApp.

Por su parte, las redes sociales se utilizaron como una tecnología que facilitaba la interacción y recepción de información muy valiosa; sin embargo, el reto era lograr una colaboración con la ciudadanía. A través de ellas se comparten contenidos de interés para los usuarios y por medio de los cuales el gobierno puede tener una retroalimentación, había que dar el siguiente paso.

¿Cómo se logra la colaboración con la ciudadanía?

Desde el año 2010, Tlajomulco ha realizado acciones para abrir el diálogo con la ciudadanía, con el fin de que las decisiones que se tomen en la administración sean consensuadas con las y los ciudadanos. A través de un reglamento de participación ciudadana para la gobernanza se han establecido mecanismos de participación y colaboración ciudadana, con miras a un cambio del modelo de gobierno, pasando de una forma representativa a una participativa, a través del sistema de organización ciudadana (ver figura 3). Las redes sociales han sido parte de esta apertura y son un mecanismo que brinda la posibilidad de interactuar todo el tiempo con las personas que habitan el municipio y con otros ciudadanos que tienen interés en la dinámica de la gestión pública de nuestra localidad.



Figura 3: Sistema de participación ciudadana del municipio de Tlajomulco de Zúñiga



Fuente: Elaboración propia.

La colaboración con el Gobierno por medio de las redes sociales, en el caso de Tlajomulco de Zúñiga, ha dado resultados importantes porque los ciudadanos han logrado apropiarse de un medio en el que puede emitir sus opiniones y comentarios sin restricciones. Sin embargo, si el Gobierno solo cuenta con una plataforma para que los usuarios de las redes dejen comentarios, no podríamos hablar de colaboración. La forma en que las redes sociales se han convertido en un instrumento de colaboración tiene que ver con la interacción que el Gobierno y el presidente municipal realizan con los ciudadanos, tanto respondiendo a preguntas, como dando solución a reportes; sin embargo, el Gobierno Municipal se ha encargado de realizar análisis a profundidad sobre las temáticas que plantean los usuarios, puesto que hoy en día cada vez son más las ciencias que se aplican para analizar lo que sucede en las redes sociales, e incluso han derivado estudios que pretenden ser una rama de la sociología, como lo es la tecnopolítica o la antropología aplicada a las redes en una combinación con la estadística y la matemática.

Estos estudios se enfocan en analizar las tendencias de hashtags utilizados para reunir ciertos temas públicos, y con ello la organización social a través de las redes; o también estos estudios rastrean la nube de conceptos que giran en una situación geográfica o en un debate específico, veamos el ejemplo de la nube de conceptos:



Figura 5: Nube de emojis de la cuenta del Gobierno de Tlajomulco

Nube de emojis

Gobierno de Tlajomulco (group) | Jun 14, 2019 - Jun 20, 2019



Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Social Media.

La agenda que el Gobierno de Tlajomulco sigue es, en parte, condicionada por los contenidos que los usuarios generan en las plataformas, así podemos saber cuáles son sus prioridades dentro de su cotidianidad. Es decir, la ciudadanía incide de manera directa en la agenda municipal y se convierte en un filtro, debido a las reacciones por emoción o por concepto, dentro de la red. A través de las publicaciones de los usuarios, el gobierno puede saber qué es lo que requiere la ciudadanía y en qué áreas falta mejorar. Es por ello que el actual Gobierno Municipal se vio en la necesidad de abrir un área de social media para que ponga mayor énfasis en la manera en cómo se comunican las agendas de gobierno, reciba y derive los reportes de servicios y estudie la recepción de los mensajes hacia la ciudadanía.

Reestructuración en la comunicación gubernamental

Uno de los grandes logros que se alcanzaron en la comunicación del Gobierno Municipal de Tlajomulco tiene que ver con la innovación en la forma de comunicar. Los principales medios de difusión de mensajes, ideas, programas o políticas de gobierno se expresan a través de las redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram), son pocos los casos en que se contratan contenidos a través de radio, televisión, prensa impresa o espectaculares. Además, el uso de publicidad en este tipo de redes es más flexible debido a que te permite estimar hasta cuánta



población va a llegar el mensaje e incluso es posible dirigir a un perfil de usuario el mensaje, ya sea por su ubicación geográfica, por tipos de población y rango de edad, ya que las redes sociales, en sí mismas, son un banco de datos importante que facilita emitir mensajes específicos y dirigidos con una intencionalidad clara que facilita su fácil comprensión y su retroalimentación.

En este sentido, se reconoce que la sociedad no es pasiva, y esto es lo positivo de las redes, porque entre los mismos usuarios puede auto organizarse y delimitar sus causas sociales a través de *hashtags* y con ello conglomerar ciudadanos afines y, por lo tanto, tomar postura a la agenda gubernamental ya sea de oposición o apoyo.

En la cuenta del gobierno municipal el usuario espera recibir información relacionada con la administración pública tales como programas y actividades, contingencias, horarios de atención, entre otros.

En el caso de las cuentas personales del alcalde, la dinámica cambia, ahí se vierte una cantidad de contenidos que difieren del que se plantea en la página de gobierno, dado que son un combinado de posicionamientos personales sobre temas públicos e informe de las actividades que preside en la administración municipal. Las cuentas del presidente municipal se han vuelto una plataforma donde lo que predomina es la rendición de cuentas: ahí se piden cuentas de las decisiones que el alcalde emprende, ahí se exige cuando un servicio no se ha resuelto, y en ellas se vierten los reclamos y las felicitaciones, además de que se le detecta como el primer responsable de lo que ocurre o no en el municipio.

Conclusiones

La dinámica de interacción entre gobierno y ciudadanía, si se enfoca de manera positiva y constructiva a través de las redes sociales es, en sí misma, un medio efectivo para gestionar la vida pública, desde la perspectiva de la construcción de la democracia a través de procesos y mecanismos de gobernanza que impulsan el cogobierno.

Si asumimos que gobernar es comunicar, es importante destacar la función del gobierno como enlace efectivo entre los actores clave del desarrollo local y ser, así, un mediador que propicia las interacciones facilitando la conexión entre las personas.

Se trata, en parte, de contribuir a un cambio de paradigma en la distribución del poder y, desde nuestra perspectiva, de impulsar los movimientos sociales para que se conviertan en poder social con poder



comunicativo; y el poder comunicativo en poder político en manos de los ciudadanos, con mecanismos claros de colaboración entre todos los actores clave del desarrollo y para el impulso de una democracia participativa de calidad.

Se trata de transitar de la participación ciudadana a la colaboración y la corresponsabilidad en la vida pública, donde cada uno tiene claras sus contribuciones al desarrollo, con base en el gobierno abierto, cuyo propósito central es asegurar una mejor toma de decisiones de los ciudadanos y del gobierno, cuyo punto de partida es la construcción conjunta de información que permite que las acciones tomadas por ambos se centren en la mejora de la calidad de vida. Así, toda acción de comunicación vía redes sociales debe basarse en la colaboración y construcción de diálogos que permitan el fortalecimiento institucional y, en el caso de los gobiernos, se trata de que la información ofrecida vía redes tenga apego a un ejercicio de rendición de cuentas que significa informar sobre los resultados e impactos obtenidos de acuerdo con los marcos jurídicos y administrativos que los fundamentan.

Además, al día de hoy, en Jalisco el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) ha comenzado a normar dentro del criterio 03 de la Ley de transparencia, el uso de las redes sociales de los sujetos obligados diciendo que "las cuentas de redes sociales abiertas de servidores públicos, son un instrumento para la divulgación de información oficial y/o pública" (ITEI, 2018); con este posicionamiento y norma, las redes sociales de los sujetos obligados quedan explicitadas como plataformas de comunicación oficial y pública; que facilitan la inmediatez y la universalidad de la información.

De tal modo que una cuenta de redes sociales es asimilable a un documento público "siempre y cuando en esa cuenta se documentan actividades realizadas en el ejercicio de las facultades, funciones, atribuciones y competencias de los sujetos obligados o de sus servidores públicos e integrantes.

- Los sujetos obligados, tienen el deber de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- El contenido de las páginas web o electrónicas es un hecho notorio y susceptible de ser valorado en una decisión judicial" (ITEI, 2018).



Esta última forma de reglamentación de las redes sociales es un precedente importante para la transformación de su uso en las instituciones públicas y actores políticos, dado que todo lo que ocurre en sus canales es sujeto de verificación y de exigencia de rendición de cuentas, a la vez que obliga a siempre mantener abiertas y públicas las cuentas a la interacción con la ciudadanía y, por otro lado, dentro de este criterio, las redes sociales se absorben como un ingrediente importante para la participación ciudadana, la transparencia, y con ello la colaboración que son las miras principales donde descansa la idea del gobierno abierto.

Hoy, las redes sociales son instrumentos institucionales y responsabilidad de quien, de una u otra manera, por mandato político y jurídico, detenta una posición en el servicio público y por tanto de ejercicio de poder. El reto es que cumplan una función de empoderamiento ciudadano que robustezca el principio de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, para la regulación de la vida pública y de su fortalecimiento como instrumento de un buen gobierno que trascienda los tiempos de la administración pública y, por tanto, sea un bien de interés público sostenible que contribuya a la gobernanza.

Referencias

Castells, M. (Septiembre, 2012). El poder en la era de las redes sociales, Revista Nexos. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=14970>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). De Gobierno Abierto a Estado Abierto. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/CEPALyEstadoAbierto>

Digital 2019. (2019). Global Digital Overview. Recuperado de <https://www.slideshare.net/DataReportal/digital-2019-global-digital-overview-january-2019-v01>

Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. (2018). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública [art. 12 Fracción XVII] Criterio de resolución 003/2018 Las cuentas de redes sociales abiertas de servidores públicos, son un instrumento para la divulgación de información oficial y/o pública. Recuperado de <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/transparencia/fraccion/art12-18>

Naser, A., Ramírez, A. & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI. (2011). *Las Redes Sociales en Internet*. Fondo europeo de desarrollo regional.

Requena Santos, F. (1989). El concepto de Red Social. *Reis*, 48(89). Recuperado de http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_048_08.pdf







GOBERNANZA URBANA

EL CAMINO DE GARANTIZAR EL DERECHO AL HÁBITAT EN TLAJOMULCO

*Gustavo Alejandro Rivera Mendoza, Héctor Manuel Sanromán Flores
y Andrés Ampudia Farías*

De acuerdo con el diagnóstico elaborado para establecer una Política de Vivienda para el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, administración 2018-2021, elaborado por la Dirección de Vivienda del Instituto para el Mejoramiento del Hábitat (IMHAB), desde la década de los noventa, el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), al igual que otras ciudades de América Latina, ha seguido un patrón de transformación urbana similar, en donde la ciudad central decrece o pierde población por el agotamiento del suelo disponible, mientras que la periferia la absorbe, aumentando considerablemente sus habitantes. Este incremento es posible por la anexión tanto física como funcional de otros municipios, la cual, en el caso del AMG, sucedió desde la década de los sesenta con la integración de los municipios de Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, y en los ochenta con la de Tonalá, conformando lo que se ha denominado la primera periferia (Cruz et al., 2008).

Ante la desaceleración de la primera periferia y la constante expansión demográfica, alrededor del año 2005, los municipios de El Salto y Tlajomulco se consolidaron como la segunda periferia (Cruz et al., 2008), debido a que en ambos existían importantes y extensas propiedades ejidales que paulatinamente se convirtieron en espacios idóneos de urbanización. Un ejemplo de esto es que, tan solo en el periodo del 2000 al 2009, la superficie aprobada para urbanizar fue de 5,331.60 hectáreas, lo cual, en comparación con la década inmediata anterior, tuvo un incremento del 875%.

Es así como el municipio de Tlajomulco de Zúñiga dejó de ser un territorio eminentemente rural, comenzando a incorporarse de manera rápida y con nula planeación, a la mancha urbana del AMG, siendo el municipio con el mayor incremento de su parque habitacional, pasando de 12,479 viviendas en 1990, a 145,157 viviendas en 2015 (INEGI, 2018), un aumento de casi el 860% en 15 años.

El crecimiento en el parque habitacional, se llevó a cabo sin que se garantizara la infraestructura básica necesaria para los nuevos habitantes que llegaron, lo cual generó una compleja problemática social en un territorio difuso, donde lo rural perdía espacio con lo urbano, y donde la dispersión y desconexión no solo con la ciudad central y la



metrópoli, sino también al interior, fueron relegando el papel fundamental del municipio de Tlajomulco de Zúñiga en el funcionamiento del AMG y de la región occidente del país.

A partir de la segunda década de este siglo, esta problemática comenzó a ser atendida de manera primordial desde el Gobierno Municipal. Así, poco a poco Tlajomulco de Zúñiga dejó de ser ejemplo de lo negativo en materia urbana y social, para irse convirtiendo en referente a nivel nacional de atención a las necesidades y problemáticas de sus habitantes, mediante la priorización de lo social en la generación de políticas públicas y la toma de decisiones, como la inclusión del presupuesto participativo y una innovadora normatividad en materia de participación ciudadana.

Hoy, uno de los objetivos principales de esta administración municipal, es la de consolidar a Tlajomulco como una "ciudad modelo", al continuar y reforzar las políticas de recomposición del tejido social y territorial. Para lograrlo, fueron aprobados tanto el "Decreto por el que se expide el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco", como el "Decreto por el que se expide el Reglamento del Instituto para el Mejoramiento del Hábitat del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco", ambos publicados el 30 de noviembre de 2018, conformándose así la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad y, dentro de ella, el Instituto para el Mejoramiento del Hábitat Tlajomulco, como respuesta de atención inmediata a la situación actual del municipio y como elementos garantes del cumplimiento de transformar al municipio de Tlajomulco de Zúñiga en una "ciudad modelo", bajo los preceptos de conformar un territorio Cercano, Compacto, Conectado y Equitativo, sin perder de vista los ámbitos urbanos y rurales con los que cuenta, con pleno respeto a su patrimonio y sus tradiciones, pero con una visión de futuro, entendiendo que las y los habitantes de Tlajomulco son y serán el centro de sus políticas, programas, proyectos y acciones.

La conformación de la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad, responde a un modelo replicado en los municipios del AMG, como una forma de atender de manera integral, la problemática territorial del municipio, por lo que se encuentra integrada por las Direcciones Generales de Obras Públicas, de Ordenamiento del Territorio y de Protección Ambiental y Sustentabilidad, en donde se concentran las áreas técnicas encargadas de la dictaminación y la realización de estudios y proyectos que darán cuerpo a la operatividad territorial del municipio, con un enfoque del desarrollo sostenible donde



sea primordial el entendimiento de las condiciones sociales, políticas y económicas del conjunto social, es decir, con una plena visión del ser humano, donde se busque que los habitantes del municipio puedan desarrollarse de manera equilibrada con su entorno, procurando y garantizando satisfacer sus necesidades básicas, al mismo tiempo que se ejecuten acciones que protejan, restauren y fomenten el cuidado del medio ambiente y el entorno natural del municipio a través de un manejo profesional de su capital natural.

Adicionalmente, a diferencia del modelo aplicado en el resto de los municipios metropolitanos, dentro de la Coordinación se creó el Instituto para el Mejoramiento del Hábitat Tlajomulco, con el objeto de poder atender la problemática del territorio, pero sin perder el sentido social, mediante un esquema innovador a nivel nacional, organizado como un Organismo Público Descentralizado (OPD) con independencia financiera y autónomo en su toma de decisiones, para conformarse como el área encargada de estudiar, analizar y proponer las soluciones a los problemas territoriales (urbanos y rurales), con un enfoque central en el garantizar el derecho al Hábitat de todas y todos los habitantes del municipio. Es importante señalar, que dicha estructura ha sido validada por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), ya que responde de manera directa al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalados en la Nueva Agenda Urbana.

Para lograr conformar a Tlajomulco de Zúñiga en una "ciudad modelo", primero debemos garantizar el derecho al hábitat para todos los que vivimos en este municipio. Para ello, se entenderá al hábitat como el conjunto de factores físicos, geográficos y sociales que inciden en el desarrollo de los individuos, por lo que se buscará garantizar, a través del IMHAB, las condiciones adecuadas para que los habitantes puedan desarrollarse en un ambiente de paz, mediante un nuevo modelo territorial, tomando como base la planeación urbana de manera participativa, entendiendo el contexto del territorio desde lo local, pasando por lo metropolitano y regional, mediante:

- La generación de un sistema de movilidad integral que conecte y acerque a las personas al interior de sus barrios y colonias, pero también con la metrópoli y el resto del estado.
- El Establecimiento del derecho a la vivienda que garantice el acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible a los sectores más vulnerables de la población.



- La generación de un entorno compuesto por espacios públicos de calidad, que garanticen la integración comunitaria que permitan recomponer el tejido social.
- El acceso a agua de calidad para todos los habitantes del municipio.

Todo ello con un enfoque del desarrollo sostenible, donde sea primordial el entendimiento de las condiciones sociales, políticas y económicas del conjunto social, es decir, con una plena visión del ser humano, adoptando estrategias para lograr una planeación resiliente, que fomente el aprovechamiento óptimo de los recursos naturales del territorio.

El poder llegar a garantizar el derecho al hábitat para todos, es un proceso que conlleva en un primer paso, el entender a la gobernanza como el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones que asegure la participación activa, protagónica y autogestionada por la comunidad, ciudadanía, organizaciones y asociaciones civiles, instituciones de educación superior, junto con el gobierno, las cuales fomenten el acceso a un hábitat más conectado, cercano, compacto y equitativo, promoviendo la participación de los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad para eliminar las limitaciones que impidan el pleno ejercicio de sus derechos en la construcción del hábitat, implementando también las medidas necesarias para disminuir la desigualdad y la inequidad histórica entre géneros.

Para garantizar el derecho al hábitat, el IMHAB ha establecido su programa de trabajo en seis grandes ejes:

1. El derecho ciudadano a conformar un territorio ordenado, planificado y equilibrado.
2. El derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar.
3. El derecho al espacio público y a la identidad cultural.
4. El derecho a la movilidad.
5. El derecho a la vivienda adecuada.
6. El derecho al agua y al saneamiento.

Lo primero es garantizar el derecho ciudadano a conformar un territorio ordenado, planificado y equilibrado; para ello, desde el gobierno



municipal, se debe facilitar a la ciudadanía todas las disposiciones jurídicas actualizadas y vigentes que regulan el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio en el municipio, haciéndolos partícipes de la elaboración de todos los planes o programas de desarrollo urbano, así como de mantenerlos disponibles para información y consulta del público en los medios informáticos, electrónicos o telemáticos, especialmente internet y en las oficinas técnicas de la dependencia municipal, propiciando y cumpliendo con las normas y mecanismos de consulta y participación ciudadana que establecen las leyes y reglamentos vigentes en los procesos de formulación, revisión, ejecución, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo urbano aplicables en el territorio municipal.

Ahora bien, el medio ambiente es el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por las personas que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados, y un medio ambiente adecuado se considera como una condición previa para la realización de otros derechos humanos, por lo que el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar será atendido desde una doble dimensión:

a) Proteger el ambiente como un bien jurídico fundamental, expresando el papel indiscutible que este tiene en la realización de un plan de vida digno, a través del aseguramiento de las condiciones óptimas del entorno y la naturaleza, más allá de su relación con el ser humano y de la apreciación que este haga sobre aquellos, reconociendo que su valor intrínseco deriva de que su proceso o los procesos que la integran continúan y siguen aparentemente en un sentido: reproducirlo vivo, seguir existiendo, en su esfuerzo constante de adaptarse para sobrevivir, incluso a la acción humana.

b) La protección de este derecho humano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos, atendiendo al principio de interdependencia, ya que el ser humano se encuentra en una relación indisoluble con su entorno y la naturaleza, por lo que nuestra calidad de vida, presente y futura, nuestra salud e incluso nuestros patrimonios material y cultural están vinculados con la biosfera; en este sentido, la dignidad, la autonomía y la inviolabilidad de la persona dependen de su efectiva defensa.

El espacio público es el lugar de encuentro social y conectividad



por excelencia. Su influencia comienza justo al salir del espacio privado y por lo tanto es de dominio y uso público. Su uso depende de los constructos sociales, tradiciones y expresiones de sus contextos urbanos y los ciudadanos tienen el derecho de su apropiación con total libertad, siempre y cuando cumplan con la normativa correspondiente. Es aquí donde prevalece el bien común sobre el bien particular, por lo que, en los espacios públicos del municipio, se debe garantizar que los habitantes se encuentren como iguales. Para garantizar el derecho al espacio público y a la identidad cultural en el municipio, los espacios públicos son considerados motores para la cohesión ciudadana, en donde los vecinos se sientan identificados y puedan aprovechar sus instalaciones para los distintos fines en pro de la comunidad, fomentando así la convivencia, el trabajo en equipo y la vida de barrio, teniendo como funciones primordiales las siguientes:

- a) Encuentro y conocimiento de la comunidad y, a su vez, respeto entre los vecinos.
- b) Cohesión entre los distintos estratos de la población, para una convivencia armónica e incluyente.
- c) Consolidación y fomento de la cultura e identidad local.
- d) Mejora de la calidad del aire y, por lo tanto, la salud de los usuarios.
- e) Generación de un modo de vida tipo barrio tradicional.
- f) Propiciar una escala humana que dé sentido a todo tipo de usuarios, tanto a automovilistas como ciclistas o peatones, entre otros.
- g) Producir la integración y redistribución urbana.

El derecho a la movilidad se define como el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad, suficiente y aceptable que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en el municipio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo. Se explica desde dos dimensiones:

- a) Dimensión individual. Es el derecho de cada persona a decidir libremente tanto su movimiento como la manera de desarrollarlo en un lugar determinado.
- b) Dimensión colectiva. Es el derecho de todas las personas y de la sociedad a la coexistencia de una gran variedad de formas de movilidad que respondan a los diversos modos de vida y actividades que la conforman, las cuales deben permitir la satisfacción de necesidades y el desarrollo de la población.



Para garantizar el derecho a la movilidad, en las acciones, proyectos y políticas en materia de movilidad se deben incluir los siguientes elementos:

a) Disponibilidad. Es la disposición para todas las personas, de una diversidad de modalidades de transporte, de infraestructura vial y de apoyo, así como de espacios públicos para una efectiva realización de movimientos dentro del territorio municipal, permitiendo así la satisfacción de necesidades básicas de acceso al trabajo, educación, salud, alimentación, vivienda y recreación, entre otros.

b) Accesibilidad. Los elementos de la movilidad en el municipio deben estar al alcance de todas las personas, sin discriminación alguna.

c) Acceso a la información, a la participación y a la exigibilidad. Consiste en que los habitantes del municipio cuenten con la información necesaria relativa a la movilidad, así como garantizar su participación en la generación de políticas relativa a la movilidad.

d) Calidad. Los diversos medios de transporte, la infraestructura vial y de apoyo, y el espacio público, deben ser adecuados y contar con elementos de calidad, diseñados para permitir la movilidad en condiciones de igualdad y sin discriminación; producir el menor daño ambiental; ser diseñados a una escala humana, y encontrarse en buen estado, con condiciones higiénicas y de seguridad adecuadas.

e) Aceptabilidad. Todos los elementos del sistema de movilidad deben ser pertinentes y adecuados éticamente, respetuosos de las diferentes culturas que quienes lo utilizan, y sensibles a los enfoques de género y a los ciclos de la vida.

Se entiende por derecho a la vivienda adecuada el garantizar a todos los habitantes del municipio lo siguiente:

a) La seguridad de la tenencia, generando las condiciones jurídicas adecuadas que protejan a las personas del desalojo forzoso, hostigamiento y otras amenazas relacionadas con la vivienda.

b) La disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura adecuada.

c) La asequibilidad, fortaleciendo y creando los instrumentos de gestión necesarios para proporcionar alternativas habitacionales a un costo accesible para las personas, sin poner en



riesgo el disfrute de otros satisfactores básicos o el ejercicio de sus derechos humanos.

d) La habitabilidad, promoviendo viviendas y entornos que proporcionen seguridad física a los habitantes, así como también espacios habitables, mejora en las condiciones de salud y protección ante peligros estructurales.

e) La accesibilidad e inclusión, creando las condiciones necesarias para que las soluciones habitacionales estén diseñadas y construidas conforme a las necesidades específicas que presenten los grupos en situación de discriminación.

f) La ubicación, promoviendo que las áreas habitacionales cumplan con localizaciones que deban ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías entre otros servicios y que además estén fuera de zonas de riesgo.

g) El respeto de la identidad cultural, propiciando y fortalecer que, en el diseño y construcción de las soluciones habitacionales, se considere y respete en todo momento, la identidad cultural de las personas.

El derecho al agua potable y al saneamiento es el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico:

a) Suficiente. El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico.

b) Saludable. El agua necesaria, tanto para el uso personal como doméstico, debe ser saludable; es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana.

c) Aceptable. El agua ha de presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos (personal y doméstico).

d) Físicamente accesible. Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud.

e) Asequible. El agua y los servicios e instalaciones de acceso al agua deben ser asequibles para todos.

Hacia la construcción de una política de vivienda

La vivienda es mucho más que una estructura física para la satisfac-



ción de necesidades básicas. Es también un espacio que adquiere simbolismos y que refleja aspectos sociales y culturales tanto del individuo como de la comunidad. Y a pesar de la relevancia que tiene en el desarrollo y la vida cotidiana de las personas, “ningún país del mundo está libre de problemas habitacionales” (Gilbert, 2014, p. 23).

Especialmente en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, la problemática de vivienda ha sido emblemática. El modelo habitacional impulsado en años anteriores se ha vuelto insostenible, especialmente por el consumo de suelo desmesurado, el alto porcentaje de viviendas deshabitadas, la precariedad de las viviendas, así como la poca integración socioespacial que existe al interior y exterior de los conjuntos habitacionales.

Hasta el día de hoy, se han tomado pocas decisiones e implementado estrategias difusas para contrarrestar solo algunos de los efectos del problema. Por esta razón, es imperante que se actúe de manera contundente en la materia, que se den soluciones integrales y que se transforme profundamente el modelo habitacional que ha dominado y dañado tanto al municipio.

Ante este escenario, la Administración Municipal 2018-2021 ha establecido, como prioridad, el diseñar y aplicar una política habitacional que oriente la planeación y el desarrollo de instrumentos, estrategias y programas necesarios para garantizar el derecho universal a la vivienda adecuada. Una política que permita la articulación de acciones acordes al contexto, que busque en todo momento el mejoramiento de las condiciones de vida y la transformación del hábitat y que, además, fomente una estrecha colaboración con la ciudadanía.

Es así como el IMHAB a través de la Dirección General de Vivienda y la Coordinación de Gestión Integral de la Ciudad, presentan la Política Habitacional 2018-2021, la cual identifica los aspectos más relevantes de la problemática de vivienda y que estructura cuatro ejes estratégicos, con sus respectivos objetivos generales y 14 líneas de actuación para modificar la actual situación habitacional.

Sin duda, atacar el grave problema de vivienda que existe en el municipio representa un gran reto, pero también una oportunidad histórica inigualable que marcará un antes y un después en la acción gubernamental. Las acciones que de esta política se deriven, buscarán convertir a Tlajomulco de Zúñiga en un referente a nivel local, nacional e internacional de innovación en materia de vivienda, pero, sobre todo, permitirán poner a las personas al centro de todas las decisiones, impulsando una nueva forma de concebir y articular la ciudad.



Ejes estratégicos, objetivos y líneas de actuación

La Política Habitacional 2018-2021 del Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga integra la visión de la Nueva Agenda Urbana para garantizar que todos los habitantes del municipio gocen de los beneficios y de las oportunidades que las ciudades ofrecen (ONU-Hábitat, 2017). Asimismo, reconoce el derecho que tienen las personas a disfrutar de una vivienda adecuada, la cual deberá cumplir como mínimo:

- La seguridad de la tenencia.
- La disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura adecuada.
- La asequibilidad.
- La habitabilidad.
- La accesibilidad e inclusión.
- La ubicación.
- El respeto por la identidad cultural.

Es así como la presente política habitacional pone a las personas al centro de las decisiones y fomenta el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Se encuentra estructurada en cuatro ejes estratégicos e integrales: habitar, dignificar, ordenar e impulsar, así como sus objetivos generales y 14 líneas de actuación, que en conjunto buscarán garantizar el acceso a una vivienda adecuada, así como construir y articular una ciudad más justa y equitativa.

Líneas de actuación:

1. Alquiler social

Como señalan Blanco, Fretes y Muñoz (2014), el alquiler es una de las principales alternativas de tenencia para las personas de escasos recursos a nivel mundial. Dado que en el municipio existe una baja oferta de viviendas en alquiler y la tendencia actual apunta a un cada vez mayor abandono de los inmuebles por diversas razones, se buscará implementar acciones tendientes al alquiler social mediante el cual se proporcionarán alternativas habitacionales asequibles para la población.

En este sentido, el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga fungirá como gestor, administrador, mediador y aval entre los propietarios



que tengan su vivienda deshabitada y los inquilinos. De esta manera, se reducirá la incertidumbre y desconfianza que existe entre ambas partes, ya que se les garantizará el pago y el buen uso del inmueble. Las acciones podrán contribuir a disminuir el crecimiento urbano, pero también a incrementar el número de viviendas particulares habitadas, mejorar tanto los ingresos económicos de los propietarios como la calidad de vida de las familias que sean beneficiadas, garantizando una cuota asequible para sus ingresos.

De modo que, las acciones de alquiler social que implemente el municipio buscarán en todo momento promover el acceso a viviendas adecuadas a aquellas personas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad o discriminación, con el objetivo de otorgarles mejores condiciones de habitabilidad, así como seguridad y certeza jurídica con respecto a su hogar.

2. Equipamientos comunitarios

Es innegable que las ciudades prosperan a través del desarrollo comunitario. Considerando que existen numerosos inmuebles que se encuentran deshabitados en todo el municipio e insuficientes espacios para la interacción social, se buscará que las viviendas no solo cumplan funciones de alojamiento, sino que también permitan la articulación y el fortalecimiento del tejido social y la identidad comunitaria. Para ello, estas viviendas podrán desempeñarse como espacios comunes en donde tengan lugar actividades recreativas, deportivas, culturales, de prevención, participativas y/o de organización social.

Por esta razón, se buscará alquilar viviendas desocupadas en fraccionamientos donde no existan centros de desarrollo o puntos de encuentro social y que requieran de espacios para impulsar el desarrollo integral de la comunidad mediante la estrecha colaboración con las distintas asociaciones civiles que trabajan en el territorio municipal y el diagnóstico pertinente sobre las necesidades de la comunidad, se les podrá facilitar y brindar gratuitamente a estas organizaciones, los espacios necesarios para la implementación de servicios o actividades productivas que busquen el beneficio común.

3. Intermediación del desalojo

Si bien no existen cifras exactas sobre la cantidad de procesos que tienen lugar en el municipio en materia de desalojo forzado, la realidad nos demuestra que sí existe un importante número de estas prácticas, las cuales frecuentemente se acompañan de actos de intimidación



o de amenazas. De modo que, el municipio buscará ejercer un papel de intermediario y asesor externo en aquellos procesos legales que tengan como fin último la separación permanente de los ocupantes de la vivienda, y en donde además no se cuente con alternativas habitacionales o medios apropiados de protección legal.

Dada la realidad enunciada se realizarán acciones tanto de asesoría legal para los afectados como de entendimiento y cooperación con los agentes y desarrolladores inmobiliarios, el Gobierno buscará entablar diálogos entre las partes, buscando en todo momento, la protección y el respeto de los derechos humanos de los afectados y la realización de procedimientos apegados a la legislación vigente. Asimismo, se fomentará que las personas sujetas a procesos legales puedan contar y acceder con opciones habitacionales de manera preferente.

4. Convenios de colaboración con los ONAVIS

Aunque existe un importante número de viviendas deshabitadas a nivel municipal, es importante señalar que muchas de ellas ya no pertenecen a particulares, sino que han sido parte de procesos jurídicos de recuperación por parte del Organismo Nacional de Vivienda (ONAVIS) y que, por ende, les han sido adjudicadas. Por lo tanto, la reincorporación formal de estas unidades de vivienda y su posterior ocupación puede contribuir a mejorar y regenerar el entorno urbano en los diversos fraccionamientos del municipio.

Con este fin es que se buscará generar convenios y acuerdos de colaboración con el ONAVIS, para concertar acciones de donación, adjudicación o comodato de dichas viviendas deshabitadas, con el propósito de incorporarlas y gestionarlas a través de los diferentes programas y estrategias municipales que se generen en materia de alquiler y servicios.

5. Autogestión y aplicación de medidas de seguridad

En diversos fraccionamientos del municipio es posible encontrar una importante presencia de vecinos organizados que activamente protegen su entorno inmediato contra las amenazas que se producen. Las viviendas en situación de abandono no son la excepción, ya que los habitantes suelen tomar acciones para vigilar y tapar sus accesos con diversos materiales debido a que representan un peligro latente para la comunidad. Sin embargo, estas actuaciones no trascienden legalmente ni impiden en su totalidad que los accesos puedan ser vulnerados de nuevo.



Con el objetivo de que estos actos trasciendan, especialmente en el ámbito legal, y que se pueda contribuir a disminuir la percepción de inseguridad, salvaguardar la propiedad de un tercero y los posibles riesgos en materia de insalubridad, el municipio sumará esfuerzos con la ciudadanía para identificar e implementar acciones preventivas y medidas de seguridad en viviendas que presenten condiciones consideradas como críticas. Los medios pueden ser la imposición de infracciones a los propietarios, así como la identificación y clausura temporal de los inmuebles, con el propósito de restaurar y propiciar entornos más favorables para el desarrollo de las comunidades.

6. Crecimiento y funcionalidad de la vivienda

Las adecuaciones, ampliaciones y transformaciones que pueden mejorar las condiciones de habitabilidad en las viviendas, dependen en gran medida de los recursos que sus habitantes puedan destinar para ello. Y aun cuando existe la capacidad para hacer modificaciones, muchas veces estas tienden a realizarse sin un apoyo técnico o especializado, lo que puede llevar a comprometer la estructura física del inmueble y la seguridad de sus habitantes.

Frente a la realidad descrita, el punto de partida es que el rediseño de los componentes de las viviendas debe de utilizarse tanto como un mecanismo para hacer funcionales los espacios como una herramienta para catalizar la mejora de la calidad de vida de las personas (Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible, s.f.). Por lo que se buscará impulsar y establecer acciones y mecanismos de colaboración tendientes a solucionar las deficiencias habitacionales, especialmente en materia de superficie, materiales calidad espacial, a través de la asistencia técnica, el otorgamiento de subsidios y financiamientos para la ejecución de ampliaciones y mejoramientos de las viviendas que lo requieran.

7. Regeneración urbana

Aunque el deterioro de las viviendas y el entorno inmediato responde a un proceso natural de desgaste por el transcurso del tiempo y del uso, es indudable que en el caso de Tlajomulco se ha dado de manera acelerada y con presencia simultánea en varios puntos del parque habitacional. Esta condición repercute negativamente en la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a su entorno y, sin duda, en la dinámica social que subyace en el fraccionamiento.

A través del acercamiento con los representantes y la comunidad



que habita los fraccionamientos con mayor deterioro, se buscará establecer estrategias de regeneración que contemplen la intervención de la imagen urbana, así como de las áreas comunes, centrandose especial atención en aquellos fraccionamientos que no han sido entregados formalmente y que se encuentran en una grave situación de abandono y deterioro por parte de los desarrolladores inmobiliarios.

8. Mecanismos de municipalización y rescate de conjuntos habitacionales

Los fraccionamientos que no han sido entregados o municipalizados presentan mayores retos para las autoridades, dado que, por lo general, no cuentan con la infraestructura o las condiciones necesarias para ser habitables. Ante la falta de una figura legal que se pueda hacer responsable por las deficiencias, desperfectos u omisiones, es que resulta necesario generar y establecer nuevos esquemas de cooperación para rescatar estos conjuntos habitacionales.

Con esta visión es que se explorará la posibilidad de establecer esquemas de cooperación y coordinación público-privado, por medio de las cámaras de la industria de la construcción y de los desarrolladores de vivienda, para regularizar dichos conjuntos. Estos esquemas buscarán además proveer los servicios y los equipamientos faltantes, para así garantizar tanto la habitabilidad y la certeza jurídica como también propiciar una mejor calidad de vida para sus habitantes.

9. Proyectos estratégicos de desarrollo local en fraccionamientos de interés social

Es evidente que existen numerosos fraccionamientos que requieren de estrategias e intervenciones de manera inmediata y a pesar de esto hoy no existen diagnósticos sobre las características, dificultades y necesidades que se presentan en cada uno de ellos. Al no contar con información consistente sobre los contextos y el panorama general de los conjuntos habitacionales, cualquier acción tendiente a solucionar un problema, podrá quedarse corta o ser desatinada.

Ante la imperante necesidad de tener una radiografía puntual sobre el estado que guarda el parque habitacional, es que se realizará un diagnóstico municipal a nivel fraccionamiento. Este diagnóstico deberá incluir, entre otras cosas, la densidad de población, la disponibilidad de equipamientos, la cantidad de espacios públicos, las distancias promedio de traslados, así como también las superficies promedio de las viviendas y el nivel de deterioro del entorno. Además,



la información que se recabe se complementará por testimonios de los mismos habitantes, quienes proporcionarán información valiosa con respecto a sus experiencias personales en los procesos de compra de los inmuebles, así como también en su calidad de residentes.

A través de cada diagnóstico es que se podrán programar las intervenciones adecuadas para cada conjunto, así como en el entorno inmediato a ellos. También permitirán obtener una perspectiva más acertada sobre la situación de los usos de suelo y si es necesario establecer cambios normativos que permitan una mayor diversificación, mixtura social, generación de empleos y conectividad.

10. Reglamento integral de la ciudad

El sector inmobiliario ejerce cada día mayor presión por disponer de suelo para desarrollar vivienda. Por ende, las ciudades requieren de instrumentos técnicos y normativos que sean claros, integrales, armónicos y participativos, que a la par de ordenar, busquen también proteger el medio ambiente. Es decir, mecanismos de planeación que conciban a la ciudad como un conjunto de elementos que se articulan en distintos niveles, en donde se presentan dinámicas territoriales de la más diversa naturaleza e innumerables actores que constantemente transforman el espacio.

Ante esta necesidad de concertar una gestión urbana más eficiente, estratégica y coordinada, se impulsará la creación de una norma integral para la gestión de la ciudad con visión de mediano y largo plazo, en donde la vivienda desempeñe un papel central en la toma de decisiones. En este sentido, la normativa establecerá criterios específicos con respecto a densidades mínimas de construcción, el número máximo de viviendas a desarrollar en el conjunto habitacional, así como también la diversidad de tipologías de viviendas, de prototipos y de tenencia. Estas directrices tienen la intención de "evitar la construcción de espacios residenciales no sostenibles, desvinculados de las zonas consolidadas de las ciudades y limitar los problemas de gestión de los servicios públicos en los conjuntos habitacionales" (ONU-Hábitat e INFONAVIT, 2018, p. 240).

11. Demolición de edificaciones nocivas

Las irregularidades en materia constructiva son una realidad del municipio. Proyectos habitacionales de todas las escalas fueron edificados sin respetar las normas urbanísticas, sin contar con las licencias y los permisos correspondientes, y sin la aplicación efectiva de la ley



para su regulación, suspensión o cancelación. Estos espacios que no cumplen con las condiciones suficientes para ser habitados, ya sea porque no cuentan con servicios básicos, o porque se encuentran en zonas de riesgo, o en condiciones de obra negra y sin certeza jurídica, y afectan indudablemente el entorno.

Por ello, con la finalidad de regularizar las acciones urbanísticas y disminuir los posibles riesgos que se presenten en las comunidades, el municipio buscará proceder legalmente en contra de aquellas viviendas o edificaciones que sean inseguras y que vulneran la integridad física de la comunidad. Además del procedimiento legal, se implementarán las medidas de seguridad necesarias en cada caso, siendo la demolición de los inmuebles el último recurso para aquellas edificaciones que no cumplan con los criterios mínimos de habitabilidad.

12. Desarrollo de buenas prácticas de diseño urbano

Como se ha señalado, la producción y oferta masiva de vivienda sacrificó ciertas particularidades y parámetros de habitabilidad que han repercutido considerablemente en la calidad de vida de los habitantes. Estas formas de construir desarrollos habitacionales tienen que modificarse y transitar hacia nuevos paradigmas de vivienda, en los cuales se concilie el diseño arquitectónico con las múltiples funciones que pueden desempeñar los espacios de un hogar, y en donde el bienestar de las personas sea el eje rector de todas las decisiones.

Bajo esta perspectiva es que se promoverá establecer mecanismos, incentivos y reconocimientos para los desarrolladores inmobiliarios que busquen mejorar sus procesos constructivos, pero también, su oferta inmobiliaria hacia la ciudadanía. Estas herramientas permitirán transitar hacia nuevos modelos de vivienda y conjuntos habitacionales más sostenibles, beneficiando a la población y construyendo una ciudad más justa y equitativa.

13. Producción social del hábitat y cooperativas

El actual mercado inmobiliario privilegia, en todo el país, la adquisición formal de casas nuevas construidas en serie. Sin embargo, estos conjuntos monótonos y repetitivos, además de no ser accesibles para un gran sector de la población, pueden provocar la despersonalización de la identidad colectiva. A la par de esta situación, la autoconstrucción o autoproducción de vivienda, ha perdido cada vez mayor importan-



cia y reconocimiento como una solución potencial para los grupos de menores ingresos dado que usualmente se considera que utilizan materiales de mala calidad o se realizan acciones que privilegian la informalidad.

Contrario a esta creencia, estudios como el de Kunz y Espinosa (2017) han apuntado que esta forma de producción permite que se dé un mayor compromiso de la familia hacia el cuidado de su casa, algo que no suele suceder con otras formas de producción de vivienda. Además de permitir el fortalecimiento de los elementos comunitarios, ya que se diseña y construye conforme a las costumbres y necesidades de la población que la habitará.

En este sentido es que el Gobierno de Tlajomulco impulsará un nuevo esquema de producción social de la vivienda que, mediante el fortalecimiento de mecanismos de autogestión y organización comunitaria, además de la oferta de lotes con servicios y esquemas de cesión de uso o adquisición comunitaria, desarrollará vivienda construida por los propios beneficiarios. A la par de recibir acompañamiento técnico y productivo por parte de la sociedad civil y el personal calificado del municipio, se buscará establecer cooperativas de vivienda que promuevan y garanticen espacios habitables y la participación de la comunidad en la construcción de su entorno inmediato.

14. Incentivos fiscales para proyectos de vivienda social en renta

Existe una imperante necesidad de desarrollar vivienda y oferta inmobiliaria acorde a las necesidades de la población. Por esta razón, se buscará estimular la construcción de vivienda social que sea destinada exclusivamente en alquiler para con ello proporcionar alternativas habitacionales de costos accesibles para la población, ubicadas en zonas altamente consolidadas y en donde se garantice la dotación de servicios públicos y la conectividad con los equipamientos y fuentes de trabajo.

Con el objetivo de hacer más atractiva la inversión en proyectos colectivos de este tipo, se pondrá en marcha una serie de incentivos fiscales que apoyarán a los desarrolladores inmobiliarios a reducir los costos en la construcción de proyectos habitacionales. Dichos incentivos podrán ser enfocados en la exención al pago de derechos de permisos y licencias de obra y urbanización, impuestos relacionados con el traslado de dominio, así como descuentos en el impuesto predial.



Bibliografía

Blanco, A. G., Fretes, V., & Muñoz, A. F. (2014). Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Centro de Investigación para el Desarrollo Sostenible. (s.f.). Mejora y ampliación. Ciudad de México: INFONAVIT.

CONAVI. (2019). Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda. CONAVI. Gilbert, A. (2014). Prefacio. En A. G. Blanco, V. Fretes, & A. F. Muñoz, Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido (pág. 23). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gobierno de la República. (2014). Programa Nacional de Vivienda 2014-2018. Diario Oficial de la Federación.

Kunz, I. C., & Espinosa, A. S. (2017). Elementos de éxito en la producción social de la vivienda en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 683-707.

Mellado Hernández, R. (2013). La política de vivienda en las administraciones del Partido de Acción Nacional: 2000-2012. En A. Ziccardi, Congreso Nacional de Vivienda 2013. La política nacional de vivienda 2000-2013. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Salazar Cruz, C. (2013). Suelo y política de vivienda en el contexto neoliberal mexicano.

Sánchez Corral, J. (2012). La vivienda "social" en México. Pasado, presente, futuro? México D.F.: JSA.

Ziccardi, A., & González, A. (2015). Habitabilidad y política de vivienda en México. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO COMO PIEDRA ANGULAR EN EL PROCESO DE GOBERNANZA

Jorge González Morales y Alberto Ramírez Martínez

La toma de decisiones en la construcción de infraestructura para el desarrollo de Tlajomulco y del sur de la ciudad ha sido un ejercicio que, desde 2010, comenzó a cobrar sentido en el ámbito de la gobernanza, sobre todo en aquellas obras para terminar de conectar a nuestro municipio con el resto del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Así, las obras complementarias como la ampliación de Camino Real a Colima (Prolongación Colón) y Avenida Jesús Michel (antes Prolongación 8 de Julio), entre otras obras viales importantes para la movilidad, fueron el resultado de demandas ciudadanas; pero también, producto del trabajo técnico conjunto que comenzó a llevarse a



cabo con la ciudadanía organizada, como el caso de los kilómetros de ciclovía y la construcción de algunos puentes peatonales en Zona Valle y el Circuito Metropolitano Sur, entre otras, que se presentarán más adelante.

Una de las principales medidas que ayudaron a ir consolidando el modelo de gobernanza para la aplicación de políticas públicas en Tlajomulco fue el trabajo conjunto entre el Congreso Ciudadano de Jalisco, encabezado entonces por Margarita Sierra, y el Gobierno Municipal, para llevar a cabo la primera edición del presupuesto participativo (2011), que consistió en someter a consulta una serie de obras públicas de infraestructura en distintas comunidades durante los primeros tres meses del año, para después realizar el escrutinio y anunciar cuáles serían las obras ganadoras a ejecutar con al menos el 15% de lo recaudado por concepto de impuesto predial.

Al respecto, en el blog de la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA), Margarita Sierra escribió en ese mismo año:

[...] contar con la voluntad política de los gobernantes para asumir e impulsar procesos de participación ciudadana no es fácil. La decisión de Enrique Alfaro, alcalde de Tlajomulco, de aceptar la propuesta del Congreso Ciudadano de realizar un ejercicio piloto de presupuesto participativo en donde la ciudadanía decide de forma directa en qué se invierte un porcentaje de su impuesto predial, es un caso inédito en el Área Metropolitana de Guadalajara. El ejercicio se ha implementado con el equipo del alcalde de Tlajomulco en colaboración con el Congreso Ciudadano y el apoyo técnico del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC). De esta manera se decidió designar el 15 por ciento de lo recaudado por concepto de impuesto predial para que los contribuyentes elijan entre 28 proyectos de obra pública y recuperación de espacios públicos con impacto regional, que fueron en su mayoría propuestos durante el 2010 por las y los ciudadanos (2011).

A partir de ese ejercicio, como prueba piloto, se institucionaliza el presupuesto participativo como política pública de participación democrática directa en el municipio, y en los años siguientes se siguió realizando con algunas variaciones, pero siempre respetando la in-



tención de intervenir con obras de infraestructura – propuestas por los mismos vecinos– que han sido de impacto para las comunidades. Asimismo, esta práctica se formalizó como uno de los mecanismos de participación contenidos en el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento durante la administración 2012-2015.

Por otro lado, es importante resaltar que, debido al rezago en materia de infraestructura que presentaba nuestro municipio hace poco más de diez años, más a causa del crecimiento demográfico, se decidió emprender un histórico y ambicioso programa de obra pública que sirviera para atender las necesidades y exigencias de la población de Tlajomulco, y también para aportar soluciones a la ciudad. Con el conocimiento de las necesidades de Tlajomulco y con una visión metropolitana, se gestionaron recursos, se reajustó el presupuesto y se implementó un programa de obra pública sin precedentes, con una inversión más cuantiosa que la de cualquier otro municipio del AMG, en 2010, para obra pública: se invirtió la cantidad de casi mil millones de pesos (\$938'185,486) para los distintos rubros.

Antes de 2010, a pesar de las disposiciones de ley sobre transparencia, la rendición de cuentas, así como las presiones –por llamarlas de alguna manera– de la agenda pública en términos de participación democrática, pasaron casi inadvertidas. La transición de Tlajomulco hacia un modelo de gobernanza ha sido un proceso de por lo menos una década, donde, en un principio, la disposición y la voluntad política del Gobierno fueron un factor determinante para la toma de decisiones en la construcción de muchas obras (pequeñas, pero significativas o de gran impacto) de infraestructura para el desarrollo del municipio y del sur de la ciudad.

Se identifican tres momentos, para la implementación de la política de gobernanza aplicada a la construcción de infraestructura:

- 1)** La realización del ejercicio de presupuesto participativo en coordinación con el Congreso Ciudadano de Jalisco y el Instituto Electoral de Participación Ciudadana, durante la administración 2010-2012.
- 2)** La adhesión de mismo ejercicio como mecanismo formal al nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco, en la administración 2012-2015.



3) La ejecución de obras a través de la Coordinación de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad bajo el programa de Acciones Sociales en la administración 2015-2018, mismo que se detalla a continuación.

A principios de 2016, buscando una nueva forma de organización social donde los ciudadanos pudieran crear una agenda local de trabajo, en coordinación con el Gobierno Municipal y dar soluciones a sus exigencias de obras públicas, se promovieron y crearon consejos sociales en 32 territorios de la demarcación municipal. La intención de estos consejos, entre otras cosas, fue participar en la convocatoria del presupuesto participativo, recopilar la información sobre sus problemáticas dependiendo el territorio, así como dar seguimiento a sus peticiones – sobre todo en materia de servicios municipales– una vez recibidas por el Gobierno Municipal y, además, estar al pendiente de las obras significativas de sus comunidades que se realizaron a través del programa de Acciones Sociales, cuyo monto de inversión ascendió a casi 40 millones de pesos, repartidos en los 32 territorios arriba citados.

Al año siguiente de la creación de los consejos, los proyectos ganadores de la extensión del presupuesto participativo se dividieron en dos tipos: obras públicas y acciones sociales; algunas de ellas fueron:

- Parque incluyente en el clúster 42 de Santa Fe.
- Cancha y gimnasio al aire libre en el fraccionamiento Arvento.
- Monumento a la Soga en San Miguel Cuyutlán.
- Recuperación de espacios de recreación en distintas localidades.
- Equipamiento para comedor asistencial para adultos mayores en el fraccionamiento Agaves.
- Equipamiento urbano del parque en San José del Tajo.
- Equipo y material para la construcción de la tercera etapa del Centro Comunitario de Lomas de San Agustín.
- Con el propósito de dignificar espacios abandonados y reutilizarlos se construyó el Laboratorio de Arquitectura Social Estratégico (LABASE), un espacio en la Zona Valle destinado al desarrollo de proyectos para el mismo municipio y en el que puede participar cualquier persona o profesionista. En este laboratorio se imparten a la fecha talleres de distintos oficios para los vecinos de la zona, así también se realizan galerías de



arte, proyección de películas, creación de proyectos con material reciclado, entre otros. La inversión para este proyecto fue de 2 millones 500 mil pesos.

Así, en 2018 el Presupuesto Participativo tuvo una bolsa de 72 millones 500 mil pesos, provenientes, como se dijo anteriormente, del 15% del total de lo recaudado por concepto de impuesto predial. Esta bolsa, igual que el año anterior, se dividió en dos: **1)** obras para el presupuesto participativo, que fueron votadas por la ciudadanía y que equivalen a 45 millones de pesos, y **2)** en las acciones sociales planeadas y sugeridas por la ciudadanía, con un presupuesto de 27 millones 500 mil pesos.

EL CAMINO HACIA LA RESILIENCIA EN TLAJOMULCO

Néstor Granados Flores y Paola Jacqueline Anaya Cobos

La gobernanza del riesgo

En Tlajomulco, la gestión y la gobernanza 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 situación del medio ambiente dista de ser idónea, procesos como el desarrollo urbano, el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad y el exceso de la contaminación, son eventos de graves consecuencias para el medio ambiente y para el ser humano.

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 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.

Ante este panorama, 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, conjuntamente 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 por riesgos de desastres socioambientales y urbanos 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 o utilizar productivamente los impactos, 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 ac-



ciones, 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.

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. 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, la gestión del riesgo en Tlajomulco se ha llevado 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.

Por último, es importante agregar que 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 realizan en un contexto de democracia participativa,



entendida como aquella participación amplia de los interesados y afectados.

La experiencia de Tlajomulco

En 2009, Tlajomulco no contaba con una base propia para Protección Civil, los servicios de la corporación eran brindados desde una casa vieja sin las condiciones necesarias para llevar a cabo las labores. Ellos tenían que mitigar los riesgos en sus instalaciones, además de desconcentrarse para dar atención a nuevos centros poblacionales del municipio. La Zona Valle alberga a más del 35% de la población y a ese año la corporación no contaba con una base.

Protección Civil y los equipos de emergencia tenían que evolucionar a un equipo más operativo ante las necesidades del municipio, o los riesgos de cualquier tipo estarían fuera de control.

Para el 2010 inició el crecimiento de la corporación. Se adecuaron y ampliaron las instalaciones y se dio una mejor ubicación para atender las emergencias; los ojos de la administración voltearon a la zona más habitada del municipio e instalaron la base 02 en el Fraccionamiento Hacienda Santa Fe para la atención a emergencias. Disminuyó el tiempo de respuesta en esa zona, aunque la atención a la parte más lejana del territorio y uno de los principales accesos al Área Metropolitana, la carretera a Chapala, continuaba descubierta.

Enfrentar la falta de atención a la corporación durante diez años, mientras el municipio crecía demográficamente a pasos agigantados, requirió la suma de muchos esfuerzos y voluntades. Tlajomulco empezó a caminar hacia la participación ciudadana en el 2010 y a finales del 2012 empezaba a consolidarse como referente en este tema.

Para ese año las emergencias fueron un punto considerado dentro de las decisiones de la población y se apostó a integrarlo en el Presupuesto Participativo. La población decidió la construcción de una base de Protección Civil y Bomberos en la zona de la carretera a Chapala. Antes se requerían 30 minutos para atender al aeropuerto internacional, pero gracias a la participación de la ciudadanía, se construyó una base a solo 5 minutos y entró en operación el 2013.

La dinámica del gobierno que adopta una política de participación ciudadana, la distancia entre zonas poblacionales y las condiciones de infraestructura en el territorio, hicieron replantear la forma de prevenir el riesgo. En el 2010, Tlajomulco era un municipio con pocas arterias viales que conectaran a las poblaciones entre sí y el resto de



la metrópoli, ello generaba más complicaciones para la atención a emergencias. La oportunidad se vio en una comunicación continua con los vecinos organizados, ellos serían los ojos de la corporación ante eventualidades, sobre todo en busca de reducir llamados de emergencia falsos y hacer un mejor aprovechamiento de recursos.

Las organizaciones ciudadanas iniciaron una comunicación directa con los mandos de las corporaciones de emergencia. A la par se construían y ampliaban avenidas que permitieran más y mejores traslados y se pensaba en cómo fortalecer a la corporación.

Cabe decir que Tlajomulco es una ciudad resiliente, pues el que miles de ciudadanos y familias se instalen en un territorio genera muchos cambios. Una sociedad que no tiene lazos entre vecinos, que no comparte costumbres y tradiciones, que es completamente nueva y joven, tal vez no esté preparada para enfrentar los riesgos, y sus colonias tradicionales o poblados quizá no estaban listos para recibir a los nuevos colonos.

Motivado por esta situación, en el año 2010 Tlajomulco se vuelve a repensar desde su Gobierno, ya que es un municipio que requiere actuar con rapidez. Pero, lo más importante, haciendo memoria.

Así, iniciaron planteamientos de acción y labores conjuntas entre diversas áreas en busca de concentrar mejores respuestas al interior del municipio, y unir lazos de cooperación al exterior de la administración municipal para afrontar las necesidades crecientes de la población fue la ruta más rápida.

En el 2011, la parte boscosa que alberga Tlajomulco midió el alcance de la respuesta del municipio. Un incendio en el Cerro Viejo, con duración de más de una semana, activó las alertas y puso a prueba las labores conjuntas y las relaciones con otros órdenes de gobierno. El evento, que trató de ser controlado por las brigadas forestales del área de Ecología municipal, sumó las labores de PCyB, la Unidad de Protección Civil del Estado de Jalisco (PCyBJal), la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la comunidad indígena de Tlajomulco; todos sumaron más de 150 horas en activo para combatir el fuego.

La contingencia y la respuesta a la misma, era el inicio de la actividad en el año. Un mes después, con la lluvia del 25 de junio, la comunidad de San Miguel Cuyutlán, ubicada a las faldas del Cerro Viejo y a unos pasos de la Laguna de Cajititlán, sería receptora de una avalancha de lodo y ramas, consecuencia del incendio del mes de mayo.

La noche llegó acompañada de lodo en cauces, calles y casas: 24



viviendas afectadas de las cuales 14 quedaron inhabitables, siete viviendas afectadas en su totalidad por el arrastre y cuatro puentes de paso colapsados. El suceso activó la labor conjunta de PCyB, PCyBJal, los Servicios Médicos Municipales (SSM), la Comisaría de Seguridad Pública (Comisaría), cada área operativa de Servicios Públicos, Medio Ambiente y Ecología, Desarrollo Social, Sistema Desarrollo Integral para la Familia (DIF) y Dirección General de Obras Públicas que contribuyeron en enfrentar la contingencia.

Cada área operativa del municipio estaba concentrada en labores para restablecer el orden y la tranquilidad en la comunidad, junto con los vecinos. El día 27 de junio se realizó la declaratoria de emergencia y se sumaron las áreas de Gobierno del Estado. Se necesitaron 25 días de labores interinstitucionales desde el primer momento de la contingencia para restablecer el orden y la cotidianidad, y se dedicó más de medio año para atender las obras de remediación para la infraestructura colapsada.

Fue el principio de los trabajos entre dependencias ante los riesgos. PCyB, Comisaría, delegados municipales de la zona, comisariado ejidal y vecinos de este y los otros poblados vecinos llevan comunicación coordinada para evitar ser sorprendidos por sucesos similares. El futuro cercano no daría atención a sucesos como el anterior.

Un gran tema para Protección Civil los ocupa en diversas eventualidades, el motivo es el huachicol o robo de combustible en varios estados de la República. Ello genera el cuestionamiento sobre si las poblaciones están preparadas para ser vecinos de un ducto de hidrocarburos. Una respuesta desde la prevención y la protección civil es que las poblaciones ajenas a la actividad petrolera difícilmente estarán preparadas para un siniestro de esta índole.

En el estado de Hidalgo, el 18 de enero de 2019 se presentó la mayor tragedia por robo de hidrocarburo. En Tlahuelilpan murieron 93 personas y 46 estaban gravemente heridas después del estallido en una toma clandestina. Fueron 137 las víctimas mortales finales de este evento. La población no comprendió lo peligroso de este suceso, pero en los últimos siete años han ocurrido cerca de 50 enfrentamientos entre las fuerzas armadas y la delincuencia en el país. Hasta Petróleos Mexicanos (PEMEX) se ha visto sorprendido con una toma clandestina en una refinería, es el caso de Salamanca el 08 de enero de 2019.

Para el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) el tema de fugas por gasolina es un hecho que hoy genera lamento entre la población. El recuerdo del 22 de abril de 1992 por una explosión en drenaje y ductos



en el sector reforma de Guadalajara sigue latente.

Tlajomulco, que alberga el paso del ducto de hidrocarburos de Guadalajara a Salamanca, no ha sido ajeno a situaciones de alarma consecuencia del robo de hidrocarburo. Protección Civil ha tenido 13 intervenciones del municipio sobre el ducto de PEMEX y una estará en el recuerdo colectivo. El 30 de octubre del 2013 inició con una fuente de gasolina en las colindancias de los fraccionamientos Chulavista y Lomas del Mirador. Una toma clandestina en el ducto se salió de control generando una fuga vertical que se observaba desde el aeropuerto, a más de siete kilómetros de distancia. El riesgo para una población mayor a 100,000 personas dependía de la reacción de las unidades de emergencia y del Gobierno Municipal.

Reportes ciudadanos previos a las 5:00 horas generaron la movilización de la PCyB de Tlajomulco, la Comisaría, SSM y PCyBJal como los primeros respondientes y a quienes se sumarían las áreas operativas del municipio y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). La coordinación del municipio permitió que cerca de 7,000 personas, sin condiciones para trasladarse a otro punto, fueran evacuadas de la zona de riesgo y casi 3,000 estuvieran en refugios temporales. A la par se iniciaron labores de contención de la fuga, que para el mediodía estaba controlada. La coordinación de áreas operativas de PEMEX, PCyB, PCyBJal, Obras Públicas, Maquinaria, Servicios Municipales y Agua Potable del municipio, logró la recuperación de 170,000 litros de gasolina. Los trabajos estuvieron en manos de cerca de 1,000 servidores públicos; entre ellos se sumaron la Policía Federal Preventiva y la Secretaría de Movilidad Jalisco.

La coordinación de áreas como Procesos Ciudadanos (Participación Ciudadana, hoy), Agencias y Delegaciones, Dirección de Enlace de Zona Valle, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Educación, Comisaría, junto con las asociaciones vecinales del municipio, dio como resultado que las secciones de fraccionamientos aledaños al evento, que se estima en casi 64 mil habitantes, se desalojaran antes de las 08:00 horas.

Desde el 2010, Tlajomulco había trabajado bastante la coordinación entre áreas operativas y de atención al público. Ahora que apostaba por la organización de los ciudadanos, la respuesta ante una posible calamidad tuvo un gran resultado ante la situación: cero víctimas.

Después de revisar el evento, el municipio resolvió que se tenía que construir un trabajo de coordinación más ágil para atender estas emergencias, y que la forma de hacerlo sería capacitar a los propios



servidores públicos para atender eventualidades de emergencia mientras se tenía un primer respondiente, como actor social o institucional con funciones de seguridad ciudadana o pública facultada para atender con bases técnicas el suceso.

Para el 2015, las vías de comunicación eran más y mejores; sin embargo, la población en el municipio continuaba en aumento. La atención a operativos de emergencia ocurría de manera coordinada por medio de las tres bases operativas de Protección Civil y Bomberos, pero el crecimiento requería la observación y análisis de posibles riesgos y su prevención. Mientras, las revisiones en zonas bajas por reportes de emergencia eran más constantes, aunque no se tenían eventualidades de gran dimensión después del 2011 y el 2013.

La experiencia empírica generó que al 2015, cada edificio de Gobierno Municipal en Tlajomulco contará con brigadas internas de protección civil formadas por los servidores públicos, las colonias estaban más organizadas y su identidad con el municipio se mostraba fortalecida, los trabajos de prevención tenían un periodo más amplio para su ejecución y con ello se podían lograr mejores resultados.

El municipio construyó vasos reguladores en zonas bajas y se tenía relación con ejidatarios para la limpieza de presas. Protección Civil creció paulatinamente, casi 40% para el 2016, y se podrían sumar más de 100 empleados municipales capacitados como brigadistas. Además, se consideraba importante dar capacitación a las dependencias en el trabajo conjunto y coordinado para las emergencias.

El temporal de lluvias 2016 estaba por dar fin cuando una constante precipitación a inicio del mes de octubre saturó la capacidad de presas, arroyos, canales y drenaje en la Zona Valle y de la parte baja colindante a la cabecera municipal; el 02 de octubre, 17 localidades tenían complicaciones por la lluvia, 15 de ellas estaban inundadas y 2 con deslaves, y había más de 700 viviendas afectadas. Y como extra, las lluvias continuaban.

Fueron 72 horas ininterrumpidas de colaboración entre PCyB de Tlajomulco, Guadalajara, Tlaquepaque y Jalisco, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Obras Públicas, Sistema integral del Agua de Tlajomulco (SIAT), Mantenimiento Urbano, Coordinación General de Participación Ciudadana del municipio, Innovación Municipal, DIF, Secretaría General, Comisaría de Seguridad Pública, SSM y SEDENA, así como cerca de 1,000 ciudadanos de la localidad, trabajaron para restablecer la normalidad en cada comunidad; en total fueron necesarios cinco días para concluir los trabajos, incluida la sanitización. Un



total de 230 familias vieron afectado su patrimonio y fueron apoyadas por medio del Fondo Estatal para Desastres Naturales (FOEDEN).

El municipio trabajaba en reconstruirse como una ciudad con la infraestructura suficiente, servicios a ciudadanos que en él habitan, mejores vías de comunicación con el resto del área metropolitana y entre las zonas de Tlajomulco, un mejor sistema de atención a los servicios de emergencia. Y ahora tenía que redimensionar los sucesos ocurridos y los riesgos latentes, atenderlos, mitigarlos y buscar las condiciones para prevenirlos con miras a erradicarlos. Si las localidades ya se venían regenerando y reconstruyendo desde sus vínculos sociales y de identidad en barrios o colonias, ahora empezaba un proceso que pudiera incluirlo todo.

La instalación del comité de emergencia del municipio, la preparación para prevenir riesgos, la participación de áreas operativas y de atención para atender contingencias y su respuesta a cualquier alerta, no eran suficientes. Se habían construido obras de prevención como gaviones en zonas cercanas al bosque de La Primavera, vasos reguladores en zonas bajas y ahora se optaría por buscar obras que permitieran recibir eventos mayores sin perjudicar a la población. Proyección de cárcamos y pozos de absorción en fraccionamientos de partes bajas, drenajes pluviales, delimitación de causes, fortalecimiento de la coordinación metropolitana y el establecimiento de un protocolo de emergencias definido por tiempos de acción y áreas de gobierno a participar. Esos fueron los pasos que se siguieron dentro del Gobierno.

Se identificaron los puntos de riesgo, se estableció un monitoreo y se realizaron trabajos de prevención en ellos. Pero había que hacer más; en un municipio disperso y con grandes asentamientos, se fortalecía la coordinación para la respuesta a emergencias.

En el 2014, Tlajomulco optó por capacitar a ciudadanos organizados, aunque el alcance fue limitado. Para el 2016 y 2017 se reforzó la capacitación a organizaciones sociales por localidades. En el monitoreo y la respuesta a eventualidades se contaba con la participación de la organización ciudadana con inducción al tema. Para el 2018 se han capacitado casi 500 ciudadanos, de los cuales 260 continúan con interés de seguirse capacitando y ser partícipes. La meta planteada para el Gobierno Municipal es contar con un grupo de ciudadanos o brigadistas comunitarios capacitados en cada zona de riesgo a intervenir. Cabe mencionar que son independientes a los grupos de voluntarios y los docentes de instituciones educativas, de guarderías



o empleados y seguridad de empresas que son capacitados por Protección Civil y Bomberos del municipio.

En los últimos diez años el municipio ha sido cambiante, y cada que una gran eventualidad se presenta se mejoran protocolos y herramientas para atender a la población, y se innova para tener conocimiento certero de la situación durante y después de los acontecimientos.

Para fortalecer a Protección Civil se incluyeron a la corporación las brigadas forestales; ahora en el 2019 cuenta con 134 elementos, tres veces más que en el 2009. Además, se optó por el uso del helicóptero para el combate de incendios forestales, como "El Palomo" en 2019 o el "Cenzontle" en 2018, reduciendo el tiempo respuesta de atención y control del fuego. También las cámaras de videovigilancia por parte del Centro Integral de Atención de Emergencias y Video Vigilancia de Tlajomulco (C4) se suman a la revisión de posibles emergencias, y con el apoyo del área de geomática se supervisan de manera aérea las zonas de riesgo o zonas afectadas para generar información confiable, sobre todo en lugares de difícil acceso o que representen riesgo a la integridad de las personas.

El 2019 ha puesto a prueba todo lo generado en una década y ha mostrado que no se pueden bajar los brazos ante los riesgos. El 12 de abril el bosque La Primavera sufrió un incendio que afectó 1,700.646 hectáreas, y que hubiera sido mayor de no ser por la coordinación del área de PCyB de Tlajomulco, Zapopán, Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, PCyBJal, SSEMADET, SEDER CONAFOR, Organismo Público Descentralizado (OPD) Bosque La Primavera, SEDENA y la Fiscalía General del Estado de Jalisco. La coordinación permitió combatir el incendio en menos de 26 horas.

La experiencia del 2011 y cada proceso integrado al protocolo de emergencias, permitió enfocar labores de contención en la parte baja del bosque y prepararse para el temporal de lluvias: la construcción de areneros, vasos reguladores y gaviones –y la limpieza de estos, que ha representado la extracción de más de 200,000 metros cúbicos de arrastre–, así como la actividad de monitoreo que ha sido permanente, han ayudado para que las lluvias no hayan generado tragedias en la parte baja que se ha visto afectada con ellas.

Actualmente el municipio se mantiene alerta ante cualquier eventualidad por motivos de lluvia en la zona del bosque de La Primavera, y ha instalado una estación de monitoreo para medir la cantidad de lluvia que cae en tiempo real en la zona afectada por el incendio. Esta se agrega a los areneros, los ocho vasos reguladores, los ocho cárcamos



de bombeo, el puente preso y los 13 gaviones como infraestructura de prevención. Además, ha optado por tener el control para manejo de presas en su almacenamiento, la adquisición y mantenimiento de la presa El Guayabo es muestra de ello.

Tlajomulco se mantiene en vigía en el presente temporal de lluvias, ha atendido cinco eventualidades, en las cuales ha regresado el orden y la cotidianidad en 48 horas o 72 como máximo.

Tlajomulco puede desplegar de manera inmediata 250 servidores públicos para dar atención pronta y reforzarse de manera coordinada con las unidades de protección civil de otros municipios, las unidades estatales y con ciudadanos organizados que hoy comprenden que en Tlajomulco para mejorar la protección civil se requiere de todos.

Como municipio que se reconstruye a sí mismo, Tlajomulco ha comprendido que no puede bajar la guardia, que debe estar preparado, y ante cada contingencia tiene que volver a restablecer la normalidad y estar preparado para la siguiente eventualidad. La mejor estrategia seguirá siendo la prevención y la coordinación.

Bibliografía

Arteta, I. (19 de marzo de 2019). Militares y presuntos huachicoleros se han enfrentado al menos 46 veces desde 2012. Animal Político. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2019/03/enfrentamientos-ejercito-huachicoleros/>

Así se enfrentaron huachicoleros y militares en Puebla. (20 de abril de 2018). Uno Tv. Recuperado de <https://www.unotv.com/noticias/portal/investigaciones-especiales/detalle/quemenlos-quieren-guerra-731832/>

Explosión en ducto de Pemex en Hidalgo: 93 muertos en la mayor tragedia por robo de combustible en la historia de México. (22 de enero de 2019). BBC Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46930014>

Flores, P. (8 de enero de 2019). Hallan toma clandestina en refinería de Salamanca. Milenio. Recuperado de <https://www.milenio.com/politica/comunidad/encuentran-ins-talacion-clandestina-en-refineria-de-salamanca>

Imagen Noticias (Productor). (2013). Pánico en Tlajomulco, Jalisco, por fuga de gasolina; evacuan a decenas de pobladores [Youtube]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=9m3Y7xmJhKM>

Incendio en Cerro Viejo, reactivado con intencionalidad. (30 de mayo de 2011). El Informador. Recuperado de <https://www.informador.mx/Jalisco/Incendio-en-Cerro-Viejo-reactivado-con-intencionalidad-20110530-0139.html>

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.

Ortega, R. (13 de abril de 2019). Tras 25 horas controlan el incendio en el Bosque de La Primavera. El Sol de México. Recuperado de <https://www.elsoldemexico.com.mx/república/sociedad/bosque-de-la-primavera-incendio-jalisco-videos-fotos-3319835.html>

Partida, J. G., Ferrer, M. y Castillo, G. (31 de octubre de 2013). Saqueo de combustible pone en peligro a pobladores de Jalisco. La Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2013/10/31/estados/031n1est>

Presupuesto participativo en Tlajomulco contempla 34 obras. (31 de enero de 2012). El Informador. Recuperado de <https://www.informador.mx/Jalisco/Presupuesto-participativo-en-Tlajomulco-contempla-34-obras-20120131-0070.html>

Reuters. (8 de enero de 2019). La refinería de Salamanca tenía una conexión oculta de combustible. Manufactura. Recuperado de <https://manufactura.mx/energia/2019/01/08/la-refineria-de-salamanca-tenia-una-conexion-oculta-de-combustible>

Rincón, E. (08 de mayo de 2019). Se eleva a 137 la cifra de muertos por explosión en Tlahuelilpan. Excélsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-eleva-a-137-la-cifra-de-muertos-por-explosion-en-tlahuelilpan/1311950>

Se les mete el agua a 200 casas. (03 de octubre de 2016). Noroeste. Recuperado de <https://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/se-les-mete-el-agua-a-200-casas-1049833>

Tlajomulco Gobierno Municipal. (27 de junio de 2011). Declaración de emergencia y acta de instalación del Comité Municipal de Emergencia. En Gaceta Municipal, Órgano oficial de divulgación del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Recuperado de <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/gacetitas/391XvollpubX-VDeclaratoriadeemergencia-SanMiguelCuyutlan-27junio2012.pdf>

EL RETO DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA

Salvador Zamora Zamora

Tlajomulco en la metrópoli

Tlajomulco de Zúñiga es un municipio que forma parte del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), misma que está conformada por nueve municipios: Guadalajara (capital del estado de Jalisco), Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Zapotlanejo y Tlajomulco de Zúñiga.

La extensión territorial del AMG es de 3 mil 265.46 kilómetros cuadrados (IITEJ, 2012 en IMEPLAN, 2019) y concentra a 4 millones 865 mil 122 habitantes de los 8 millones 325 mil 800 habitantes que viven en el estado de Jalisco (IIEG, 2019), es decir, 58% de la población total del estado vive en el AMG, y en esta, Tlajomulco de Zúñiga representa el 21% del territorio y el 14% de la población.



El AMG es la segunda metrópoli más grande en la República Mexicana después de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Conformación del Área Metropolitana de Guadalajara

La historia de la coordinación metropolitana se dio, en un primer momento, derivada del crecimiento que tuvo la capital del estado de Jalisco. En los años setenta la expansión de la ciudad comenzó a cubrir los municipios contiguos a Guadalajara, dado que esta se encontraba en su punto más alto en cuanto a crecimiento urbano e industrial, lo que llevó a otorgarle a la ciudad, en el año de 1978, el primer decreto como región y zona conurbada. Este fue el primer paso para instaurar instancias que procuren una mejora en la calidad de vida de los habitantes, pero con una visión metropolitana. El primer instrumento aprobado fue el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, el único instrumento de escala metropolitana con aprobación legal, emitido por el Gobierno del Estado de Jalisco en 1982, para el ordenamiento y la regulación del desarrollo urbano (Melgoza, s.f.).

Tabla 1: Conurbación y articulación del AMG

	MUNICIPIOS	AÑO
Capital	Guadalajara	
Primera corona	Se integra Zapopan y Tlaquepaque	1960
	Se integra Tonalá	1980
Segunda corona	Se conforma por El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos	2005
Se aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara	Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos	2009
La Comisión de Asuntos Metropolitanos, presidida por el diputado Salvador Zamora Zamora	Se integra el municipio del Zapotlanejo	2014

Fuente: Elaboración propia con datos de la Universidad Nacional Autónoma de México-El Colegio de Jalisco (2013).



El 03 de febrero de 2011 se aprobó la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, presentada en 2008, que prevé la conformación de áreas y regiones metropolitanas, y de tres instancias de coordinación: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) y el Consejo Ciudadano Metropolitano (IMEPLAN, 2019). Instancias en las que se involucraron autoridades, especialistas y ciudadanos.

En 2014 se firmó el Convenio de Coordinación Metropolitana para el Área de Guadalajara entre el Gobierno del Estado de Jalisco y ocho de los municipios, en el que se establecen las obligaciones y compromisos de los actores para el buen funcionamiento de las tres instancias metropolitanas; en ese año se añade el Consejo Consultivo de Planeación Metropolitana, que brinda asesoría a las demás instancias.

Tabla 2: Miembros y atribuciones de las Instancias de Coordinación Metropolitana de Guadalajara

INSTANCIAS	DESCRIPCIÓN	MECANISMOS
Junta de Coordinación Metropolitana	Presidentes municipales y gobernador del estado	Coordinar y ejecutar la agenda metropolitana
Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN)	Es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Elaborar y proponer a la Junta, para su consideración, los instrumentos de planeación
Consejo Ciudadano Metropolitano	Es un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana	Elaborar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana, la Junta, el Instituto o demás órganos de coordinación metropolitana

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Coordinación Metropolitana de Guadalajara (Ley 23486, 2011).



Actualmente, el Instituto Metropolitano de Planeación (IMEPLAN) cambió de nombre y ahora se llama Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del AMG. Este instituto cuenta con instrumentos metropolitanos como el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) del AMG, que deriva del Sistema Estatal de Planeación para el Desarrollo Urbano contenido en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, con el fin de ordenar el territorio, asentamientos humanos y desarrollo urbano. El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) del AMG, es hasta el día de hoy el único instrumento de planeación que prevé a toda la ciudad, es decir a los nueve municipios metropolitanos, sin violar la autonomía del municipio y sus atribuciones en la gestión de su territorio.

Actualmente se realiza la instalación de diversas mesas y agencias metropolitanas que abonan en temas metropolitanos para realizar una planeación y gestión integral, como son:

- Agencia Metropolitana de Seguridad
- Agencia Metropolitana de Movilidad
- Mesa Metropolitana de Vivienda

Esta última, la mesa metropolitana de vivienda, fue impulsada por el Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga en 2019, con la intención de lograr un trabajo conjunto para resolver el problema de viviendas, enfatizando la necesidad de atender su abandono y el problema que representan los desarrollos inmobiliarios inacabados o abandonados. Dicha mesa está conformada con miras a formar una Agencia Metropolitana de Vivienda.

Complejidades de la coordinación metropolitana

Tlajomulco de Zúñiga pertenece al AMG desde el año 2005; sin embargo, fue durante el periodo 2010-2012 cuando el tema de la coordinación metropolitana tomó mayor relevancia; cabe señalar que el primer diputado que presidió una comisión de asuntos metropolitanos fue Enrique Alfaro, como diputado local en 2008, cuando se impulsó la Ley de Coordinación Metropolitana. Como alcalde de Tlajomulco (2010-2015) empujó el tema metropolitano desde uno de los municipios más afectados por el crecimiento urbano que había traído consigo la Política Nacional de Vivienda del año 2000, que permitía la construcción de viviendas de alta densidad y el otorgamiento de créditos



a personas de bajos ingresos. Esto tuvo como consecuencia un crecimiento desmedido y una crisis de servicios públicos, infraestructura, vialidades, transporte, empleo, entre otros; además, la administración pública en Tlajomulco pasaba por una de las mayores crisis de legitimidad y de presupuesto.

Las primeras acciones que se realizaron en Tlajomulco con una visión metropolitana, tuvieron que ver con la conexión del municipio con el resto del AMG, a través de la construcción de vialidades principales que conectaban a la ciudad. A la par se gestionó la modernización administrativa, el transporte público, la participación ciudadana, la creación de parques tecnológicos, y se impulsó la creación de una línea de tren ligero para Tlajomulco, todo con una visión de ciudad.

Estas acciones fueron necesarias porque el fenómeno de crecimiento urbano no era un hecho aislado y que tenía que ver solamente con las decisiones de los gobernantes del municipio, sino que todo esto pertenecía a un contexto mayor, a un tema global que implica el desarrollo de las ciudades a partir de la lógica de mercado. Por eso, con la reforma al INFONAVIT en el año 2000, Tlajomulco era el municipio escogido, dentro de todo ese contexto en donde desarrollar estas políticas nacionales y así mismo las consecuencias, aunque crudas para Tlajomulco, tenían que ser sopesadas en toda la metrópoli, porque finalmente las personas que adquirieron su casa en este municipio provenían, sobre todo, de los otros municipios del AMG; y estas dinámicas sociales, económicas hacían complejo que un municipio por sí mismo hiciera frente al fenómeno. No solo Tlajomulco se desarrollaba en un modelo de insostenibilidad, sino toda la metrópoli.

No obstante, las diferencias políticas resultaron ser un problema constante para lograr una coordinación, Tlajomulco era gobernado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) mientras el resto del AMG lo gobernaba el tradicional Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN); el Gobierno del Estado pertenecía al PAN. Pese a que ya existía una declaratoria de área metropolitana en 2009 y estaba próxima a firmarse la Ley de Coordinación Metropolitana, la voluntad política era nula, y los problemas se tenían de frente, pero poco presupuesto para resolverlos, por eso Tlajomulco tuvo que hacer un sobreesfuerzo para activar su recaudación y de ahí poder impulsar los proyectos prioritarios para el municipio, con miras a solventar la problemática del funcionamiento de la ciudad y la metrópoli.

Por esto es que se ha entendido que la coordinación metropolitana



ya no puede estar a expensas de la voluntad política. El planteamiento del problema de cómo gobernar una metrópoli con más de cuatro millones de habitantes, nueve municipios con una duración de tres años, y modelos de gobierno diferentes, debe tener respuestas en las leyes y en la obligatoriedad de la coordinación institucionalizada.

No se puede dejar de lado que los esfuerzos basados en la voluntad política de los municipios, del Gobierno del Estado y de la sociedad civil han dado importantes resultados, como es haber logrado un modelo de coordinación intermunicipal a nivel nacional, con bases jurídicas para que se logre y opere. La funcionalidad de la ciudad debe depender más de marcos jurídicos y de instancias técnicas que del estado de ánimo de los gobernantes o de su filiación política.

Actualmente, una de las principales complejidades que enfrenta el modelo de la coordinación metropolitana está anclada en un marco jurídico importante, pues tiene que ver con la autonomía que otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice, según la fracción I:

[...]Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado (1917).

De ahí que la coordinación metropolitana resulte complicada y hasta constitucionalmente imposible. En México, este año de 2019, el modelo municipalista cumple 500 años; sin embargo, las dinámicas sociales, económicas y urbanas han obligado a que la mirada política atienda el tema de la coordinación metropolitana.

Ante este panorama, la imposibilidad que manifiesta el artículo 115 constitucional para la existencia de una instancia intermedia entre el municipio y el Gobierno del Estado, ha ocasionado que sean pocos los municipios que quieran entrar al debate de la coordinación metropolitana, y por ende son pocas las áreas que logran coordinarse con una visión de ciudad, escudados todos ellos en la supuesta autonomía constitucional.

Al respecto hay que decir que Tlajomulco fue pionero en el tema e impulsó, como ejemplo a nivel nacional, la Ley Estatal de Coordi-



nación Metropolitana que tiene su fundamento en los debates en los ayuntamientos locales del AMG y en las cámaras legislativas locales.

Actualmente, la Ley Estatal de Coordinación Metropolitana es una realidad, porque en Jalisco hemos sido capaces de articular tanto la autonomía constitucional como la voluntad política de los municipios, nos hemos dado cuenta de que la vida futura de la ciudad recae en nosotros y no podemos seguir poniendo en juego la funcionalidad de la ciudad. Esta Ley de Coordinación es de orden e interés público y es reglamentaria de los artículos 81 bis y 87 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que tiene por objeto regular el procedimiento para la constitución de áreas y regiones metropolitanas, así como las bases para la organización y funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana (Ley 23486, 2011).

Los principios para la coordinación metropolitana recaen en:

- I. **Autonomía municipal:** Solo los aspectos expresamente contemplados en los convenios de coordinación son sujetos de la aplicación de esta ley y de la intervención de las instancias de coordinación establecidas; quedan las demás funciones y servicios públicos municipales dentro de la esfera de la competencia exclusiva del municipio respectivo;
- II. **Coordinación:** Las instancias contempladas en esta ley son instrumentos cuyo objeto es facilitar la coordinación municipal y en ningún caso suplen a las autoridades municipales en el ejercicio de sus funciones y atribuciones;
- III. **Consenso:** Siempre deben privilegiarse los mecanismos que propicien la toma de decisiones mediante acuerdos consensuados entre los municipios o en las instancias de coordinación; y
- IV. **Eficacia:** El fin último de la coordinación y asociación municipal es el más eficaz desempeño de las funciones y prestación de servicios municipales (Ley 23486, 2011).

Dicha Ley establece los lineamientos de la coordinación metropolitana, en donde se respeta la autonomía de los municipios y se definen las instancias de coordinación y las áreas técnicas para dar viabilidad a cada una de las propuestas que surgen en la junta, esto también ha logrado institucionalizar los derechos, obligaciones y sanciones que tienen los municipios ante la coordinación metropolitana.

El modelo de coordinación metropolitana debe trascender en todas las áreas y zonas con dinámicas metropolitanas en el país, se necesita



un esquema en toda la república. Este trabajo tiene que ver con la consolidación a la reforma en el artículo 115 constitucional para evitar que las ciudades sigan creciendo con ocurrencias, *cortoplacismo* o que se tomen decisiones inadecuadas que terminan siendo desastres en los desarrollos de las urbes.

La visión sostenible en el desarrollo de las ciudades debe estar contemplada en lograr leyes e instancias que aseguren la coordinación metropolitana, por esto mismo, la descentralización de ciertas atribuciones a áreas administrativas municipales para que encuentren rumbo en otras a un nivel metropolitano.

Cada vez el futuro del planeta estará localizado en las ciudades, en las metrópolis y en la megalópolis, por eso lo que nos toca a nosotros es romper los paradigmas con los cuales se administran los territorios y entender que la lógica en la que está inmerso el mundo poco funciona si los municipios actúan como sistemas feudales. La ciudad es un todo complejo, un entramado de relaciones y dinámicas sociales en constante cambio y, ante ello, los municipios debemos aprender a adaptarnos para funcionar como ese todo, y nuestras mismas leyes deben responder para lograr tener ciudades equitativas, cercanas, comunicadas y compactas.

Desde Tlajomulco impulsamos un modelo de coordinación metropolitana

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga representa una de las puertas comerciales al mercado más grande del mundo Asia-Pacífico, porque por el territorio está la vía hacia el puerto de Manzanillo. Además, el Aeropuerto Internacional de Guadalajara está instalado en Tlajomulco, y, por ende, la carretera a Chapala que conecta al Aeropuerto y el AMG se convierte en una ruta de comercio y logísticamente importante para el abastecimiento y movimiento de mercancías de la ciudad.

Desde lo local se han instaurado una serie de acciones con el objetivo de llevar al municipio a ser una ciudad modelo, que se refiere a la continuidad y esfuerzo de políticas de recomposición del tejido social, ambiental, económico y urbano. Este modelo debe ser cercano, compacto, conectado, sustentable y equitativo, es decir sostenible. Sin perder de vista los ámbitos urbanos y rurales del municipio. Además de salvaguardar el patrimonio y las tradiciones de Tlajomulco, pero con una visión a futuro. Sin perder de vista que los habitantes son el centro de los programas, proyectos y acciones a emprender.



Ante el crecimiento y la crisis social que se generó en Tlajomulco, el primer paso es reordenar la ciudad por medio de la actualización de los instrumentos de planeación urbana como el Atlas de Riesgo, el Plan de Ordenamiento Ecológico Local, el Plan de Ordenamiento Territorial, y el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Además, se crearon dos áreas específicas capaces de coordinar el trabajo operativo para la construcción de políticas públicas, proyectos y acciones concretas para ser una ciudad modelo, estas dependencias trabajan los temas de ciudad de manera transversal con las diferentes políticas del Gobierno de Tlajomulco:

● **Coordinación de Gestión Integral de la Ciudad**

Responde a un modelo replicado en los municipios del AMG, como una forma de atender de manera integral la problemática territorial del municipio, está conformada por áreas técnicas de dictaminación y realización de estudios y proyectos con un enfoque en el desarrollo sostenible, tales como: obras públicas, ordenamiento territorial y protección ambiental y sustentabilidad.

● **Instituto para el Mejoramiento del Hábitat (IMHAB)**

Tiene como objetivo atender la problemática del territorio, por medio del estudio, análisis y soluciones a los problemas urbanos y rurales, con el fin de garantizar el derecho a la ciudad de todos los habitantes del municipio. Tiene un esquema innovador, dado que es un organismo público descentralizado (OPD) con independencia financiera y libre en su toma de decisiones. Cuenta con las áreas de Movilidad, Espacios Públicos, Agua, Vivienda y el Laboratorio Urbano.

El propósito es continuar con la mejora del espacio público y el equipamiento urbano, implementar una verdadera política de movilidad coordinado con el Gobierno del Estado y los demás municipios, detener la vivienda desordenada para evitar el crecimiento habitacional que no garantiza condiciones dignas para vivir, finalmente impulsar proyectos estratégicos de impacto metropolitano como es la línea 4 del tren ligero para Tlajomulco, un sistema logístico para el transporte de carga pesada, la gestión de sistemas de movilidad más sustentable y eficiente, así como ampliar avenidas que permitan la conexión y comunicación interna del municipio y del AMG.

Gobernanza metropolitana

La coordinación metropolitana se vio asistida por una intensa lucha participativa de parte de la ciudadanía y de organismos civiles. El Gobierno de Tlajomulco, ante esta experiencia desde el año 2010, abrió la puerta a la organización civil y todas las políticas del gobierno han partido desde las decisiones ciudadanas. Las diversas experiencias que Tlajomulco ha tenido en materia participativa es una realidad en el Estado de Jalisco y en los municipios que pertenecen al AMG.

Uno de los principales aportes que el Gobierno de Tlajomulco ha hecho al AMG es el Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Este reglamento está compuesto por 19 mecanismos participativos, destacan los mecanismos de ratificación de mandato, presupuesto participativo, consultas públicas. Por otra parte, Tlajomulco fue el primer municipio en alcanzar la calificación de 100 en transparencia según los indicadores de evaluación del Colectivo por Municipios Transparentes (CIMTRA) y eso ha incidido en que los diferentes municipios también transparenten su información, además fue el primer municipio en tener un Consejo Municipal de Participación Ciudadana con carácter vinculante, es decir tiene facultad de decisión, este último es ejemplo del Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana que ya ha alcanzado contar con voz y voto en la Junta de Coordinación Metropolitana aun cuando no es todavía de carácter vinculante.

Conclusiones

El proceso para llegar a una coordinación metropolitana ha sido largo; sin embargo, es a través del empuje de la organización civil y de la voluntad política materializada en leyes, que se ha logrado vislumbrar como una realidad institucional en el AMG, es decir, las instituciones apenas están alcanzando a comprender la realidad cotidiana que vive la ciudad.

En Tlajomulco hemos aprendido que es con la ciudadanía con la que se construyen políticas públicas reales que trascienden los colores partidistas. Por ello uno de los elementos principales en todo gobierno es la gobernanza, que implica la participación y la colaboración de los ciudadanos, la transparencia, la democracia y, reiterando, la voluntad política de coordinarse y colaborar para la gestión conjunta de todo aquello que afecta a las áreas metropolitanas.



Desde el Congreso Federal, he estado impulsando un modelo de coordinación metropolitana y aun cuando la organización civil le ha dado un fuerte empuje y la voluntad política ha trascendido, se requiere garantizar y asegurar las intenciones de las partes, por medio de la legislación. Por ello se requiere el impulso de una reforma Constitucional Federal al artículo 115, para que este modelo pueda planear ciudades en nuestro país, México, y así exista una coordinación efectiva derivada de una política de Estado. Se trata de que, sin que los municipios pierdan su autonomía, estén obligados a planear, ejecutar y evaluar políticas de desarrollo urbano y territorial con una visión metropolitana sostenible que no solo contemple la dinámica de urbanización, sino la protección y manejo de su capital natural, que impulse nuevas centralidades atrayendo inversión y generando posibilidades de empleos dignos, y propicie las condiciones para la construcción de ciudades compactas, funcionales e incluyentes, basadas en una legislación adecuada, y en procesos de gobernanza horizontal y vertical.

Solo así garantizaremos una verdadera coordinación intermunicipal, con los Gobiernos Estatal y Federal y con los otros poderes (Legislativo y Judicial), esto sumado a la colaboración corresponsable de la ciudadanía organizada.

Por otra parte, es importante ampliar el horizonte del análisis y la toma de decisiones con una visión territorial que contemple los efectos positivos y negativos del crecimiento urbano en los municipios aledaños, por ejemplo, los efectos negativos de un mal manejo de los residuos sólidos urbanos que pueden generar problemas de contaminación en municipios cercanos, aun sin ser parte de las áreas metropolitanas. O el impacto de la dinámica económica creciente de la ciudad como polo de atracción que también favorece el turismo hacia los municipios del estado, por ejemplo, en el caso del AMG la ruta del tequila.

Los grandes retos de las metrópolis son diversos y multidimensionales; se trata de garantizar el derecho a la ciudad, a un medio ambiente sano, al acceso a fuentes de empleo dignos que implica desarrollar capacidades y generar oportunidades, y sobre todo a que las administraciones municipales logren descentralizar facultades, instancias y procesos administrativos a una escala metropolitana para, entre todos, dar soluciones en conjunto ante la realidad que vivimos.

Es necesario revisar y articular procesos de gestión intermunicipal para asegurar la protección y manejo del capital natural, la adecuada



funcionalidad de la ciudad, la prestación de servicios públicos de calidad, oportunos y efectivos en la adecuada gestión, por ejemplo, de los residuos sólidos urbanos, de agua potable, de impulso a la reactivación económica y por tanto de nuevas centralidades, de nuevas formas de movilidad, de mecanismos efectivos para la compactación de las ciudades con la adecuada mixtura de uso del suelo, procesos adecuados para la inclusión social, tanto en relación a la integración a la dinámica económica, la superación de la fragmentación socio-espacial, como la atención a personas con discapacidad, generando bienes públicos, articulando redes de valor público agregado.

El combate a la pobreza y la desigualdad, la reducción de la fragmentación socioterritorial, y la gestión de políticas de mitigación al deterioro del medio ambiente y el cambio climático, exigen de procesos de planeación, ejecución de políticas públicas integrales que atiendan las dimensiones sociales, económicas, culturales, ambientales para un desarrollo urbano incluyente, sustentable y funcional, basado en auténticos procesos de gobernanza democrática y proactiva.

Solo con la coordinación efectiva de los municipios entre sí, la cooperación de los otros niveles de gobierno y de los poderes Legislativo y Judicial, con una visión integral y sistémica de los problemas que enfrentan las metrópolis, y el impulso de verdaderos mecanismos de participación y colaboración ciudadana, es factible concebir e impulsar ciudades en que todos y cada uno tengamos un lugar para vivir con dignidad, y como afirma ONU-Hábitat, que nadie se quede atrás.

Se requiere entonces de reformas a la constitución, a la legislación estatal y a la normalización municipal para impulsar la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad entre todas las instituciones y los actores clave del desarrollo para que con políticas y programas públicos, con visión territorial integral y con acciones conjuntas efectivas, se construyan áreas metropolitanas más sustentables, funcionales e incluyentes, con resultados e impactos que trasciendan los límites administrativos, en la delimitación del territorio propio de cada municipio, para que la acción pública metropolitana coordinada, tenga impactos que de verdad transformen la calidad de vida de todos los ciudadanos, garantizando el ejercicio pleno del derecho a la ciudad.



Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Última Reforma DOF 06-06-2019. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

Congreso del Estado de Jalisco. (13 de enero de 2011). Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. [23486/LIX/11]. Recuperada de https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_coordinacion_metropolitana_del_estado_de_jalisco_2.pdf

Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN). (2019). Recuperado en <https://imeplan.mx/en/ciudad>

Instituto de Información Estadísticas y Geografía de Jalisco (IIEG). (Marzo 2019). Cuadernillos regionales centro. Recuperado en https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=4900

INEGI. (2001). XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Jalisco. Recuperado de www.inegi.gob.mx

INEGI. (2006). Jalisco. II Censo de Población y Vivienda, 2005. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Recuperado de www.inegi.gob.mx

INEGI. (2010) Censo de Población y Vivienda. Recuperado de www.inegi.gob.mx

INEGI. (2015). Encuesta Intercensal. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

Melgoza, Á. Guadalajara metropolitana entre la idea y el derecho. Revista territorio sin centro ni periferia. Recuperado de <http://www.revistaterritorio.mx/guadalajara-metropolitana-entre-la-idea-y-el-derecho.html>

Universidad Nacional Autónoma de México-El Colegio de Jalisco. (2013). La Gestión Metropolitana en Guadalajara. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3226/5.pdf>







GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN

EL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA Y SUS PROCESOS DE INNOVACIÓN PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y LA ESTRUCTURACIÓN DEL GOBIERNO v2.0

Héctor Guillermo Hernández Aguayo

Introducción: Primeros retos

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:

1. Equipamiento e infraestructura.
2. Participación ciudadana.
3. Transparencia.

Enmarcadas en un modelo de hacer gobierno basado en la gobernanza.

1. Equipamiento e infraestructura

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, las siguientes:

- **Infraestructura vial:** Para conectar a Tlajomulco con el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) fue necesario generar nuevos corredores que comunican al municipio con el resto de la ciudad ya que los dos existentes se encontraban saturados, por lo que se trabajó en crear tres nuevos corredores de norte a sur, que conectarán con el AMG, además de vialidades ortogonales de poniente a oriente construyendo más de 90 km de nuevas avenidas.

- **Nuevo edificio para la administración pública:** El Gobierno de Tlajomulco se propuso la edificación de nuevas y modernas instalaciones, aptas para la atención ciudadana. 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 para los ciudadanos:

- 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.

2. Participación ciudadana

Desde el 2010 entendimos que para recuperar la confianza de la ciudadanía y tomar las riendas del gobierno había que utilizar la gobernanza como principio y estilo de gobierno.

La participación ciudadana es, sobre todo, cuestión de voluntad política, es decir, para impulsar la gobernanza se requiere de la participación activa de los ciudadanos, pero por desgracia no existían los mecanismos legales que les permitieran hacerlo, por lo que el Gobierno de Tlajomulco se propuso elaborar y aplicar el reglamento de participación ciudadana más avanzado del país que, al día de hoy, cuenta con más de 19 mecanismos de participación y la existencia de una estructura organizacional encabezada por un consejo municipal de participación ciudadana y basada en más de 400 consejos sociales de representación territorial, que permiten operar los mecanismos establecidos.

Uno de los mecanismos es el presupuesto participativo, que consiste en que los ciudadanos, al pagar el impuesto predial, priorizan a través de su voto las obras en beneficio de sus comunidades. Para tal fin se destina el 15% de la recaudación del predial, esto fortalece la confianza entre el gobierno y sus ciudadanos.

3. Transparencia

Otra de las estrategias de la nueva manera de gobernar y de fortalecer la confianza ciudadana es transparentar las acciones de gobierno. Antes de 2010, de manera deshonrosa, Tlajomulco era uno de los municipios más opacos del país, por lo que era prácticamente imposible recuperar la confianza de los ciudadanos sin que el Gobierno se apropiara de los mecanismos de transparencia. Este cambio de paradigma dentro del Gobierno Municipal, no podía ni debía reducirse al cumplimiento de las leyes vigentes de transparencia, sino que tenía



que buscar instancias de la sociedad civil organizada para impulsar mecanismos más avanzados de transparencia, por lo que, como un tercero y con criterios de imparcialidad, objetividad e innovación, se evaluará al gobierno en materia de transparencia, por lo que se firmó un convenio con el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Mediante la aplicación de las mejores prácticas, voluntad política y un esfuerzo humano y técnico, el Gobierno de Tlajomulco, en menos de un año generó, publicó y puso a disposición de todo el mundo más de 76 mil archivos de información pública, así como un buscador avanzado que indexa, y permite la consulta de los documentos, lo que se tradujo en que, de ser los últimos lugares en transparencia en el 2009, se convirtiera en el municipio más transparente del país, título que ha conservado por más de cinco años.

Nuevos retos

El Gobierno Municipal, para el 2015, 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.

Ante el panorama de una administración municipal exitosa, que había sido refrendada por tercera ocasión por voluntad ciudadana, 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.

Segunda evolución

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 movimientos bancarios, 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.

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.

Es importante mencionar que, para que dicha transformación sea de gran impacto, el gobierno debe poner no solo voluntad política, sino además los recursos financieros, humanos y tecnológicos.

Gobierno v2.0

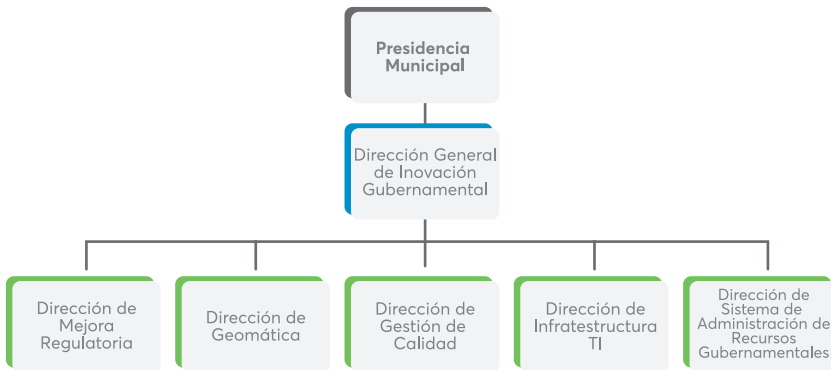
Para la creación, diseño e implementación de la política de modernización administrativa fue necesario, a través de la voluntad política y de la inversión, darle el rango más elevado en la administración pública. Para que, en su aplicación y alcance, tenga un carácter transversal desde la más alta dirección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

Figura 1: Estructura organizacional de la Dirección General de Innovación Gubernamental.



Fuente: Elaboración propia.

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, son 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 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 con-



centran 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 m², 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**

Se integró y reguló un consejo donde ciudadanos y asociaciones empresariales tienen las atribuciones de revisar, evaluar y aprobar las acciones en la materia.

El 7 de diciembre del 2016 se instaló de manera oficial el Consejo de Mejora Regulatoria conformado de la siguiente manera:

- Diez funcionarios públicos (parte del Gabinete).
- Diez representantes de las cámaras empresariales.
- Cinco representantes académicos (universidades).
- Cuatro empresarios del municipio.

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. Con la implementación de 555 cámaras en 144 puntos de monitoreo inteligente en el municipio de Tlajomulco, el que más cámaras per cápita tiene en el AMG.

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 minutos a seis minutos, con lo cual se mejoró sustancialmente el tiempo de respuesta.



Al día 14 de agosto de 2019 se han recuperado, a través del C4, 745 vehículos con reporte de robo, reduciendo en 30% los delitos de alto impacto.

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 delimitan 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, Jalisco, 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 realizó 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.

► Sistema Integral de Administración Territorial

Uno de los principales retos de las administraciones municipales es administrar su territorio. Es imposible hacer caminar 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 protección civil. En cada ventanilla le podían dar información diferente; hoy, eso ya no sucede.

Hemos invertido más de 50 millones de pesos en tecnología para modernización catastral y modernización 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. Por estas prácticas hemos obtenido los siguientes reconocimientos:

- Somos reconocidos como el mejor catastro municipal del país por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) y Banobras.
- Premiados en el 2017 por la revista Innovation Week como los más innovadores del sector público a nivel nacional.



A través de la información cartográfica digital vinculada a padrones municipales en sistemas, 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.

► **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, generando 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 le 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 genera el municipio en sus otras dependencias. La cuantificación de los datos es obtenida por medio de consultas espaciales lo cual nos permite poder 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 privada), el usuario puede incorporar nuevas luminarias o cambiar el tipo de tecnología utilizada en la luminaria, la plataforma ha favorecido a 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 dejando en evidencia todos aquellos giros y espec-



taculares 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.

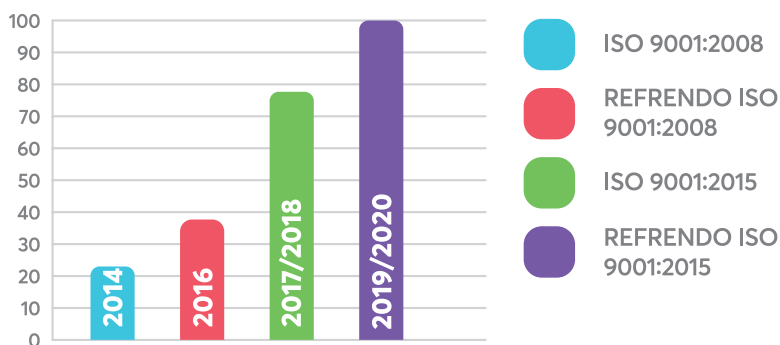
Calidad en los procesos

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:

Gráfico 1: Alcance de certificación



Fuente: Elaboración propia.



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 pasado 11 de junio de 2019, a tan solo ocho meses de haber iniciado la actual administración, se llevó a cabo una auditoría de recertificación en ISO 9001:2015, la cual 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 diagnos-



tica, 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 calidad al contar con una estructura para la operación de aseguramiento de calidad, con lo cual no solamente decimos que trabajamos con calidad, sino que además nos aseguramos de que el ciudadano reciba servicios de calidad y 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, que hasta en este Gobierno 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 el interior del gobierno, ya que es 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.

Esta información se encuentra a la mano del servidor público y de la ciudadanía.

Conclusión

Existe una brecha considerable en muchos municipios del país entre una estructura jurídica-administrativa y los sistemas de gestión. Son pocas las administraciones municipales que han logrado entender que la manera en que opera un gobierno municipal no debe tener en su centro las facultades jurídicas o a las tendencias políticas, sino, sobre todo, la atención profesional y de calidad a los ciudadanos que sirve y al personal que labora en el propio gobierno.

El asunto de la innovación y la revolución de las tecnologías de la información se ha ido expandiendo en muchos campos de la vida social, como lo es el sector empresarial y el académico, ahora los líderes en los sectores mencionados son los que han transitado del mundo industrial de las máquinas a uno desarrollado con base en sistemas informáticos y, sobre todo, en el desarrollo del talento humano. *Silicon Valley* es el claro ejemplo de esto, y el reto es que el gobierno transite también a la gestión efectiva del talento humano asumiendo el reto que implica la era del conocimiento y la tecnología.

A su vez, el asunto del gobierno abierto tiene su centro en abrir el gobierno hacia la colaboración ciudadana, a la disposición abierta de la información y la rendición de cuentas, tomando como principio el que el gobierno se convierta en un centro de código abierto, de manera que pueda ser manejado, con facilidad, por los usuarios.

Si se asumen las dos ideas planteadas en la gestión de la vida pública es factible, como ya sucede, que el Gobierno de Tlajomulco logre traducir estas necesidades, que impone el clima social de los tiempos tecnológicos, haciendo una revolución en la gestión municipal. El de



Tlajomulco es de los pocos gobiernos municipales mexicanos que ha entendido que la administración pública se puede innovar si se exploran las tendencias tecnológicas; que, para traducir los anhelos del gobierno abierto, también debe haber una revolución en la manera en cómo se gestiona lo que demanda el art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la prestación de los servicios públicos.

Las prácticas presentadas en este artículo son una muestra de que se puede replantear la administración pública con el apoyo de las tecnologías de la información, y se puede hacer una gestión de calidad, con eficacia en el gasto de los insumos, de tal modo que se procure un cuidado en el ejercicio del gasto público.

La implementación de procesos administrativos eficientes, con tiempos y trámites claros, son los que le permiten a los usuarios conocer en todo momento las etapas de sus trámites y a su vez cerrar los caminos de la corrupción, porque al final, un acto de corrupción ocurre cuando alguien da algo a cambio de una ventaja, y de lo que se trata es de que todos los ciudadanos obtengan beneficios sin necesidad de tener que dar algo a cambio que no sea el cumplimiento de sus obligaciones legales.

EVOLUCIÓN DE LA FINANZAS DEL MUNICIPIO DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Irlanda Loerythe Baumbach Valencia

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, ha tenido un crecimiento poblacional y habitacional acelerado desde hace poco más de una década, con tasas superiores a las del promedio nacional, por consiguiente, las necesidades de servicios municipales deberían estar a la par. Sin embargo, el presupuesto no se incrementaba al mismo ritmo, aun cuando se tenía un alto potencial de recaudación por ingresos propios; sin embargo, no era posible responder a las necesidades reales del municipio, y con el presupuesto que se recaudaba no se obtenía la capacidad de acción para enfrentar los requerimientos de la población que seguía creciendo.

El municipio fue acumulando un rezago presupuestal, por lo que, en 2010, con un presupuesto menor al 2009, se llevaron a cabo acciones de austeridad y se redirigió el presupuesto, dando prioridad a

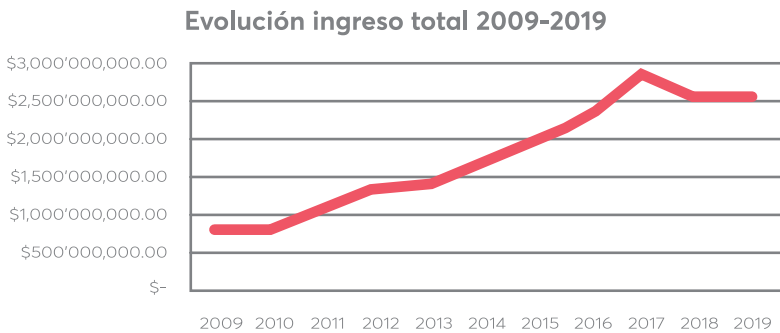


la inversión en obra y en proyectos sociales, logrando desacelerar el crecimiento del gasto corriente.

Además, a partir de este mismo año, se comenzaron a implementar acciones que fortalecieron la recaudación propia sin incrementar los impuestos en la Ley de Ingresos, y se gestionaron más recursos estatales y federales.

Derivada de dichas acciones, la evolución del ingreso se ha mantenido con crecimientos importantes, logrando triplicar el monto recaudado en los últimos años, de 828 millones de pesos (MDP) en 2009 a 2,488 MDP estimados para el cierre del 2019, lo que representa un incremento superior al 300% en diez años.

Gráfico 1: Ingresos Generales



* Cierre Estimado de 2019.

Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

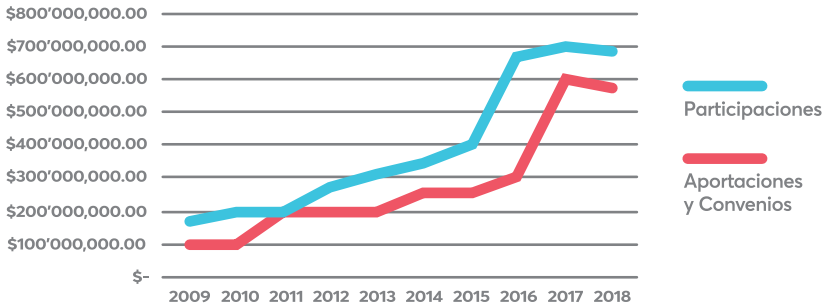
Tlajomulco es el municipio que recibía menos participaciones federales y estatales per cápita; sin embargo, el esfuerzo por gestionar más recursos estatales y federales, tuvo sus frutos año con año, con un crecimiento sostenido, prácticamente 4.5 veces más que en 2009, pasando de 287 MDP en ese ejercicio fiscal a 1,293 MDP estimados para 2019.

Además de gestionar recursos estatales y federales, el municipio apostó por los proyectos de inversión y prestación de servicios en asociación público-privada (PPS) derivada de la coordinación con el sector privado, esto permitió incrementar la inversión en obra pública. El ejemplo más representativo es el rescate del centro histórico de Tlajomulco, así como el edificio administrativo, los primeros en su tipo con inversiones superiores a los 300 MDP.



Gráfica 2: Ingresos estatales y federales

Evolución Ingreso Participaciones, Aportaciones y Convenios 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

Una de las acciones que se comenzaron a implementar para fortalecer la recaudación propia, fue el proyecto de cobro coactivo a partir del año 2010. Haciendo un análisis a la cartera vencida, aproximadamente 50% de la población del municipio presentaba adeudos por concepto de predial o agua; por lo tanto, a partir del 2010 se comenzaron a realizar notificaciones del rezago del impuesto predial, y en 2011, del Servicio de Agua Potable; con esto se concientizó al ciudadano y, a partir del mismo 2011, mejoraron los resultados. Desde entonces, este proyecto sigue llevándose a cabo, perfeccionándose año con año.

Por otro lado, en el tema de derechos por servicio de agua potable, se comenzó con un programa de depuración, actualización y modernización del padrón de agua. A la fecha, se ha logrado dar de alta y vincular a 95% de las cuentas de agua con el padrón de predial, y se tiene un semáforo del estatus que presenta cada una de ellas.

Gráfica 3: Número de altas de cuentas de agua potable

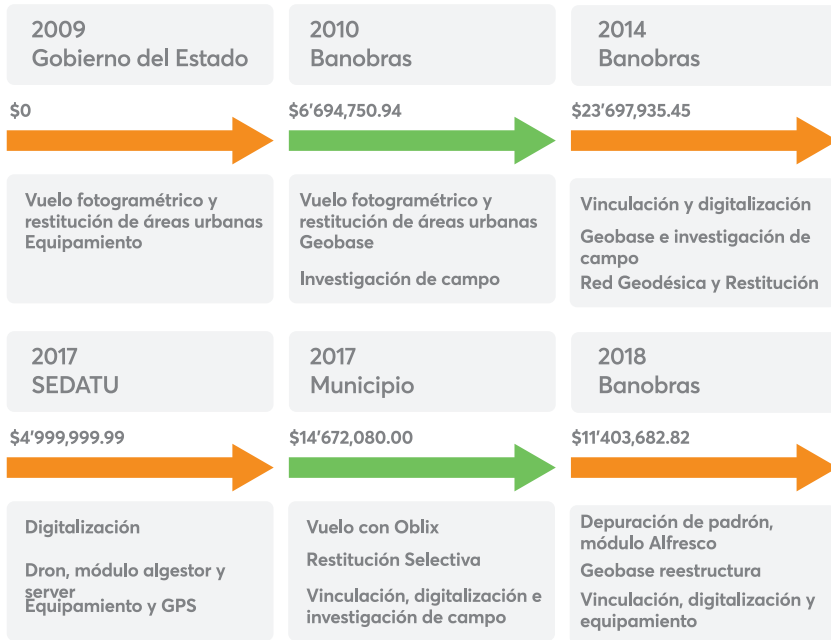


Fuente: Elaboración propia.

A la par y con la finalidad de fortalecer la capacidad recaudatoria, el Gobierno municipal ha concluido, con éxito, tres etapas de modernización catastral que ha sido acompañada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS). Además, en 2017, el Gobierno se adhirió al programa de Modernización de los Registros Públicos de las Propiedad y los Catastros, operado por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) e invirtió en acciones de modernización que se han realizado con recursos propios del municipio. Por lo que el Catastro Municipal de Tlajomulco, dado el proceso de modernización, es referente a nivel nacional.

Las etapas de modernización del catastro comenzaron en 2010 y, desde entonces, los trabajos y la inversión en este proyecto se han dado año con año, como se muestra en el siguiente diagrama.

Ilustración 1: Cronología de la modernización catastral



Fuente: Elaboración propia.

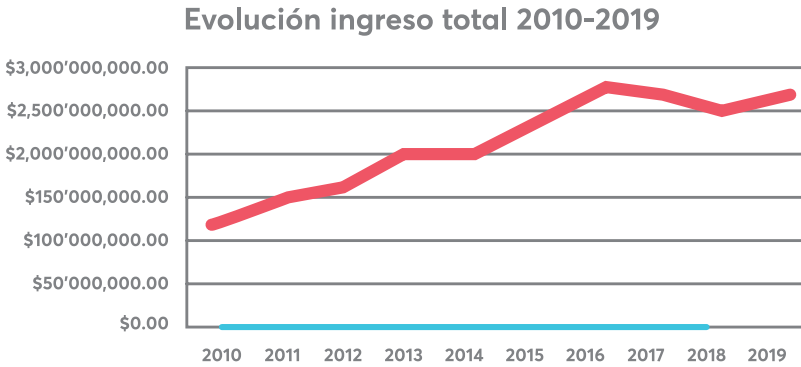
Actualmente la geobase está completamente vinculada con el padrón catastral, por lo que se pueden identificar los predios y las cuentas con diferentes capas de información, muchas de estas cuentas eran omisos y actualmente son sujetos obligados.



Todas estas acciones mencionadas con anterioridad han permitido que los ingresos propios principales, como es el impuesto predial y los derechos de agua potable, presenten incrementos en la recaudación sobresalientes.

En el caso del impuesto predial, en 2010 se ingresaron aproximadamente 115 MDP, incrementando en promedio año con año un 11%, hasta llegar a 272 MDP estimados para el cierre del 2019; y para el caso de los derechos de agua potable, en 2010 ingresaron 50 MDP con incrementos promedio del 16% hasta llegar a una recaudación de 178 MDP, sin considerar accesorios en ambos casos.

Gráfica 4: Ingresos por impuesto predial

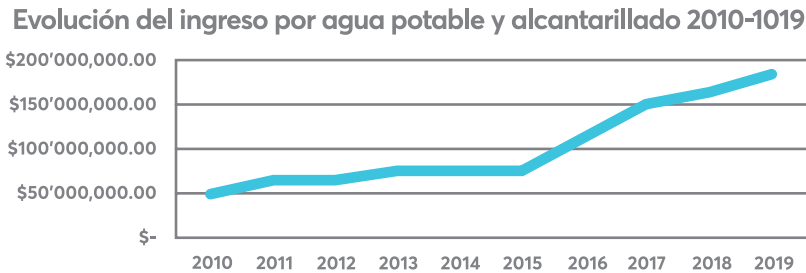


* Cierre estimado de 2019.

* No incluye accesorios.

Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

Gráfica 5: Ingresos por derechos de agua



* Cierre estimado de 2019.

* No incluye accesorios.

Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.



Además, se han hecho esfuerzos para mejorar y modernizar diferentes procesos administrativos que hacen más eficiente la administración, tanto del ingreso como del egreso. Dichos procesos permiten controlar y mejorar la recaudación, vinculando y sistematizando procesos y trámites de las distintas áreas del municipio como ordenamiento territorial, obras públicas, servicios públicos, padrón y licencias, así como controlar el gasto.

Durante estos años, se han abierto más recaudadoras y se han puesto a disposición de los contribuyentes nuevas opciones de pago de sus contribuciones, de forma que el Gobierno Municipal ha logrado acercarse al ciudadano para que este tenga más opciones de ponerse al corriente con sus rezagos.

Con la finalidad de identificar oportunidades de mejora, a partir del 2014 se lleva a cabo auditoría externa de todas las operaciones económico-administrativas, como resultado de dichas auditorías, se han tenido recomendaciones y las administraciones han dado seguimiento puntual, logrando mayor eficiencia en dichos procesos.

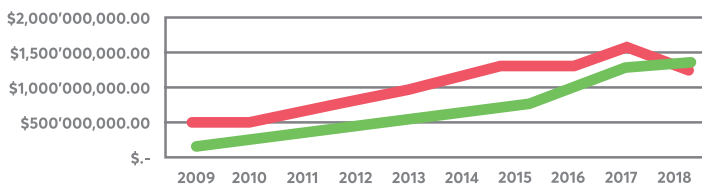
Como refuerzo para modernizar los procesos administrativos y con la finalidad de dar cumplimiento a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a partir del 2011 se iniciaron los trabajos de implementación y armonización contable, y en 2014 se puso en marcha un sistema integral que cumpla en tiempo y forma con las disposiciones de la Ley, con esto, los registros económicos son alimentados en tiempo real, por lo que además promueve la transparencia.

Por otro lado, en el año 2014 se obtuvo la Certificación ISO 9001-2008 por Global Standards en todas las áreas de Tesorería, así como en la Dirección de Padrón y Licencias y la Coordinación de proyectos estratégicos, la cual se ha mantenido a la fecha.

Derivado de lo anterior, el progreso de los ingresos a través de los últimos años ha fortalecido la autonomía financiera, manteniendo una baja dependencia de las participaciones y aportaciones federales, las acciones emprendidas con el fin de incrementar la recaudación, han llevado a Tlajomulco a ser uno de los municipios que mayores ingresos propios ha generado a nivel nacional.

Gráfica 6: Autonomía financiera

Evolución ingreso de gestión vs. recursos federales y estatales 2009-2018



Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.



Tabla 1: Proporción autonomía financiera

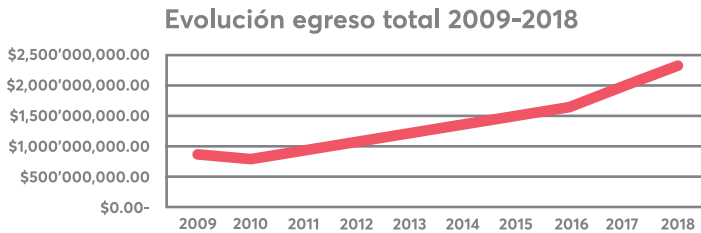
AÑO	PARTICIPACIONES Y APORTACIONES	INGRESOS PROPIOS
2009	35%	64%
2010	37%	63%
2011	35%	65%
2012	34%	66%
2013	34%	66%
2014	36%	64%
2015	34%	66%
2016	44%	56%
2017	46%	54%
2018	50%	50%

Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

El gasto se ha ejercido año tras año en equilibrio con el ingreso, la eficiencia y control de este ha sido fundamental para lograr mejores servicios e inversiones históricas.

Desde el 2010 se ha priorizado el gasto para fortalecer proyectos estratégicos y disminuir el gasto corriente. Además, se eliminaron gastos excesivos o bien innecesarios como es el caso de pasajes y viáticos, telefonía celular para funcionarios, entre otros, y desde entonces, las administraciones del municipio accionaron una política de austeridad en la cual se eliminaron estos egresos superfluos y se establecieron procesos de optimización de recursos, como es el caso de las compras consolidadas.

Gráfica 7: Egresos generales



Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

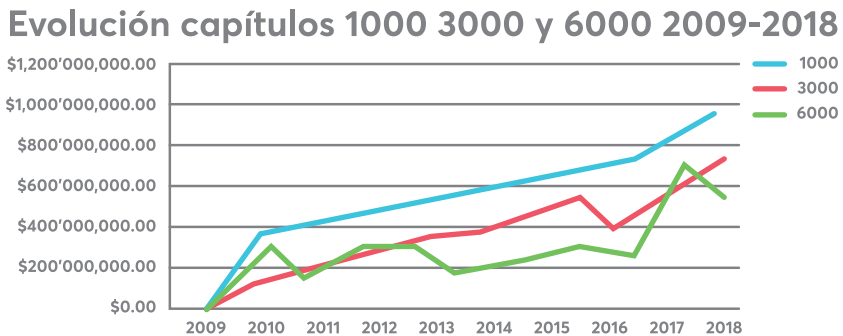
En 2010 disminuyó el presupuesto del capítulo 1,000 (servicios personales), debido a una disminución de los sueldos de los funcionarios de primer nivel de hasta un 30% y, a partir de ese año, ha incrementado en promedio 11% cada año, que es un poco más de la inflación, dando prioridad al área de seguridad.

Por otro lado, se asignó presupuesto al capítulo 4,000 (transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas), y se dio prioridad a programas sociales, siendo uno de los más representativos el de uniformes y útiles escolares, apoyo a madres jefas de familia, y adultos mayores, que arrancaron desde el 2010 y a la fecha se mantienen con ampliaciones a cada uno de ellos, este capítulo incrementó de 44 MDP en 2009, a 245 MDP en 2019; tan solo de 2009 a 2010 se dio un incremento de 142%, y a partir de ese año un incremento promedio de 7%, año con año.

Otro capítulo del presupuesto que ha tenido crecimientos interesantes es el 6,000 (inversión pública) con 245 MDP asignados en promedio año con año, desde el 2009, y un brinco en 2017 para llegar a una inversión de 681 MDP.

Por último, el capítulo 9,000 (deuda pública) se ha mantenido con presupuestos bajos iniciando en 2009 con 41 MDP, incrementando en un 21% en promedio los siguientes 3 años, con el pico más alto de 75 MDP, y a partir del año 2014 disminuye, año con año, en promedio un 15%, hasta llegar a un presupuesto de 30 MDP en 2018.

Gráfica 8: Capítulos de egresos



Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

9-2018

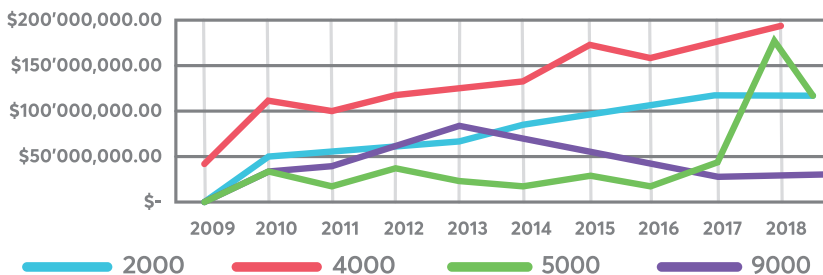
1000
3000
6000

18



Gráfica 9: Capítulos de egresos

Evolución Capítulos 2000 4000 5000 y 9000 2009-2018



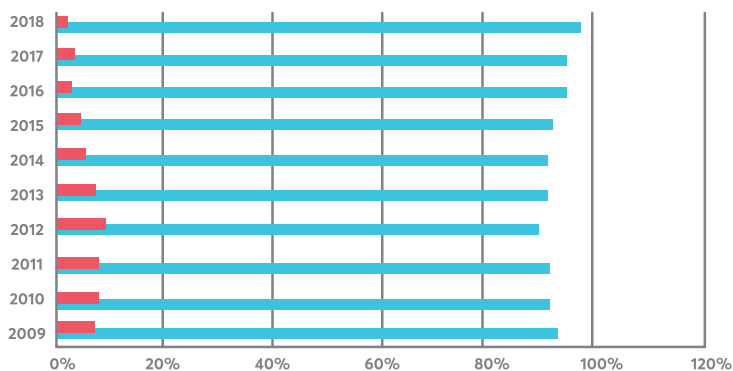
Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.

En el caso de la deuda pública, el municipio ha contratado varios créditos de largo plazo a lo largo de los años; sin embargo, la mayoría ya han sido liquidados y en ninguno de los casos se afectaron las finanzas del municipio, manteniendo un nivel óptimo de endeudamiento. Actualmente se encuentran vigentes dos créditos, uno de ellos contratado en 2010 que vence en 2025; y otro contratado en 2019, el cual aún no se dispone.

El pago anual de deuda no ha sobrepasado el 6% del presupuesto total por ejercicio fiscal, por lo que ha permitido un adecuado manejo de los ingresos de libre disposición.

Gráfica 10: Deuda pública

Proporción capítulo 9000 vs. presupuesto de egresos anual



Fuente: Elaboración propia con información de Cuentas Públicas.



A partir del 2017, y conforme a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se mide, a través del sistema de alertas, el nivel de endeudamiento de los entes públicos que tengan contratados financiamientos y obligaciones, cuya fuente o garantía de pago sea de ingresos de libre disposición. Este sistema mide tres indicadores y de acuerdo con los resultados, el nivel de endeudamiento se clasifica en tres:

- 1. Verde:** Endeudamiento sostenible.
- 2. Amarillo:** Endeudamiento en observación.
- 3. Rojo:** Endeudamiento elevado.

El municipio de Tlajomulco de Zúñiga, se encuentra en semáforo verde desde el 2017 y hasta la fecha, por lo que el endeudamiento es sostenible; esto representa también que las finanzas están sanas, situación que se ha presentado en el municipio durante los últimos años.

Tabla 2: Sistema de Alertas

PERIODO	AÑO	RESULTADO	DEUDA PÚBLICA Y OBLIGACIONES SOBRE INGRESO DE LIBRE DISPOSICIÓN	SERVICIO DE LA DEUDA Y DE OBLIGACIONES SOBRE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN	OBLIGACIONES A CORTO PLAZO Y PROVEEDORES Y CONTRATISTAS SOBRE INGRESOS TOTALES
Anual	2017		7.60%	2.40%	-7.10%
Anual	2018		7.60%	1.90%	5.50%
2° trimestre	2019		19%	1.50%	-5.50%

Fuente: Resultados del Sistema de Alertas publicados en <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx>.

Gracias a los esfuerzos antes descritos, las calificadoras internacionales Fitch Ratings y Standard & Poor´s han reconocido el avance de las finanzas del municipio y avalado la situación financiera a través de sus calificaciones, las cuales han ido escalando de una A (perspectiva positiva) y MxA (perspectiva estable) a AA- (perspectiva estable) y MxAA- (perspectiva estable) respectivamente.



Tabla 3: Calificaciones

Año	Fitch Ratings	Standard & Poors
2008	A perspectiva positiva	
2009	A perspectiva negativa	
2010	A perspectiva negativa	
2011	A perspectiva estable	
2012	A perspectiva estable	
2013	A+ perspectiva estable	
2014	A+ perspectiva estable	mxA perspectiva estable
2015	A+ perspectiva estable	mxA+ perspectiva positiva
2016	A+ perspectiva positiva	mxA+ perspectiva positiva
2017	AA+ perspectiva estable	mxA+ perspectiva estable
2018		mxA- perspectiva estable

Fuente: Información obtenida de Standard & Poor´s Gobar Ratings y Fitch Ratings.

De lo anterior, podemos concluir que el municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco, es uno de los municipios con mejores prácticas de gobiernos locales, por tener finanzas sanas y un manejo favorable de los recursos públicos.

ACTUALIZACIÓN DE ESTIMACIÓN POBLACIONAL, VIVIENDA Y DELIMITACIONES DE LOCALIDADES Y FRACCIONAMIENTOS DE TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA

Arturo Arvizu Guzmán

Planteamiento del problema

El crecimiento de la población en Tlajomulco ha ocasionado una serie de problemáticas como el incremento constante de desarrollos urbanos en toda la enmarcación municipal, que sobrepasan la infraestructura de servicio municipal existente, al tener un crecimiento poblacional,



principalmente migrante tanto de la zona metropolitana como de otros estados.

Ante este contexto, el problema consiste en que las delimitaciones de los polígonos territoriales y las estimaciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) están rebasadas por la realidad poblacional y territorial del municipio.

Así, los datos de INEGI se vuelven insuficientes ante las necesidades operativas del Gobierno Municipal.

Antecedentes

De acuerdo con el INEGI, en el año 2000, la población del municipio ascendía a 123,619 habitantes, y el año 2005, el crecimiento poblacional era cerca de un 100% más, llegando a 220,630 habitantes.

En el año 2010, los datos indicaban que ya había 416,626 habitantes. Así, en la Zona Valle de Tlajomulco, los desarrollos urbanos se extendían y poco se distinguía dónde iniciaban y terminaban. La gran migración que se gestó en el municipio hizo que personas de diversas partes del AMG, del estado y del país llegaran a Tlajomulco. Esto provocó una diversidad compleja: por un lado estaban las localidades tradicionales de Tlajomulco, que en gran parte resultaban rurales, y por otro, los grandes desarrollos con una serie de características y dinámicas diferentes a las tradicionales del municipio.

En 2010, el cambio político que vivió Tlajomulco implicó una transformación en la forma de gobernar, ¿cómo se podía gobernar un municipio tan diverso y en el que no se tenían datos exactos sobre cuántos desarrollos existían? Lo cierto es que Tlajomulco aún iba a recibir más habitantes, porque las casas ya estaban construidas y, en medio del boom inmobiliario, mudarse a Tlajomulco a una casa propia y con crédito accesible, parecía una opción viable y a un buen precio.

Ante esta complejidad, el gobierno de aquel momento decidió que los ciudadanos fueran el eje transversal de su administración y el punto de partida para el nuevo modelo de gobierno que se quería implementar.

El primer paso era fortalecer las áreas de la administración que se especializaran en vincularse con los habitantes, conocerlos, saber qué hacen, qué requieren, qué esperan de su municipio y de su gobierno. Para eso se creó la Dirección de Participación Ciudadana, con personal y facultades. El primer paso para tener un acercamiento con la ciudadanía fue la división del territorio en cuatro zonas: López Mateos,



Cabecera, Valle y Corredor Chapala. Posteriormente se asignó un coordinador social a cada zona, por ello la división ayudaba a hacer más operativo el trabajo de los coordinadores sociales. El coordinador tenía por objetivo asesorar a las asociaciones vecinales en lo relativo al funcionamiento de las mesas directivas y demás facultades que establece el Código Civil de Jalisco.

Entre 2005 y 2010, la población casi se había duplicado y Tlajomulco ya contaba con 416,626 habitantes (INEGI). Para 2013 ya existía un vínculo con los ciudadanos y un canal para responder a los requerimientos que tenían. Sin embargo, el crecimiento poblacional había rebasado a los coordinadores y no se podía dar atención a todos. Entonces se añadió una zona más: San Sebastián, que es un poblado de Tlajomulco, que tuvo una serie de desarrollos a sus alrededores, lo que hacía que la población requiriera de un enlace con el Gobierno, ya que como poblado, su enlace era el delegado, pero la dinámica del pueblo y de los nuevos desarrollos diferían, lo que hizo necesaria la integración de esta nueva zona.

Esta nueva división permitió a la administración de entonces (2013-2015) comenzar a pensar en la delimitación de las localidades, asentamientos y desarrollos urbanos.

En 2014, se realizó el primer recorrido pie-tierra en cada una de las localidades, asentamientos y desarrollos urbanos, la administración requería saber cuánta gente vivía en el municipio, qué desarrollos contaban ya con población y en dónde estaban ubicados.

Como resultado se obtuvo una estimación poblacional, para 2014, de 654,234 personas, estos datos son el resultado de tomar como referencia el número de viviendas, una media de personas por vivienda tomada de la información publicada por el INEGI y un factor porcentual de ocupación de las viviendas, este último es generado por los recorridos realizados en las localidades, asentamientos y desarrollos urbanos.

Fórmula para calcular la estimación porcentaje:

$$FP = TV - VD + VV$$

FP= Factor de porcentaje

TV= Total de viviendas

VD= Viviendas deshabitadas

VV= Viviendas vandalizadas



Forma de calcular la estimación poblacional

FP= (NC * NP) * FP

PE= Población estimada

NC= Número de casas

NP= Número de promedio de personas por vivienda

FP= Factor de población

Cómo calcular la cantidad de encuestas que se necesitan:

Puntos que se deben considerar para saber el tamaño de la muestra para las encuestas tamaño de la población.

Margen de error

Nivel de confianza

Valor del porcentaje

Año	Fitch Ratings
N	Tamaño de la población
e	Margen de error (como decimal)
z	Nivel de confianza (como puntuación de z)
p	Valor de porcentaje (como decimal)

$$1 + \frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{e^2 N}$$

Sistema de utilización de información geográfica

Uno de los pilares que facilitaron las tareas al área de Censos y Estadísticas fue la utilización de toda la información cartográfica realizada y generada a través de los proyectos de modernización catastral, ya que brinda un gran grado de confiabilidad y actualización avalado y revisado por INEGI.

La apertura del inventario de bienes inmuebles de la geobase catastral y el uso de nuevas tecnologías implementadas por el área de geomática municipal, han contribuido a la automatización de procesos que permiten al área de Censos y Estadísticas obtener datos dinámicos y en tiempo real de las actualizaciones continuas que genera la Dirección de Catastro, dado que, cuando se construye una



nueva vivienda en el municipio, esta ya es considerada en el conteo de viviendas del área.

El almacenamiento de la información en una única geobase municipal y el uso de una plataforma *multifinalitaria* han permitido el desarrollo de aplicaciones que automatizan procesos, en este sentido se realizan consultas espaciales que facilitan la tarea de la cuantificación de casas construidas con las siguientes reglas:

- Cuantificación de número de predios en un área.
- Cuantificación de número de bloques de construcción.
- Cuantificación de m2 de construcción.
- Detección de predios edificados y no edificados.

Permitiendo la obtención de datos reales en una zona específica y delimitada del municipio.

Bajo este método, el número de casas se estima como una variable confiable e importante, dado que es obtenida de una fuente en continua actualización, bajo un marco legal catastral, apegado a la realidad.

En 2015, el INEGI realizó el levantamiento de la encuesta intercensal, que arrojó como resultado que Tlajomulco es habitado por 549,442 personas.

La diferencia entre los datos del INEGI y de estadísticas de la Dirección de Censos y Estadísticas, se puede justificar en la medida que, en la estimación del INEGI, se toma como referencia el crecimiento porcentual que había tenido el municipio desde años anteriores. Mientras la realidad es que el crecimiento de desarrollos urbanos fue más acelerado que años anteriores, de ahí que exista una diferencia de más de 100 mil habitantes entre el cálculo de INEGI y los datos recabados por la Dirección referida.

Dado este resultado surge la necesidad de conformar un área especializada en los conteos del municipio, por eso se instaura la Dirección de Censos y Estadísticas, esta dirección continúa avocada a la participación ciudadana y a la estrategia de construcción de comunidad.

Para el 2016, la estimación poblacional estimada fue de 680,636 habitantes, de nueva cuenta se rediseñó la división de zonas y se definieron seis: López Mateos, Cabecera, Valle, Corredor Chapala, Ribera y Circuito Sur. La zona de San Sebastián se integró a la de López Mateos por su aparente cercanía.

En esta ocasión la división de zonas respondió a un planteamiento



diferente, se continuaba buscando la manera de facilitar el acceso y operatividad a los coordinadores sociales, pero ahora no solo desde una perspectiva de mediación de mesas vecinales, se trataba de llegar a atender a la población en general y que esta, además, pudiera generar un diálogo con el gobierno y de corresponsabilidad.

El objetivo era instaurar una forma de gobierno distinta a la representativa, se pretendía transitar a una gobernanza y para llegar a ella necesitábamos a ciudadanos tomando decisiones junto a la administración pública.

La división comenzó por definir las seis zonas ya enunciadas, se tomaron en cuenta factores que influyen directamente en las dinámicas que envuelven a las diferentes localidades de las zonas del municipio: proximidad, ingresos aledaños o compartidos, ubicación geográfica, servicios públicos y rutas de transporte público.

A su vez se realizó una subdivisión de 36 territorios, esto quería decir que los coordinadores sociales ahora operarían a este nivel, de cuatro coordinadores sociales se pasó a tener 36, lo que les daba mayor cercanía del gobierno con la población.

Aunado a esto y ya con una división que facilitara la implementación de los mecanismos participativos, se adaptaron nuevas tecnologías que abonaban a la generación de datos más precisos. Con la integración al sistema de información geográfica del municipio, esto permitió, a través del uso de sistemas satelitales y drones, identificar las demarcaciones territoriales.

En la actualidad, la división ha pasado de seis a ocho zonas: Cabecera, López Mateos, San Sebastián, Valle Sur, Valle Norte, Corredor Chapala, Circuito Sur y Ribera. Los territorios se ampliaron y ahora son 36 en todo el municipio.

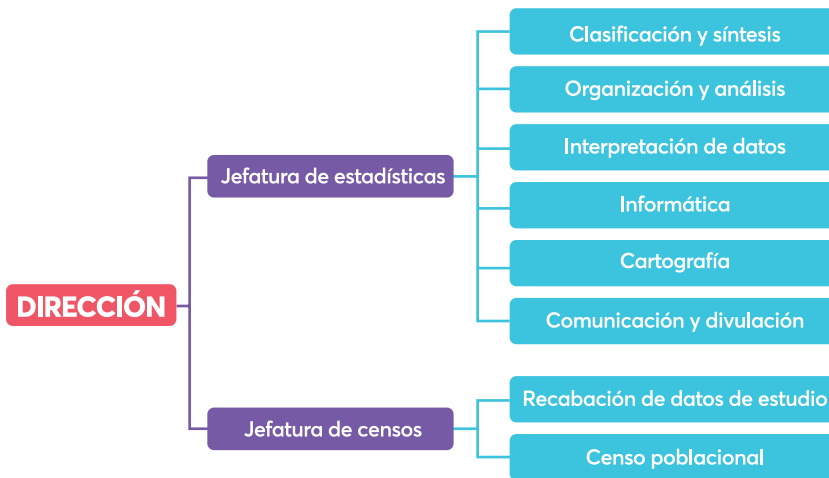
Sobre la Dirección de Censos y Estadísticas

En 2018, se le dio el carácter de Dirección General de Censos y Estadísticas y dejó de pertenecer a la Coordinación General de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad para ser parte de la Jefatura de Gabinete, dada la naturaleza de sus funciones. Es el área encargada de recabar y procesar información estadística descriptiva del municipio de Tlajomulco, con la finalidad de sustentar políticas públicas a emprender por el Gobierno Municipal, así como facilitar la toma de decisiones.

Está integrada por:



Figura 1: Estructura organizacional de la Dirección de Censos y Estadísticas



Fuente: Elaboración propia.

Objetivo general

Actualizar y cuadrar los polígonos de las localidades y las áreas geostatísticas básicas (AGEB) con las que tiene el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Objetivos

- Realizar estimaciones de población y vivienda anuales.
- Hacer delimitaciones en fraccionamientos y localidades acordes a las necesidades de las zonas del municipio.
- Ejecutar censos, encuestas y recolección de datos en fraccionamientos y localidades del municipio.
- Generar información estadística municipal en función de las necesidades del Gobierno, así como realizar estudios de relevancia para la medición de la percepción ciudadana y resultados de la aplicación de políticas públicas locales y metropolitanas.

Metodología

Para llevar a cabo la recolección de datos a pie tierra en fraccionamientos y localidades del municipio, realizaremos una secuencia de pasos que a continuación se describen.

Antes de salir al recorrido en campo:

- Verificar la planeación programada para el trayecto del día.
- Llenar la bitácora a la salida del vehículo.
- Informar las zonas a visitar.
- Asignar personal.

Equipo necesario: Teléfonos, cámara, mapas, bolígrafos, tablas, ropa y zapatos cómodos, cachucha o sombrero, formatos, vehículo con gasolina, agua o hidratantes, oficios cuando sea necesario.

Durante el recorrido en campo:

- Enfocarse en el trabajo a realizar, utilizar el celular solo en caso de que sea necesario.
- Acordar punto de reunión para encontrarse al finalizar y para cualquier imprevisto.
- Anotar la hora de llegada e inicio.
- Ir siempre acompañados.
- Comunicación constante.
- Anotar nombre del lugar visitado.

Tomarse el tiempo necesario para verificar los datos recabados.

- Nomenclatura.
- Calle.
- Número de casas.
- Deshabitadas.
- Habitadas.
- Vandalizadas.
- Con grafiti.
- Tipo de vivienda.
- Marcar puntos conflictivos.
- Fotos de ingresos y reportes.
- Hora de término.

Al finalizar el recorrido:

- Hora de llegada.
- Vaciar la información digital o física según sea el caso.
- Pasar reportes al área correspondiente.
- Elaborar informe y enviarlo a la plataforma de censos.



- Realizar la planeación de los trabajos a desarrollar para el día siguiente en fraccionamientos o localidades, estas incluirán rutas, mapas y equipo necesario.

Análisis de resultados

Procesamiento de datos: Dado el volumen de información incorporado en la base de datos, el procedimiento debe realizarse con ayuda de un equipo de cómputo que pueda servir para otros estudios posteriores, donde se analizará e interpretará la información por medio de estadísticas y gráficas, entre otros.

Gran parte de la interpretación de la información es de tipo cuantitativa; sin embargo, pueden existir casos donde se utilicen preguntas en las que se obtengan interpretaciones cualitativas.

Se generan los AGEB, cuyo código se forma para iniciar con el número del estado de Jalisco, el número del municipio; continuar, en nuestro caso, con la zona y la subzona, localidad; y se termina con el territorio, hasta el momento. Esto considerando las delimitaciones ya realizadas con apoyo del sistema de información geográfica del municipio.

Tabla 1: Ejemplo de AGEB

AGEB	ESTADO	MUNICIPIO	ZONA	SUBZONA	LOCALIDAD	TERRITORIO
14-097-01-01-001-00	14	097	01	01	001	00

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

La Dirección de Censos y Estadísticas es una dependencia clave para el Gobierno Municipal en la medida que mantiene actualizada la información sobre las dinámicas sociodemográficas y culturales (identidad), para poder tomar mejores decisiones.

En la medida que el Gobierno tiene como centro de sus acciones públicas a las personas, es muy importante el conocimiento puntual de sus necesidades y expectativas en relación con la acción gubernamental.

La coordinación entre las dependencias al interior del gobierno es relevante para la generación de procesos de innovación gubernamental basada en información fidedigna que permita fundamentar



la construcción de políticas públicas efectivas, como es el caso de la atención a la vivienda abandonada. A la fecha, es evidente la coordinación efectiva entre la Jefatura de Gabinete, la Secretaría General, las Coordinaciones de Innovación Gubernamental, de Participación Ciudadana y Construcción de Comunidad, de Gestión Integral de la Ciudad y la Tesorería (modernización del Catastro).

La construcción de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno, puede ser una aportación significativa para que se cuente con información confiable para incidir sobre la gobernanza horizontal.

Se trata de establecer criterios en común para la división del territorio y su traducción en información valiosa para la mejor toma de decisiones, de tal manera que desde el Gobierno Municipal, que por ser el nivel de gobierno más cercano a la dinámicas sociodemográficas y de identidad local, se generen propuestas de segmentación territorial y poblacional para lograr que la información sea más significativa, los otros dos niveles de gobierno contribuyen aportando metodologías y servicios tecnológicos que permitan coordinar la obtención de información.







GOBERNANZA E INNOVACIÓN CÍVICA

POLÍTICA DE CULTURA: ERA MOMENTO DE SOÑAR

Víctor Manuel Castillo Bautista

Qué hacer, cómo hacerlo

Investigamos lo antes hecho. Nada. Solo algunas actividades escuetas y talleres de verano con poca afluencia en dos sedes. De ahí en más nada, o casi.

¿Por dónde empezar para sembrar? ¿En dónde iniciar, y por qué? Recorrimos el territorio antes de planear. ¿Carencias? Todas. ¿Necesidades? Todas. En un panorama parecido más a un desierto que a un municipio, era imperativo abordarlo todo, pero como bien se sabe, sobre todo quien ha trabajado ejerciendo dinero público, es importante priorizar y ejercer con responsabilidad el gasto, con un cuidado casi de cirujano cuando emprende una cirugía mayor. Todo estaba por hacerse, en todos lados esperaban lo que se tuviera a bien llevar, a los fraccionamientos, las delegaciones y las agencias.

Era el mes de enero de 2010, momento ideal para aportar conocimiento y experiencia en nuestra área profesional: la promoción y la difusión de la cultura, al frente de la instancia gubernamental encargada de ello: el recién creado Instituto de Cultura, Recreación y Deporte del Gobierno de Tlajomulco, mismo que se encargaría de elaborar un proyecto cultural que estuviera en concordancia con las políticas públicas y con el propósito de sacar del abandono al municipio, y así propiciar la inclusión ciudadana, ofreciendo alternativas a los habitantes para el uso de su tiempo de ocio en lo que tuviera que ver con el deporte, la recreación y la cultura.

En el primer año se pudo reactivar la Banda Municipal, el Grupo Folclórico Tlaxomulli y la Casa de la Cultura de la cabecera municipal; nació el Festival Itinerante Marometa, como celebración del día del niño en el municipio y que llegó a tener presencia en más de 60 sedes; la Red Municipal de Talleres Artísticos, distribuidos en más de 15 sedes; los Talleres de Verano, con presencia en más de 20 sedes, y las presentaciones permanentes de Eventos Artísticos en todas las delegaciones y agencias.

En el segundo año incorporamos la activación de talleres en Bibliotecas con actividades como ajedrez, papiroflexia, cuentacuentos y animación a la lectura; y también nació el Festival Internacional de Títeres.



En el tercer año ya contábamos con la Escuela Municipal de Mariachi, Escuela Municipal de Títeres, el Torneo Anual Infantil de Ajedrez y la Escuela Municipal de Ballet, primera en su rubro a nivel nacional, con sedes Cabecera Municipal, Centro Multidisciplinario El Valle y San Sebastián.

Ya corrió agua bajo el puente, como bien dice el dicho popular, pero a los que iniciamos y dimos seguimiento a este proyecto cultural en el municipio de Tlajomulco durante el periodo 2010-2018 nos quedó clara una cosa: nada pudo haber sucedido si no hubiera sido por la colaboración institucional, y sobre todo por el apoyo permanente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Dirección de Desarrollo Social.

¿Buenos tiempos? Sí. ¿Qué otra cosa podríamos rescatar de aquel periodo? Por qué no decirlo, la alegría y la candidez con que fue pensado, coordinado y ejecutado el proyecto en cuestión; recordar para quienes fueron hechos, pensando las condiciones en las que vivían, o viven, con carencias de todo tipo, y en las que la vida cultural podría ser, acaso, un bálsamo para aliviar su condición, y si me permiten la osadía, su destino.

Es y será siempre un honor, para todos los que participamos en ello, haber servido a quien más lo necesitaba con recursos públicos bien ejercidos, elaboración y ejecución de proyectos hechos con el cerebro y el corazón, pensados en los primeros y sagrados destinatarios: los niños.

EL LABORATORIO DE ARQUITECTURA SOCIAL ESTRATÉGICA COMO MODELO DE REGENERACIÓN URBANA Y CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD

*Luis Manuel Ochoa Sosa, Miriam Carolina Bernal Castillo
y Francisco Javier Guerrero Anaya*

Introducción

El proyecto del Laboratorio de Arquitectura Social y Estratégica (La-base), cuyo propósito es la regeneración urbana en la ciudad, es cada día más relevante. Surge como respuesta a un proceso de participación ciudadana, mismo que ha permitido una mayor integración en la comunidad del fraccionamiento Hacienda Santa Fe.



Responde a un contexto metropolitano enmarcado en el crecimiento desordenado y acelerado de la ciudad, producto de las malas políticas públicas de desarrollo urbano y la sumisión del Gobierno Municipal ante los intereses económicos de las inmobiliarias.

Tlajomulco sufre de un crecimiento urbano y poblacional acelerado y no planificado, en el que han dominado las leyes del mercado, dejando de lado el impulso del desarrollo de la ciudad basado en una visión sustentable del territorio; por tanto, el crecimiento habitacional ha sido disperso, fragmentado, ineficiente y con graves problemas de exclusión social.

A partir de esta realidad se trata de contribuir a que la ciudad sea una urbe compacta, cercana, conectada y equitativa, ya que los costos de la expansión urbana en términos ambientales, sociales, administrativos y financieros, han demostrado ser sumamente perjudiciales para la prosperidad urbana y la calidad de vida de quienes habitan el municipio.

En este contexto y con la visión enunciada, el proceso de participación ciudadana y LabASE, responden al problema de crecimiento disruptivo de la ciudad, dada la apertura indiscriminada de créditos de vivienda, la incapacidad de los gobernantes para ejercer procesos adecuados de planeación y gestión del territorio, y la motivación de los ciudadanos por "el sueño de contar con casa propia", que no apropiada.

Estos fenómenos llevaron a que el municipio de Tlajomulco se convirtiera en el segundo municipio del país con mayor índice de migración, trayendo como consecuencia la falta de servicios públicos, frustración por parte de los ciudadanos al tratar de transportarse a sus centros de trabajo, pocas posibilidades para la creación de vínculos sociales con los vecinos y, por tanto, pocas posibilidades para la creación de identidades.

Es desde este contexto que se emprende el proyecto de LabASE, para ser un laboratorio de innovación social en la zona del valle de Tlajomulco, que es el área geográfica más poblada del municipio, y comenzar a construir estrategias para que la ciudadanía se apropie de la ciudad y tenga incidencia efectiva en las decisiones del Gobierno Municipal.

En Tlajomulco la colaboración y la corresponsabilidad entre ciudadanía y Gobierno para la gestión del territorio y la vida pública es fundamental para transformar al municipio en un lugar con oportunidades para todos, por lo que se consideró necesario, entre otras acciones, el construir un lugar que sirviera como punto de encuentro



entre ciudadanos, expertos en diversos temas, actores creativos, empresas y gobierno, para el diseño de acciones sociales estratégicas que contribuyan a la transformación de la ciudad.

El contexto global: la ciudad posmoderna y el fallido modelo de planeación urbana

Para hablar de la realidad de Tlajomulco de Zúñiga es necesario situarse en las características de las ciudades posmodernas que consisten en la pérdida del ordenamiento y la planeación territorial de la ciudad (o del municipio) entendida en términos modernos (Subirats, 2008). El Tlajomulco del siglo XXI se caracteriza por ser una ciudad que se expandió de forma acelerada. El municipio se ubica en el sur del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y es el resultado de una ruptura con la noción de equilibrio e igualdad con que se planearon las ciudades modernas. Acá lo que se generó fue una ciudad posmoderna, difusa, dispersa "...fragmentada, precaria y, consecuentemente, cada vez menos inteligible desde la voluntad ordenadora de la vieja modernidad" (Subirats, 2008, p. 99).

Tlajomulco perdió su centro y su rumbo, y se extendió en los pliegues y márgenes de su territorio y del AMG, y por esto mismo emergió desdibujada y negando su narrativa fundacional –o al menos esta no se replanteó a la par que lo hicieron las edificaciones–, se perdió la posibilidad funcional de proximidades geográficas y de redes de conectividad que componen a todo sistema urbano, y se tradujo en problemas de transporte, de poca cobertura de servicios y de desarticulación de los territorios originales que sí cuentan con significados culturales y, por tanto, se desdibujó su identidad.

El motivo de que Tlajomulco se haya desarrollado de este modo es que en el fondo operó una lógica de geografía global, la cual consiste en que las ciudades rompen con una tradición histórica de desarrollo continuo del territorio "y emergen nuevas formas reticulares de ordenación social, económica y política" (Castells, 1995 y 1997, en Subirats, 2008), pues la construcción y reconstrucción de la ciudad es una consecuencia del modelo económico, político y sociocultural de corte neoliberal, que se significa por una profundización de la desigualdad, la pobreza, el deterioro medioambiental y la fragmentación socioespacial.

En este fenómeno se padece otro síntoma, descrito por Saskia Sassen (1998) en *Los espectros de la globalización*, el cual consiste



en que, a nivel global, el Estado ha abandonado la política, es decir, se ha desvanecido la voluntad política para tomar determinaciones sobre la vida pública de la ciudad. Y entonces es que la arquitectura, el urbanismo y la planeación pasan a un segundo término, y entran otros agentes que son la expansión desordenada y el dominio de los intereses económicos de los desarrolladores inmobiliarios, pues su único objetivo es crear vivienda, aunque sin planeación, sin pensar en la infraestructura básica y los servicios que deben tener las personas para acceder a una vida digna.

El Estado ha tenido que amoldar sus decisiones en dirección a las economías globales, y justificar la agenda neoliberal como agenda democrática. Este fenómeno, si bien es un padecimiento universal producto de la globalización, tiene matices heterogéneos en las diversas geografías de México y el mundo; como en el caso de Tlajomulco, donde el efecto fue una pérdida, por parte del Gobierno Municipal, de su capacidad para decidir en relación a su atribución de planear y gestionar el territorio, cediendo esta facultad a los intereses inmobiliarios, lo que se tradujo en la expansión desordenada, desconectada, disfuncional y sin acceso a servicios públicos, entre otras situaciones adversas para la ciudad y sus pobladores.

En el siglo XX, la idea de ciudad se desarrolló bajo los modelos socialdemócrata (urbes hechas con la intervención de la burocracia pública) y después el neoliberalismo (el desarrollo urbano en la lógica del mercado y el espíritu empresarial), los cuales pretendían responder a la marginación y a la pobreza que sufrían los desarrollos urbanos desde el siglo XIX. Sin embargo, el proyecto fracasó (Subirats, 2008) y en su lugar se dio pie a la pérdida de voluntad política para gobernar las ciudades y el territorio en su conjunto, y se dejaron de lado instrumentos de planeación para abrir paso a la ciudad-mercado: la metrópoli confiada a la lógica del mercado en lugar de la planeación orientada a la sostenibilidad.

En esta idea no desaparecieron la marginación ni la pobreza, sino que se profundizó y se adoptaron nuevas formas. Por un lado, están los desarrollos urbanos constituidos como ciudades emprendedoras, de éxito; por otro se localizan ciudades polarizadas, o en el caso de Tlajomulco, ciudad con zonas que tienen condiciones para el emprendimiento y desarrollo económico a nivel global, y con otras situaciones geográficas destinadas a ser el dormitorio de la mano de obra de la metrópoli.

Esta nueva lógica permite "la existencia de una nueva geografía de la marginalidad. [...] Estamos pues ante un nuevo orden espacial



que se caracteriza tanto por generar crecimiento como por provocar fragmentación y polarización” (Subirats, 2008, p. 98).

En México, entre 1920 y 1940, se hicieron esfuerzos –como los del arquitecto Carlos Contreras– para adoptar modelos de planeación que hicieran de los desarrollos urbanos ciudades funcionales, pero se hizo caso omiso a sus recomendaciones.

Fue hasta 1976, con en el presidente José López Portillo, que se estableció la Ley General de Asentamientos Humanos. En 1978 se dio el primer Plan de Desarrollo Urbano, en donde se retomaba la idea de planear el desarrollo de las ciudades, aunque el esfuerzo gubernamental tuvo que ceder a la realidad neoliberal que se imponían en el país.

[...]La reforma agraria de 1992 sería el otro candado que se abrió, por fin, para que los intereses inmobiliarios entraran a comprar y desarrollar en tierra barata, que con anterioridad habían tenido vocación agraria. Esto, a su vez, fue posible porque los municipios hicieron mal uso de la autonomía que les había otorgado la Reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, pues la utilizaron, entre otras cosas, para modificar los planes parciales a complacencia de los intereses inmobiliarios; [y dieron pie a un] total control de las constructoras para hacer de la vivienda un artículo supeditado absolutamente a las leyes económicas, sin recato de las consecuencias sociales, especulativas y espaciales, todo bajo la ignorancia y displicencia del gobierno federal para fungir como rector de las políticas urbanas (Martínez, 2014).

Este modelo puso en jaque al municipio de Tlajomulco de Zúñiga, y al final aquello que parecía un modelo rentable, tanto para las constructoras como para los municipios –en el sentido de que las inmobiliarias aportan ingresos a las arcas municipales por cada licencia otorgada y otro para el otorgamiento de créditos a través de instituciones como el INFONAVIT–, resultó tener un alto costo social y gubernamental.

El ensanchamiento urbano de Tlajomulco es ejemplo del crecimiento que han padecido otras ciudades en América Latina desde los años cincuenta, y han convertido al continente en uno de los más urbanizados del planeta:



[...]Las llamadas "mega ciudades" (más de cinco millones de habitantes) y las "grandes ciudades" (más de un millón) son paisajes cotidianos para los habitantes de esta región, incluyendo las áreas metropolitanas que las rodean, esto es, municipios aledaños que viven integrados física y económicamente a la metrópoli, donde vive el 14% de la población total de la región (Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat, 2012, en Grin, Hernández y Abrucio, 2017, p. 9).

Esta situación de "alta urbanización ha conllevado nuevos desafíos para la gestión de las grandes ciudades, especialmente cuando dichos espacios presentan problemas de segregación y desigualdad espacial, así como de cobertura y calidad de los servicios públicos" (Grin, Hernández y Abrucio, 2017, p. 9). Ello plantea retos para la generación de mecanismos de proximidad y participación ciudadana, de administración pública y organización social que permitan articular el territorio municipal y respondan a las consecuencias de la implosión urbana.

Tlajomulco ciudad de utopías

Tlajomulco, o 'un lugar en el rincón' según su significado náhuatl, se ubica en el estado de Jalisco al occidente de México. Forma parte del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) –también denominada Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)– desde el año 2000, y es parte del segundo anillo de urbanización de Guadalajara (ONU-Hábitat, 2016).

Tiene una extensión territorial de 636.9 km² con un total de 70,805.43 hectáreas. El AMG se conforma a partir de nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco, Ixtlahuacán de los Membrillos, El Salto, Juanacatlán, Zapotlanejo donde: "los dos últimos no forman parte de la mancha urbana y se les considera municipios exteriores del AMG, a diferencia de los primeros cuatro, los cuales son considerados como municipios centrales.

El AMG es el segundo núcleo urbano más poblado de México con alrededor de 4.6 millones de habitantes (proyección hecha con base en el censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] en 2010, El INEGI, en 2015, estimó que el estado de Jalisco contaba con una población de 7.8 millones de habitantes, es decir, tan solo en el AMG habita 63% de la población del estado; de esta manera, el AMG, el Área Metropolitana de Monterrey y el Valle



de México-Toluca juntas, concentran 27% de la población nacional.

Por otra parte, en 1980 la población en Tlajomulco de Zúñiga era de 50,697 personas; y en 1990, de 68,428. Para el censo de 2000 se llegó a 100,797 habitantes; en el censo intermedio de 2005, el municipio contaba con 123,619 pobladores; y según otro censo de población que realizó el INEGI en 2010, era de 416,626 habitantes, lo cual representa el 9.1% del total regional, lo que significa que en 30 años el municipio multiplicó su población a 1,000%. "Se estima que actualmente existen alrededor de 600 mil habitantes en el municipio" (Gobierno Municipal de Tlajomulco, 2015, p. 16).

Estos datos muestran un fuerte fenómeno de migración y crecimiento poblacional en el municipio, pues de tener 50,697 habitantes situados en 29 poblaciones tradicionales, se pasó a 600,000 cohabitando en más de 200 nuevas colonias (en 2010, el total de nuevas colonias ascendió a 224; para 2016 se tiene un total de 288 desarrollos). Esto resultó del fenómeno de implosión urbana del municipio:

[...] En el territorio de Tlajomulco de Zúñiga en el periodo 2001-2005 se construyeron, por lo menos, un centenar de fraccionamientos abiertos y cerrados de tipo horizontal, de variadas dimensiones y tipología de vivienda (Núñez, 2007), lo que explica la expansión acelerada de su área urbana (ONU-Hábitat, 2016, p. 17).

No todos los asentamientos urbanos del municipio tienen que ver con fraccionamientos, a la par existieron desarrollos de vivienda irregular, todos son productos de la Reforma Agraria de 1992, la cual permitió que los terrenos ejidales pudieran venderse. El crecimiento poblacional significa un movimiento migratorio, el cual, en mayor su parte, se desarrolla de la ciudad de Guadalajara hacia Tlajomulco, debido a los nuevos territorios habitacionales. El ensanchamiento urbano no solo tiene consecuencias dentro de la geografía donde se da el crecimiento, sino también en las geografías desde donde las personas emprenden la migración, como las zonas de residencia del centro de la ciudad de Guadalajara hacia la periferia. Estos efectos se notan en el crecimiento de edificios subutilizados, abandonados y en estado ruinoso (Orozco, 2016).

En los datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2016) sobre migración interna de municipios, se muestra que de 2005 a 2010 a Guadalajara se mudaron 242,000 personas, mientras que en Tlajo-



mulco habitaron 111,000 nuevos individuos. Se puede inferir que este movimiento es parte de la migración provocada por la oferta inmobiliaria y de créditos, los cuales cubrieron el territorio tlajomulquense.

En 2015, según los datos de CONAPO (2016), 6.4 millones de personas residían en un municipio diferente a donde vivían en 2010. En este mismo sentido, el estado de Jalisco fue el que registró mayor movimiento migratorio, sobre todo del municipio de Guadalajara hacia Tlajomulco de Zúñiga, pues en el flujo migratorio se implicaron 47,000 personas. En ese mismo año, Tlajomulco fue el municipio con mayor flujo migrante del país, pues alcanzó un número de 136,000, seguido de Baja California con 88,000; esto se debió a los procesos de metropolización y expansión urbana:

[...] A partir de la década de los setenta y durante los siguientes cuarenta años, la ZMG inicia un proceso demográfico de crecimiento poblacional absoluto sostenido y al mismo tiempo una continua caída del número de habitantes de la ciudad central –el municipio de Guadalajara– respecto del aumento relativo del crecimiento poblacional de los municipios metropolizados, sobre todo El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan y Tonalá. Este fenómeno, conocido como "implosión urbana", es un rasgo común a muchas metrópolis mundiales y se define como el vaciamiento de habitantes de las áreas urbanas centrales y la nueva localización física de esos pobladores en zonas residenciales periféricas (CONAPO, 2008, en Orozco, 2016, p. 17).

La caracterización del municipio no solo se puede basar en un conteo numérico del flujo migratorio y como un efecto del ensanchamiento urbano, tampoco puede reducirse solo a la lógica de oferta crediticia para adquisición de viviendas, pues en el fondo de esto existe una motivación, un afecto colectivo que genera este movimiento del centro a la periferia: el acceso a una casa propia.

El afecto de la periferia es el sueño de la casa: "La utopía periférica es el sueño del acceso a la propiedad individual y el progreso asociado al tener que se concreta a partir del asentamiento en la periferia" (Orozco, 2016, p. 130).

El sueño de tener una propiedad es la motivación principal que permitió este gran flujo migratorio, el cual en el fondo se traduce también (lejos de toda interpretación caótica) como que Tlajomulco se



volvió una tierra de utopías: la ciudadanía trabajadora por fin podría tener la certeza de un patrimonio, donde podría construir una vida futura. El afecto colectivo que movió a la ciudadanía para poblar este municipio fue la ilusión de la propiedad privada.

Se debe entender que las ciudades no solo se constituyen a partir de concreto, muros, áreas verdes o edificaciones, sino también de ciudadanía, de los afectos que mueven a la colectividad, como arguye Ludwig Wittgenstein: "la arquitectura es un gesto". La ciudadanía no solo vive de su trabajo, también sueña. La ciudadanía soporta dos horas de camino de ida y dos de regreso a su trabajo, porque sabe que en su casa alguien los espera; en las habitaciones del hogar se construyen sus ilusiones de realización. Tener una casa significa tener una morada, y la morada es el espacio que conjuga los sentidos del habitar humano, por ello resulta vital para el ser humano la casa, para que su conciencia more, es decir, viva.

Lo esperado por la ciudadanía al llegar a Tlajomulco era lograr constituir significaciones e imaginarios sociales en el nuevo territorio, los cuales permitieran soportar las ilusiones de la adquisición de la casa. Sin embargo, el hecho de edificar una ciudad no significa que la forma ya contenga los sentidos de ciudad, estos hay que construirlos. Los ciudadanos se enfrentaron a la difícil tarea de crear imaginarios, representaciones y significaciones en los nuevos espacios habitados, teniendo como recurso su pluralidad y multiculturalidad para hacer del territorio una realidad y vivirla y convivirla. Orozco (2016) explica que los territorios se vuelven espacios utópicos a partir de que la ciudadanía puede nombrarlos. Sin embargo, en Tlajomulco ocurrió un problema, no había una vinculación del territorio con las significaciones de la ciudadanía y, entonces, era difícil poder nombrarlo, reconocerlo.

Este fue el primer problema: la ciudadanía aún no lograba poder nombrar, significar, representar el territorio donde decidió desarrollar su aspiración de vida. Por tanto, de la utopía se pasó a la atopía. Un territorio es una atopía, según señala Orozco (2016), cuando se está en el espacio sin pertenecer al lugar:

[...] Para la atopía periférica el espacio de vida se ha vaciado de significados, se vive en un lugar al que no se siente vinculado, el sujeto no tiene más lazos con su espacio que el utilitario de darle una localización, en tanto que la utopía implica cierto vínculo entre el individuo y su espacio" (Lindon, 2005, en Orozco, 2016, p. 174).



Cuando llegaron las personas a Tlajomulco, muchas venían del Área Metropolitana, del interior del estado y de resto de la República; se dieron cuenta de que no había identidad, como sí la había en sus lugares de procedencia o como también había en los pueblos antiguos del municipio, donde por muchas generaciones se han establecido las condiciones para el reconocimiento mutuo. En los fraccionamientos nadie se conoce, la única condición de identidad e igualdad son la calidad de las casas y los sistemas de crédito; entonces, lo que se tiene es un carecimiento de cohesión social, donde luego germina la desconfianza, la incapacidad para lograr acuerdos y, con ello, problemas en la comunidad. Aunado a que los nuevos residentes fueron recibidos por los pobladores tradicionales como extraños, como extranjeros, y sobre ellos cayeron las creencias de los males del municipio.

Los nuevos habitantes se sintieron desencajados al no encontrar apertura para hacerse con los significados culturales de los pueblos antiguos y, por otro lado, al sentirse rechazados como en una especie de xenofobia, y ser nombrados con la categoría de "los de fuera".

Luego, la cuestión se traduce a ¿cómo adecuar los procesos administrativos y las políticas públicas para hacer frente a la nueva sociedad del municipio? ¿Cómo construir una política pública y un proyecto político que permitan generar armonía entre los habitantes tradicionales con los nuevos? ¿Es posible construir comunidad ante una población tan heterogénea, multicultural y plural? ¿Es posible retomar la responsabilidad gubernamental ante este escenario tan caótico de significaciones?

La democracia participativa como nuevo pacto social

Desde el 2010, el Gobierno de Tlajomulco asumió que, para resarcir las consecuencias de la implosión urbana y el desencajamiento de las identidades de los ciudadanos, era necesario construir un proyecto político y de gobierno basado en los principios de la democracia participativa, para de este modo comenzar a construir acciones que permitieran la generación de un nuevo pacto social en el municipio.

Por ello, desde el 2011 se implementó el primer presupuesto participativo; luego, en ese mismo año, el alcalde Enrique Alfaro Ramírez se sometió a una consulta de ratificación de mandato, esto para legitimar las acciones de gobierno y, sobre todo, del proyecto político, pues era la primera vez que un gobierno de izquierda gobernaba el municipio.



Estos hechos marcarían la agenda de participación ciudadana en el estado, pues en la LX Legislatura del Congreso de Jalisco, en el año 2012, se llevarían al congreso estas iniciativas; sin embargo, por falta de voluntad de algunos partidos políticos, no se aprobó la reforma al Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

En materia de Transparencia, a inicios del 2012 Tlajomulco se convirtió en el municipio más transparente del país, así hasta la fecha. Y en 2016 fue reconocido por la Universidad Autónoma de Coahuila como el mejor gobierno abierto del país.

En 2014 se creó el primer Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, el cual contenía 14 instrumentos y la figura de asociaciones vecinales donde los ciudadanos podían asociarse y gestionar acciones y obras en beneficio de sus colonias. Además, se constituyó el primer Consejo Municipal de Participación Ciudadana con carácter vinculante.

Para el 2015 se reformó el reglamento, se aprobaron 19 mecanismos de participación ciudadana y se creó la figura de Consejos Sociales –que son espacios para la participación, donde cualquier habitante del municipio puede formar parte– con una estructura horizontal y con presidencias rotativas, lo que permite que el poder ciudadano sea ejercido por todos y para todos. Estos mismos consejos se constituyeron en fraccionamientos y pueblos tradicionales, logrando una representación 350 consejos sociales.

Los consejos sociales están facultados para elaborar proyectos y acciones de obra para que sean financiados a través de la bolsa del presupuesto participativo. Por eso, en 2015, el presupuesto participativo evolucionó a la forma de acciones sociales, y de este modo se hace una distribución equitativa del presupuesto en el territorio municipal.

Es así como surge el Laboratorio de Arquitectura Social y Estratégica (LabASE), como un espacio que representa, por un lado, un momento culmen de la participación ciudadana de Tlajomulco, pues el proyecto se diseñó, ejecutó y se está evaluando de la mano de los ciudadanos; por otro lado, significa un gran aporte del municipio que busca contribuir en los procesos de regeneración de la ciudad para mitigar el impacto negativo del crecimiento urbano disperso y sin planeación, por eso LabASE se encuentra situado en el clúster 21 del fraccionamiento Hacienda Santa Fe, donde viven cerca de 400,000 personas, que representan el 60% de la población total del municipio.



El Laboratorio de Arquitectura Social Estratégica como un espacio para la participación ciudadana y la regeneración urbana

El LabASE se edificó en un casco abandonado de una planta de tratamiento de aguas residuales, que hoy alberga iniciativas de ciudadanos para mejorar el fraccionamiento Hacienda Santa Fe y generar impacto en los demás fraccionamientos del municipio. Partiendo de la idea de que un laboratorio es un lugar para experimentar, LabASE es un sitio para el intercambio de conocimiento urbano, ideas, el trabajo colaborativo y la regeneración social a través de la participación ciudadana.

El LabASE se originó a partir de la idea de reutilizar y dignificar espacios abandonados por medio de la iniciativa de la sociedad civil, los cuales, a través de su consejo social, solicitaron el derrumbamiento de una planta de tratamiento de aguas residuales, ubicada dentro de uno de los clústers en el fraccionamiento Hacienda Santa Fe.

La planta nunca fue utilizada bajo ningún orden, y al final, cuando la constructora del fraccionamiento se declaró en quiebra, dejó abandonado el lugar, y de este modo su funcionamiento se prestó como basurero, lugar de atracos y centro de reunión para pandillas.

Para dar seguimiento a la demanda, se realizó un diagnóstico de costos, el cual resultó ser elevado. Se buscaron alternativas para su reutilización bajo la primicia de reutilizar y dignificar espacios, y la propuesta se dio a través de un grupo de arquitectos que presentó un proyecto que contenía al LabASE con el objetivo de funcionar como un laboratorio de investigación y generación de proyectos para el municipio, con la colaboración de la sociedad civil, la academia y el Gobierno.

La inversión de la reestructuración de la planta de tratamiento fue de 2'500,000.00 pesos, medio millón menos de lo que hubiera costado su derribe. El presupuesto para esta obra provino de las acciones sociales.

LabASE forma parte de la plataforma CivicWise, la cual tiene como misión empoderar a la ciudadanía que busca el diseño cívico colaborativo, promoviendo la innovación y economía cívica (Gutiérrez, 2016), estableciendo para ello los siguientes objetivos:

- 1.** Difundir la cultura de la participación de la ciudadanía en la resolución de problemáticas urbanas, introduciendo modelos de sustentabilidad.
- 2.** Establecer metodologías de trabajo colaborativo entre los diferentes agentes de gobierno, institucionales, ciudadanía,



actores creativos, empresas y expertos para abordar proyectos de regeneración urbana a través del espacio público.

3. Hacer propuestas y acompañar procesos de diseño, construcción y gestión de proyectos de ciudad a través de la participación de la ciudadanía.

4. Generar aprendizajes de las mejores estrategias y de los errores que se den a lo largo del proceso de desarrollo de los diferentes proyectos, los cuales se llevarán a cabo durante el año.

5. Apoyar el proceso general de regeneración urbano-social y de creación de comunidad, a través de la participación ciudadana.

6. Generar un espacio incluyente de trabajo centrado en mejorar el contexto de los vecinos cercanos del clúster 21, así como toda el área de Santa Fe.

7. Establecer un marco de trabajo de carácter abierto dispuesto para el diseño y la producción de todo tipo de interacciones urbanas, mediante talleres de capacitación de ocios urbanos y el desarrollo de la cultura de la participación ciudadana a través de exposiciones y programas culturales asociados.

8. Posicionar a Tlajomulco como un referente de desarrollo, producción e intercambio de conocimiento de periferia, en una plataforma consolidada de acuerdo con sus alianzas y propuestas ciudadanas.

Para lograrlo se habilitó el lugar con varios espacios específicos, distribuidos de la siguiente manera:

● **Nave Polivalente/Galería Urbana**

Espacio destinado a exponer y celebrar proyectos urbanos, donde sucederán todo tipo de actividades en relación con la comunidad local y la nueva comunidad del laboratorio.

● **Nave Aula/Laboratorio Ciudadano**

Este es el cerebro de toda la infraestructura de LabASE. Aquí se trabajará en el diseño cívico desde la ciudadanía con los profesionales y técnicos, además de fungir como biblioteca y aula de clases.

● **Nave Taller A/Carpintería y Serigrafía**

En este espacio se enseñarán oficios como la carpintería, herrería y electromecánica, con el objetivo de aterrizar en la construcción de diseños urbanos y producir proyectos.



● **Nave Taller B/Herrería y Acabados**

Aquí se realizarán los acabados y se pondrán a prueba los diseños urbanos, el último paso antes de instalarse en su localización definitiva.

● **Showroom**

Aquí se contará la historia de LabASE; imágenes, maquetas y prototipos montados como exposición mostrarán el desarrollo de los procesos creados en el laboratorio. Los proyectos que se produzcan aquí estarán destinados a mejorar el espacio público con base en la agenda del Presupuesto Participativo, introduciendo modelos de sustentabilidad y de trabajo colaborativo. En LabASE también se desarrollarán programas culturales como verbenas, proyecciones de películas, recorridos y mucho más.

LabASE tiene un consejo consultivo al cual cada semestre se le tiene que rendir un informe de actividades y resultados. El consejo está constituido por el presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, el reconocido arquitecto mexicano Felipe Leal y el arquitecto Domenico Di Siena, quien es uno de los impulsores del Diseño Cívico en Europa.

LabASE se inauguró en marzo del 2017 y ha logrado impactar con sus actividades a 10,000 personas, quienes son vecinos que colaboran en iniciativas sociales del fraccionamiento Hacienda Santa Fe, de fraccionamientos de la zona del Valle de Tlajomulco (que es donde vive 60% de la población municipal) y del resto del municipio; estudiantes de arquitectura, diseño, psicología, urbanismo y sociología de diversas instituciones educativas del estado; niños y padres de familia que participan en las actividades de LabASE.

Las actividades que mayor relevancia han tenidos son:

● **Albercas comunitarias participativas**

Se construyeron albercas infantiles con material reutilizado como 196 palets, arena, lonas, clavos, costales y rollos de pasto sintético de color rosa. La estrategia que se utilizó para su creación fue desde el Diseño Cívico, donde se trabajó con 40 niños y niñas que trazaron el diseño de las albercas y la construyeron de manera colectiva. La actividad duró dos semanas, y se tuvo un alcance de 500 niños y niñas durante el periodo vacacional de Semana Santa.

● **Taller de pintura**

Para tener mayor acercamiento con los niños y niñas del vecindario del clúster 21, el Día del Niño se realizó un taller de pintura con materiales



recicladados. Al final se hizo una actividad donde los niños y niñas le expusieron a sus padres sus creaciones. En el taller participaron 60 infantes.

● **Mini pabellón de arte**

El taller de pintura trascendió en la relación con los niños y niñas del clúster 21, por lo que se impartió otro más grande durante dos semanas, con la participación de 120 menores. Al final se montó una exposición donde los niños y las niñas realizaron la curaduría.

● **Taller de fotografía “Cuéntame una Historia”**

Con la intención de utilizar herramientas que potencien la creatividad y las formas de expresión de los niños y las niñas del clúster 21, durante dos meses se impartió un taller de fotografía a 15 niños y niñas. Para algunos participantes, ese taller fue el primer contacto con una cámara, y los resultados fueron sorprendentes, pues a través de las charlas y técnicas enseñadas por diversos fotógrafos del estado y del país, los niños y niñas mostraron los colores, texturas y ambientes con los cuales perciben la composición de la realidad del fraccionamiento y del municipio. El resultado final se presentó en una exposición colectiva donde ellos mismos seleccionaron las mejores fotografías y diseñaron su montaje. La exposición duró un mes en LabASE y tuvo más de 150 visitas.

● **Cine al aire libre (1er. Ciclo Ciudad Sustentable)**

Se realizó un ciclo de cine con la finalidad de que los vecinos del clúster 21 y de Santa Fe fueran conscientes de la importancia de la sustentabilidad para las ciudades. El primer ciclo se realizó todos miércoles durante dos meses y se exhibieron ocho películas; se tuvo la asistencia de 250 participantes.

● **Taller de lotería urbana**

La lotería urbana fue un ejercicio de creación lúdica de los elementos que componen una ciudad, y de aquellos símbolos urbanos que forman parte del elenco del fraccionamiento Hacienda Santa Fe. El taller tuvo una asistencia de 25 participantes, y las loterías se hicieron a partir de elementos reutilizados.

● **Taller de señalética**

Del taller de Lotería Urbana siguió un taller donde los asistentes crearon, a partir de materiales reutilizados, señaléticas para darle orden a



las vialidades y símbolos que permitieran a cualquier ciudadano que estuviera en la zona del Valle moverse dentro del territorio.

● **Visitas a museos**

Los niños y niñas del clúster 21 y Santa Fe, junto con sus padres, durante dos meses han realizado visitas sabatinas a los museos de la ciudad. Esto es parte de un ejercicio pedagógico de formación de la memoria colectiva.

● **Taller de herrería**

Se imparten talleres de herrería con los objetivos de formación de habilidades para el ejercicio de este oficio, y para que los ciudadanos tengan los conocimientos para el diseño y creación del mobiliario urbano de sus espacios públicos. El taller es permanente, y se imparte de lunes a viernes de 9 a 14 horas; hasta el momento han participado 15 personas, entre adolescentes y señoras, y han elaborado barandales, bancas, sillas y porterías a partir de materiales reutilizados. Además, se agregaron los talleres de serigrafía, linografía y electricidad.

● **Conciertos al aire libre**

Una vez por mes se realizan conciertos al aire libre, donde se han presentado bandas locales y algunas provenientes de otras ciudades del país; son gratuitos y dirigidos a toda la familia.

● **Visitas de estudiantes**

Estudiantes de las carreras de arquitectura, diseño, psicología, urbanismo, sociología y antropología de diversas universidades e instituciones educativas del estado han visitado LabASE para conocer las actividades y el concepto bajo el cual se organiza el espacio. Se han recibido cerca de 150 estudiantes.

● **Reforestación**

En trabajo colectivo, se han realizado reforestaciones en el entorno de LabASE. Hasta el momento se han sembrado 120 árboles con la participación de 120 personas.

Nuevos retos para LABASE: la gestión integral de la ciudad y la integración de espacios de paz

Pensar en la gestión de una ciudad modelo implica tener una visión integral del territorio evaluando su funcionalidad, su grado de inclusión



social y su funcionalidad, sobre todo en lo relativo a la movilidad, el tránsito seguro por la ciudad y en el desarrollo de alternativas para la gestión adecuada de los recursos naturales, así como el impulso de la agroecología urbana.

En este sentido nace el Laboratorio Urbano que busca articular las intervenciones en el territorio con acciones basadas en los procesos de gobernanza, aplicando los mecanismos de participación y colaboración ciudadana.

Se trata de diagnosticar, analizar e intervenir, en conjunto con la ciudadanía, las problemáticas propias de un territorio con las características del municipio de Tlajomulco: la inseguridad, la movilidad urbana, la producción y acceso a alimentos sanos y al alcance, la gestión del capital natural disponible, entre otros.

Las apuestas para la construcción de la ciudad futura en el municipio de Tlajomulco contemplan, entre otros los siguientes aspectos:

La recuperación de los procesos vitales de los recursos naturales que aportan servicios ambientales significativos al AMG, con una lógica de sustentabilidad y respeto profundo a los ciclos propios de la naturaleza, para lo cual se construirán los conectores biológicos que favorecen la integración de un corredor biológico metropolitano.

Gestión del recurso agua, entendiéndolo desde la lógica del su ciclo completo, por lo que se actuará para la recuperación de sus cauces naturales, restaurando el sistema de arroyos, desde una perspectiva de gestión integral del agua con una visión de conjunto por cuenca y por acuíferos. Así se contribuirá a recuperar el balance hídrico, al favorecer la recarga de los acuíferos, la reducción de inundaciones y el manejo integral de los escurrimientos de aguas pluviales, aprovechándola para la mejora significativa de la actividad agrícola, a través de vasos reguladores, recuperando así la vocación natural y tradicional de Tlajomulco como productor de alimentos.

Se promoverá el acceso a un sistema de transporte público seguro, asequible y sustentable para toda la población, atendiendo particularmente a las necesidades de personas en situaciones vulnerables, como mujeres, niños, adultos mayores o personas con alguna discapacidad al contar con un sistema de movilidad integral que contemple: corredores de transporte masivo, red de corredores multimodales, nodos de intermodalidad.

Un asunto que poco se atiende es el fortalecimiento de la identidad cultural y el disfrute del patrimonio natural, histórico y edificado, por lo que se desarrolla una estrategia para el disfrute de las rutas patrimoniales.



Le apostamos también a impulsar una ciudad compacta, nuestros ordenamientos para el crecimiento están enfocados en la re consolidación del tejido urbano, a través de una mejor conectividad, estímulos a la densificación de la zona, trama urbana y su reconstrucción para redinamizar la ciudad al asegurar que los barrios y colonias cuenten con la infraestructura básica, con bienes públicos accesibles y seguros, con los servicios municipales a su alcance.

Impulsaremos la expresión y la innovación cultural a través del desarrollo de infraestructura y la articulación de cadenas de valor, para fomentar la expresión creativa de nuestra sociedad a través del arte y sus múltiples manifestaciones, por lo que se garantizará el derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.

Una prioridad para el municipio es disminuir la desigualdad, por lo que promovemos la inclusión social y el desarrollo de alternativas para la producción de alimentos con una lógica agroecológica, y que la población tenga fácil acceso a los satisfactores básicos, por lo que estamos integrando una red de parques agroecológicos, y de núcleos de acceso a satisfactores básicos.

Se trata de que Tlajomulco sea una ciudad próspera, inclusiva, segura, resiliente y sostenible para todas y todos, por la vía de los hechos.

Pretendemos que la gestión de la ciudad sea un proceso político y técnico que abarque desde la planeación hasta la regulación y ejecución de las actividades humanas con un impacto directo sobre el espacio físico. Buscamos que la administración nuestro territorio responda a que los patrones de ocupación del suelo ocurran de manera armónica para contribuir a una mayor productividad y sustentabilidad. En Tlajomulco le apostamos a que la administración territorial incida en la adecuada gestión de las zonas residenciales, que los barrios y las colonias cuenten con espacios para el trabajo digno y productivo, dispongan de parques y otros equipamientos urbanos como hospitales y escuelas, y que en la zona periférica a la mancha urbana, se oriente a la gestión de reservas naturales y a las zonas de riesgo. Por tanto, una adecuada gestión del territorio es clave para la competitividad de nuestra ciudad.

Como parte de las acciones a emprender, y como ejemplo de los proyectos del Laboratorio urbano, se desglosan las metodologías y el proceso de participación ciudadana al cual obedece su aplicación:



● **Marcha Exploratoria para la Paz:**

Objetivo: Recabar información de la problemática social y del territorio desde la visión de los vecinos y vecinas del área de estudio sobre la percepción de inseguridad en el espacio público.

Proceso de Participación Ciudadana:

Recorridos conjuntos: Recorridos realizados por ciudadanos en compañía de una autoridad municipal a diferentes puntos del municipio para corroborar situaciones que pudiesen afectar o afectan a los ciudadanos y tomar medidas para contrarrestarlas.

● **Uso Deseado vs Uso Actual:**

Objetivo: Analizar el uso actual del espacio público y compararlo con el uso deseado de los habitantes de los espacios, con el fin de llegar a acuerdos entre gobierno y vecinos sobre adecuaciones o intervenciones en los lugares.

Proceso de Participación Ciudadana:

Ayuntamiento abierto: Sesiones abiertas que se realizan en fraccionamientos, agencias, delegaciones, condominios, colonias o barrios, donde los vecinos de estos espacios pueden dar a conocer las condiciones en las que se encuentran sus entornos y proponer acciones sociales de beneficio común.

● **Vocacionamiento:**

Objetivos: socializar y provocar la participación comunitaria para detectar, a partir del trabajo en conjunto con los vecinos, cuáles son las necesidades de uso espacial que requieren los habitantes del espacio a intervenir.

Proceso de Participación Ciudadana:

Ayuntamiento abierto: sesiones abiertas que se realizan en fraccionamientos, agencias, delegaciones, condominios, colonias o barrios, donde los vecinos de estos espacios pueden dar a conocer las condiciones en las que se encuentran sus entornos y proponer acciones sociales de beneficio común.

Debate ciudadano y foros de opinión: espacios para la expresión y manifestación de ideas sobre temas relevantes para la propia comunidad.



● **Chisme (Metodología Democracia Viva)**

Objetivo: generar espacios controlados para la tropicalización de conceptos gubernamentales ajenos a la comunidad, buscando consensos de entendimiento para su apropiación, aprovechamiento y uso dentro de su lenguaje.

Proceso de Participación Ciudadana:

Asambleas ciudadanas: Espacio donde interactúan los vecinos de una comunidad para tratar temas relevantes de su territorio.

Debate ciudadano y foros de opinión: Espacios para la expresión y manifestación de ideas sobre temas relevantes para la propia comunidad.

● **Maquetas Participativas (herramienta del proyecto Hecho a Mano)**

Objetivo: diseñar colectivamente las preferencias, deseos y necesidades de los vecinos de una comunidad, y las adecuaciones o intervenciones a realizar en cierto espacio.

Proceso de Participación Ciudadana:

Proyectos de colaboración ciudadana: Cuando los ciudadanos forman parte activa en la ejecución de una obra, rescate de espacios, generación o rehabilitación de infraestructura de algún servicio público, a partir de aportar algún recurso (económico, inmueble, material o mano de obra).

Por otra parte, aun cuando el tema de espacios de paz se aborda en otro capítulo de este libro, es importante señalar el papel fundamental a jugar por LabASE en la instrumentación de los espacios de paz.

Un resultado del modelo de crecimiento urbano planteado es un relativo abandono de los espacios públicos, su recuperación implica la intervención social y física de los mismos con el objeto de crear un ecosistema propicio para la sana y armónica convivencia que permitan la gestación de un bien público entendido como

[...] aquel bien cuyo consumo es indivisible y que puede ser consumido por todos los miembros de una comunidad sin excluir a ninguno. Como el alumbrado de las calles, los parques, la defensa nacional o las políticas de medio ambiente entre otras cosas (Economipedia, 2019).



LaBASE es un espacio que, por sí mismo, es un bien público y que además por su vocación de generar innovación social estratégica sus contribuciones para la generación de intervenciones sociales y espaciales en el municipio, resultan fundamentales. En este sentido es que LaBASE, junto con la Secretaría General del Ayuntamiento, impulsa la política pública transversal de "espacios de paz".

Los espacios de paz pretenden promover procesos formativos que permitan la mejor comprensión de la realidad social en que se vive, afrontar la convivencia y los conflictos empleando el juicio ético basado en los valores y prácticas democráticas, y ejercer la ciudadanía, actuando con criterio propio, contribuyendo a la construcción de la paz y la democracia, y manteniendo una actitud constructiva, solidaria y responsable ante el cumplimiento de los derechos y obligaciones cívicas.

La iniciativa pretende crear las condiciones propicias para el establecimiento de la paz y su consolidación, por lo que implica desarrollar capacidades personales y sociales en la comunidad para fomentar una manera de ser y proceder en la que se pueden identificar las siguientes etapas o procesos a impulsar:

Lograr el bien ser comunitario que implica procesos educativos que faciliten la incorporación de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y resuelven de manera positiva los conflictos.

El bienestar social, que significa tener las capacidades para la sana y pacífica convivencia a través del diálogo y la negociación, entre las personas y las comunidades, y de estas con el gobierno.

El bien saber, basado en la educación para la paz y exige el conocimiento, respeto y promoción de los derechos humanos, el sentido y alcance de la democracia, la inclusión social, el diálogo intergeneracional e intersocial como aspectos esenciales para el desarrollo basado en el ejercicio de la libertad y la dignificación de las personas.

El bien hacer, que implica prevenir la violencia, resolver de manera positiva los conflictos, la realización de actividades para crear las condiciones que permitan el establecimiento y sostenimiento de la cultura de paz.

El bien tener, que se traduce en contar con espacios públicos dignos, con accesibilidad universal y de libre circulación, en donde se aplican programas orientados al desarrollo integral de las personas, permitiendo el acceso a la educación, la salud, la recreación, la expresión cultural y el deporte para todas las generaciones, sin distinción de sexo, origen o preferencia sexual, e instaurar procesos y mecanismos



para la sana y pacífica convivencia, entre otros:

- La transformación positiva de conflictos.
- La restauración de la paz y erradicación de la violencia.
- La generación de confianza en poblaciones que se han establecido en Tlajomulco.
- Reforzar procesos de convivencia social basados en el respeto, el ejercicio de las libertades y de los derechos fundamentales de cada persona en comunidad.

Se trata de que en Tlajomulco se viva un ambiente de equilibrio y desarrollo para que la ciudad sea nuestra y, por tanto, logremos ser una ciudad modelo: próspera, inclusiva, segura, resiliente y sostenible para todas y todos, porque Tlajomulco es nuestro.

Referencias

Bien público. (2019). En Economipedia. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/bien-publico.html>

Cabrero, E. & Carrera, A. (2008). *Innovación local en América Latina*. México: CIDE.

Consejo Nacional de Población. (Mayo, 2016). Los flujos migratorios en las zonas Metropolitanas con más de un millón de habitantes. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/169951/05-mayo.pdf>

Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga. (2015). Plan municipal de desarrollo 2015-2018. Recuperado de https://www.tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/programas/Plan_municipal_de_desarrollo_2015_2018.pdf

Grin, E., Hernández, J. y Abrucio, F. (2017). *El Gobierno de las grandes ciudades: Gobernanza y Descentralización en las Metrópolis de América Latina*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile y CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Jalisco cómo vamos. (2014). ¿Dónde es el AMG? Recuperado de <http://www.jaliscocomovamos.org/dondees-el-area-metropolitanade-guadalajara>

Martínez, G. (Septiembre, 2014). Había una vez una ciudad. Nexos. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=22321>

Núñez, B. (2007). Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara. *Espiral*. 13(39). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-0565200700030004&lng=es&tlng=es

Orozco, H. (2016). *Utopías de la ciudad. La construcción del sentido urbano desde los colectivos*. Guadalajara: ITESO.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONUHABITAT. (2016). *Informe Final Municipal: Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México*.

GOBERNANZA Y DERECHO A LA CIUDAD: LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA DEFINICIÓN DEL DESARROLLOS SOSTENIBLE DE TLAJOMULCO

*Víctor Julián Rosales Rodríguez, Judith Ponce Ruelas
y Aída Araceli Martínez Jiménez*

Lista de abreviaturas

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
AMG	Área Metropolitana de Guadalajara
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PMD	Plan Municipal de Desarrollo

Introducción y contexto

El presente capítulo ambiciona documentar la recuperación sistemática de la experiencia de participación ciudadana, construida en el Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, aunada a la vinculación que tienen esos resultados con la cultura de legalidad en materia de derechos humanos y el principio de no discriminación, como pilares fundamentales dentro de la administración pública municipal. Lo anterior, en concordancia con las obligaciones que tiene Tlajomulco como ente del Estado, surgidas desde el ámbito constitucional como convención a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y el desarrollo sostenible, encausado por el sistema universal de protección a los derechos humanos y la agenda 2030.

Aunque esta recuperación no se realizó con enfoque de análisis de desarrollo de política pública de participación ciudadana, sí representa una reflexión de cómo el proceso de construcción de estas políticas de participación fueron el detonante para que en Tlajomulco se desa-



rollara una ciudadanía activa y crítica respecto de la incidencia en la gobernanza y en la agenda de derechos humanos, lo que representa la construcción de un activismo ciudadano, el cual provocó que las autoridades municipales trabajaran por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos que convergen, interdependientemente, en el derecho a la ciudad, en aras de hacer de Tlajomulco un territorio con mayor sostenibilidad.

No obstante que la agenda 2030 busca promover el desarrollo sostenible, que atañe a todos los niveles de gobierno, son pocos los municipios que han adoptado y trabajado en algunos o la totalidad de los 17 objetivos que contempla la misma, en las metas instauradas para cada uno de ellos o en algún otro marco internacional de desarrollo sostenible.

Aun cuando paulatinamente los municipios han ido explorando la forma en cómo articular sus planes municipales con los marcos estatales, federales y ahora internacionales e interamericanos, como parte de las obligaciones que les competen a todos los niveles de gobierno, encontrar el tema de desarrollo sostenible, de manera explícita, en los documentos oficiales de los gobiernos, representa toda una aventura, muchas veces sin resultados satisfactorios. Lo anterior se debe a que esto no representa una tarea sencilla, ya que se requiere de una discusión crítica respecto de las políticas públicas a implementar, así como encontrar los elementos de las acciones a realizar y analizar esas posibles acciones a la luz de la contribución que puedan tener a la sostenibilidad esperada.

En esta administración, el Gobierno Municipal de Tlajomulco de Zúñiga ha trabajado de la mano de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, para que la visión de los derechos humanos y del desarrollo sostenible se encuentren reflejados en el nuevo Plan Municipal de Desarrollo. Para esto, se emprendieron talleres y capacitaciones en las áreas vertebrales del gabinete y de la gestión de la ciudad para que en el plan contemplado para los próximos tres años (2018-2021), las acciones de gobierno se apeguen al principio de legalidad y respeto por los derechos humanos, así como que estas se encuentren empatadas con la agenda 2030.

A la par, se realizó una reingeniería administrativa para estructurar áreas de gobierno que tienen el objetivo de cuidar que el desarrollo de la ciudad se encuadre al desarrollo sostenible y con apego a los derechos humanos. En consecuencia, se ha planteado la necesidad de crear el primer comité técnico de monitoreo de la Agenda 2030 en el municipio, aspecto que resulta de suma importancia para dar continuidad a los trabajos ya reconocidos en el Plan Municipal de Desarrollo.



La motivación para que se llevara a cabo la reingeniería de las funciones de ciertas áreas que tienen que ver directamente con la planeación y gestión de la ciudad, así como con el monitoreo, la promoción y la vigilancia de los derechos, surgió debido a que, desde el inicio de la campaña del ingeniero Salvador Zamora Zamora, existió la preocupación de plantear un programa que tuviera como objetivo alinear el desarrollo social, urbano, económico, cultural y ambiental del municipio de una manera sostenible; además de asegurar el derecho a planear y decidir la ciudad que se quiere por parte de todos los sectores sociales, aspecto que abona a la política de gobernanza e inclusión que persigue esta administración.

Los resultados de las prácticas obtenidas de esos ejercicios fue lo que motivó a que este documento tenga como orientación principal la gobernanza, representando esta el eje rector y transversal para la articulación del modelo de desarrollo sostenible del plan municipal de desarrollo del Gobierno Municipal 2018-2021. Razón por la cual, la estructura de este capítulo parte del reconocimiento de los problemas urbanos, el derecho a la ciudad y la sostenibilidad existente en Tlajomulco, para posteriormente analizar cómo, derivado de estos problemas, comenzó a construirse un modelo democrático de participación ciudadana y social que implicó que la administración municipal adecuara las facultades de las áreas de gobierno de acuerdo con el modelo de gobernanza asumido, desde el 2010, por el Gobierno de Tlajomulco.

De esta manera, el proceso de construcción de gobernanza, a través de la participación activa de la ciudadanía, se convirtió en el factor determinante para apostar por un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad y los derechos humanos, y que, además, hasta el momento, ha sido vanguardista en la manera en cómo un orden de gobierno municipal aborda un problema macro que es el de la implosión urbana y la crisis de sostenibilidad.

Es importante recalcar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las discusiones sobre sostenibilidad vinculada con derechos humanos, representan un sendero naciente que apenas ha alcanzado dos planos gubernamentales: el nivel federal y estatal, pero ha sido un tanto difícil encontrar permeabilidad visible en los municipios que los integran, y Tlajomulco es uno de los primeros municipios que incorpora los ODS desde la perspectiva de participación ciudadana.

Hablar del vínculo de los derechos humanos y la sostenibilidad de la ciudad de Tlajomulco de Zúñiga, ha sido el clamor que ha tenido una sociedad civil participativa, que se ha cuestionado de manera crítica



las consecuencias que ha sufrido la ciudad a causa del crecimiento acelerado de la misma, y esa visibilización representa la apuesta de un modelo sostenible e incluyente por el que se trabaja desde el actual Gobierno de Tlajomulco de Zúñiga.

Desarrollo sostenible

El término de desarrollo sostenible tiene sus orígenes en las últimas décadas del siglo XX, tiempo en el que cobraron mayor relevancia las discusiones acerca del cambio climático, procurando desde entonces fechas límites de actuación en aras de evitar las catástrofes globales en la tierra (BBC, 2018).

Según la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, por desarrollo sostenible se entiende "satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (WCED ONU, 1987). Este concepto de desarrollo sostenible abarca diferentes campos; sin embargo, existe un vínculo entre el desarrollo económico, social y sus efectos en el ambiente. Aunque pareciera obvia esta relación estrecha, no fue sino hasta 1983 cuando se comenzó a tener mayor conciencia, por ello es que quedó expresada en el marco de las Naciones Unidas con la creación de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente en 1983.

Para este organismo, el desarrollo sostenible consta de tres pilares fundamentales: i) el económico, ii) el social, y iii) la protección del medio ambiente; con los cuales y en conjunto, se pretende lograr un desarrollo integral de forma equilibrada.

La sostenibilidad y su desarrollo convergen con distintos temas y escenarios en los que se encuentran los derechos humanos, en tanto a su reconocimiento y protección, así como otros conceptos que permiten trabajar en la dignificación de la persona tanto en lo individual, así como en la colectividad (ciudadanía), dentro del territorio donde desarrolla cada una y en conjunto, su proyecto de vida.

Esa interacción es precisamente lo que evidencia los tres elementos que componen al Estado: i) población, ii) territorio, y iii) gobierno; y de donde se deriva, por un lado, la obligación que tiene el Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 1º); por otro lado, la participación que tiene la ciudadanía en los procesos de gobernanza y, por último, la apropiación que tienen estos actores para con la ciudad o territorio en el que residen.



Dentro de esa constitución de escenarios, ONU-Hábitat introdujo en su informe de ciudades prósperas (2016) el concepto de "prosperidad", documento que abre la discusión respecto de los retos existentes para lograr la prosperidad, destacando los retos que enfrentan alcaldes, empresarios y líderes urbanos interesados en las ciudades que habitan, estableciendo que

[...] hoy en día el principal reto que enfrentan es el de asegurar un sostenido proceso de mejoramiento de los niveles de bienes y prosperidad urbana; de atraer inversiones y riqueza, y particularmente de distribuir todos estos beneficios de manera equitativa en toda la población (ONU-Hábitat; 2016).

A la luz de esta problemática expuesta con antelación, es que surge el planteamiento de la realidad que enfrenta Tlajomulco de Zúñiga, reflejando las visiones de urbanidad y sostenibilidad, aspectos que tienen una incidencia considerable en la Agenda 2030, la cual suple los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por un lado, desde la vía transversal: gran parte de la totalidad de indicadores tienen un componente urbano, y otra vía, puntual, que es: el objetivo 11 de la agenda (ONU-Hábitat, 2016; 4). El cual tiene como busca principalmente lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, funcionales, resilientes y sostenibles.

Esta idea de lograr ciudades y asentamientos humanos "prósperos" es uno de los elementos que adopta el Plan Municipal de Desarrollo (PMD) del Gobierno de Tlajomulco, debido al estatus "moderadamente débil" que arrojó el municipio de acuerdo con el índice global de prosperidad.

Se infiere que lo anterior surge como consecuencia del desarrollo urbano iniciado desde el año 2000, lo que ha representado una ciudad insostenible, ineficiente y disfuncional, a la luz de ese índice y de la descripción que hace ONU-Hábitat respecto de la ciudad próspera:

[...] como el lugar donde los seres humanos encuentran satisfacción a sus necesidades básicas, donde se provee de los servicios públicos esenciales y donde existen oportunidades y condiciones de bienestar. Las ciudades son vistas como el lugar donde las personas alcanzan sus metas, aspiraciones y otros aspectos intangibles que



incrementan las expectativas de bienestar individual y colectivo” (ONU-Hábitat, 2016; 11).

En la búsqueda de posicionar al municipio de Tlajomulco de Zúñiga como la ciudad más próspera del país, es que se tuvo que comenzar a trabajar en la convergencia de la adecuada satisfacción de servicios básicos, en la apropiación de la ciudad a través de la recuperación de espacios públicos (tal y como se abordará en el capítulo en alusión a los espacios de paz), la inclusión colectiva, y la implementación de la cultura de derechos humanos, tanto de forma institucional como en el seno de la sociedad, para que, de esta forma, se pudiera trabajar en políticas sociales encaminadas a consolidar un nuevo concepto de gobernanza en el municipio, en el cual, la toma de decisiones fuera propiciada por el actor ciudadano al momento de apropiarse del lugar donde habitan: su ciudad, tal y como se plantea en el siguiente punto.

Gobernanza y derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad es un término acuñado por Henry Lefebvre en 1968. Lefebvre, hacía un llamado para que la clase obrera rompiera con la falsa conciencia que ofrecía el nuevo urbanismo y se comenzara a construir un sujeto activamente político que resistiera y tomara en sus manos la definición de la vida política de la ciudad (Molano, 2016).

En su crítica argumentaba que las ciudades estaban perdiendo la capacidad de ser autocreadoras, es decir, que ellas mismas fueran una fuente de símbolos y sentidos que permitieran a los habitantes vivir en ella en todas las facetas de la vida cotidiana.

Este término, aunque parece que quedó empolvado en los anaqueles de las referencias intelectuales, hoy vuelve y se amplía de nueva cuenta, ya no pensando en el obrero como el agente de cambio, sino que más bien se matiza y de este concepto se toma la capacidad que tiene la ciudadanía para reconstruir, transformar y modificar el sentido de una ciudad y con ello hacerle frente a las dinámicas globales, de segregación, exclusión y fragmentación, criterios negativos con los que se han comenzado a edificar las ciudades tanto en el plano arquitectónico como en el ámbito social.

El concepto del derecho a la ciudad funciona como referente para repensar las acciones que son necesarias para reconstruir el municipio de Tlajomulco, para encaminar la realidad que se tiene hacia una nueva posibilidad de hacer del territorio un espacio sostenible que pueda



contemplar así mismo no solo el ingrediente de eficiencia, de un lugar funcional, sino también que permita el surgimiento de la identidad, de lo cultural, es decir, del sentido humano con el que se habita de manera cotidiana una ciudad con el irrestricto respeto por los derechos humanos que caracterizan a los derechos que convergen en la ciudad. Y por supuesto, el derecho a la ciudad ayuda a repensar a los sujetos que habitan las ciudades como potentes agentes de transformación, de resiliencia y de reconstrucción.

En Tlajomulco pueden encontrarse estas experiencias porque después de la fallida utopía de la vivienda que edificaron las constructoras en el municipio, hubo quienes no bajaron la guardia y decidieron quedarse, no para aprender a vivir en la desilusión de la propiedad privada, sino más bien para comenzar a construir un nuevo sentido para la ciudad. Por ello, hoy el municipio de Tlajomulco es un referente de participación ciudadana en el AMG, y su sistema de gobierno municipal como uno que se basa en los procesos de gobernanza.

Lo que se está construyendo en Tlajomulco, junto a la ciudadanía, es la posibilidad de incidir en la gestión urbana, en poner el énfasis en que el derecho a la ciudad no significa hacer todo de nuevo, sino en que, de manera organizada, es posible reconstruir desde la misma ciudad. Es en la ciudad donde se produce el mismo derecho, donde se da la producción del espacio, y por eso mismo su propia recreación. En estos términos es que puede ser entendido el derecho a la ciudad en Tlajomulco.

Sistema de gobernanza y derechos humanos

En Tlajomulco la gobernanza fue un camino exploratorio para llegar a diseñar soluciones a las problemáticas derivadas del fenómeno de implosión urbana, del deterioro ambiental y la poca confianza entre ciudadanía y gobierno.

Desde el 2010, comenzó a gestarse un proyecto político y de gobierno para hacerle frente a esta circunstancia; en aquel año llegó a la alcaldía Enrique Alfaro Ramírez. En ese clima político, Tlajomulco se utilizó como laboratorio democrático, lo que provocó que al gobierno arribaran académicos y activistas sociales para hacer algo inédito: construir una agenda social, cultural y política junto al gobierno. Fue así que se comenzó a experimentar lanzando presupuestos participativos en 2011. Además de que se hacían foros virtuales de discusión con el alcalde, donde activistas y periodistas discutían y revisaban las



acciones que iba realizando el gobierno, con eso se trazó un ejercicio permanente de rendición de cuentas.

También, en el 2010, se aprobó el primer Programa de Ordenamiento Ecológico Local, y Tlajomulco fue uno de los primeros en tener uno; con ello se aseguró la protección de las áreas naturales y se consultó el plan, de la mano de la ciudadanía, a través de mecanismos de auténtica democracia deliberativa.

En ese momento la población total de Tlajomulco se estimaba en 416,626 habitantes, el padrón electoral estaba integrado por 206,300 ciudadanos, y Enrique Alfaro ganó la elección con solo 19,000 votos (9.2% del padrón electoral de 2010), lo que habla de poca participación y una desconfianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones. ¿Cómo no iba a suceder eso si los padecimientos de la ciudad se debían a la corrupción de las administraciones anteriores y la poca capacidad para ordenar el territorio por parte del Gobierno Municipal?

Por esto, el Gobierno de Enrique Alfaro se planteó en dos etapas: la primera tenía que ver con un gobierno a prueba, y se trabajaría un modelo de evaluación del gobierno que tenía su esencia en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), que dice:

[...] La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es por eso que, para llegar a la segunda etapa del gobierno, el alcalde tendría que someterse al mecanismo de ratificación de mandato donde la ciudadanía podría votar por el sí o por el no, aprobar la gestión del presidente y con ello continuar o no al frente del poder municipal. Al final de la consulta la ciudadanía votó por el sí y con ello el gobierno fue aprobado ¹.

Las consultas ciudadanas, el presupuesto participativo y la ratificación de mandato abrieron camino para que la participación ciudadana y la gobernanza comenzaran a institucionalizarse en el municipio y a cobrar un carácter y estilo en las posteriores administraciones municipales.

Los planes municipales de desarrollo tomaron como ejes estratégicos la gobernanza y la posición del ciudadano en el centro de las decisiones. Por

¹ Los resultados de la ratificación de mandato fueron positivos: se emitieron 17,951 votos, con una aprobación del 95% y los ciudadanos que votaron equivalen al 94.5% de los que votaron por Enrique Alfaro en 2010.



ejemplo, en el Plan municipal de desarrollo 2016-2018, se creó el eje de Gobierno de puertas abiertas, donde se hace explícito que la gobernanza será el estilo del gobierno municipal y se incentiva la consolidación de la participación social, a través de consejerías y reformas al Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga.

El Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga ha marcado un precedente importante en Jalisco, su primera versión se publicó en febrero del 2014 y contemplaba 14 mecanismos y un Consejo Municipal de Participación Ciudadana; después, en 2015, se reformó y amplió a 19 mecanismos y se otorgó el carácter vinculante a los mecanismos, y en las decisiones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

Tabla 1: Mecanismos de participación ciudadana

Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, 2015
Mecanismo de participación ciudadana
<p>De democracia directa:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El plebiscito II. El referéndum III. La consulta ciudadana IV. El presupuesto participativo V. La ratificación de mandato
<p>De democracia interactiva y rendición de cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> VI. El ayuntamiento abierto VII. La comparecencia pública VIII. Los recorridos conjuntos IX. El debate ciudadano y los foros de opinión X. Las asambleas ciudadanas XI. Las audiencias públicas XII. Las plataformas virtuales XIII. El cabildo infantil
<p>De corresponsabilidad ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> XIV. La auditoría ciudadana XV. La iniciativa ciudadana XVI. Los proyectos sociales XVII. Los proyectos de colaboración ciudadana XVIII. Los proyectos de aportación colectiva XIX. Las acciones ciudadanas

Fuente: Elaboración propia con información del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.

Estas acciones son una muestra de la institucionalización de la gobernanza y la participación ciudadana en el municipio, y es desde estas condiciones que se puede plantear la existencia de una gobernanza urbana, económica, social, cultural y ambiental, con un enfoque integral e interdependiente que, al final, son elementos de la prosperidad y la sostenibilidad.

El modelo de organización social en el municipio se realiza desde consejerías sociales, que están estructuradas desde cuatro dimensiones territoriales, la primera tiene que ver con la organización barrial, después con la territorial, la zona y finalmente la municipal. En Tlajomulco existen 490 barrios, que pertenecen a 34 territorios, distribuidos en ocho zonas, que finalmente están enmarcadas en el municipio. El Reglamento de Participación Ciudadana y Gobernanza para el Municipio de Tlajomulco de Zúñiga (2015) establece facultades para cada uno de los consejos y su alcance está delimitado a las franjas territoriales de esta escala, y dentro de las atribuciones el reglamento establece que

El Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Tlajomulco en el artículo 375, fracción XXI, dice:

[...] Colaborar en la elaboración, consulta, revisión y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, del Programa de Ordenamiento Ecológico Local, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, los planes parciales de desarrollo urbano, los programas operativos anuales y demás instrumentos estratégicos en la planeación de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos municipales, presentando las propuestas que estime necesarias para el Municipio.

Los Consejos de Zona en el artículo 382, fracción XVIII:

[...] Colaborar en la elaboración, consulta, revisión y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, del Programa de Ordenamiento Ecológico Local, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y de los planes parciales de desarrollo urbano de sus zonas, presentando las propuestas que estime necesarias para el Municipio.

Los Consejos Territoriales en el artículo 387, fracción XVII:



[...] Colaborar en la elaboración, consulta, revisión y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, del Programa de Ordenamiento Ecológico Local, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, de los planes parciales de desarrollo urbano de sus delimitaciones territoriales, presentando las propuestas que estime necesarias para el Municipio.

Los Consejos sociales en el artículo 396, fracción XVI:

[...] Colaborar en la elaboración, consulta, revisión y actualización del Plan Municipal de Desarrollo, del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, de los planes parciales de desarrollo urbano de sus delimitaciones territoriales, los programas operativos anuales y demás mecanismos estratégicos en la planeación de la administración pública municipal, presentando las propuestas que estime necesarias para el Municipio.

El objetivo de citar la facultad de cada uno de los tipos de consejerías del municipio es para resaltar que, después de toda la experiencia del fenómeno de implosión urbana, de la poca sostenibilidad en la que se encuentra el municipio, el Gobierno Municipal abrió las facultades de incidencia de la ciudadanía organizada en los asuntos trascendentes de la ciudad, como lo es la definición de las políticas públicas y los decretos de urbanidad y medio ambiente; y lo hizo desde la escala más micro, que es la barrial; hasta la macro, que es la municipal; llegando a la metropolitana, para con ello tener mayor vinculación en la procuración de una gestión más sostenible de la ciudad, con un alto grado de apropiación social y reiterando con un horizonte territorial que conjuga lo barrial con una visión territorial amplia y articulada con una visión metropolitana.

De este modo es como la gobernanza y el derecho a la ciudad se convierten en una herramienta política para que la ciudadanía pueda ser partícipe en la gestión urbana de la ciudad, y también este tipo de decisiones y políticas públicas asuman las recomendaciones de ONU-Hábitat sobre el índice de prosperidad.

En la administración actual, 2018-2021, encabezada por el Ing. Salvador Zamora Zamora, se han recogido todas estas experiencias y se ha dado un giro importante a la cuestión de la sostenibilidad y



prosperidad. La apuesta es que, si bien la gobernanza es un estilo de gobierno, esta se debe fortalecer con una visión de ciudad y con una de derechos humanos, que en un diálogo entren las dos perspectivas; los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un punto medular y común para dirigir de mejor manera el municipio hacia la sostenibilidad.

El nuevo plan municipal de desarrollo contempla ocho ejes estratégicos y uno transversal; además, enmarca cada uno de ellos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible; de esta manera se tiene un cuerpo de plan más robusto y potente para asegurar políticas públicas sostenibles; ahora al plan se le incorporó el concepto de gobernanza, por lo que ahora se llama Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Tlajomulco de Zúñiga.

El plan está estructurado del siguiente modo:

Eje transversal:

Cultura de paz y derechos humanos.

Ejes estratégicos.

1. Gestión sostenible de la ciudad.
2. Seguridad y política de prevención.
3. Desarrollo sustentable de la ciudad.
4. Política integral del agua.
5. Calidad en los servicios públicos e infraestructura.
6. Desarrollo económico.
7. Innovación en la administración pública municipal.
8. Ciudad culta, recreativa y participativa.

El eje transversal de Cultura de Paz y Derechos Humanos busca promover la cultura de paz y velar por la garantía de los derechos humanos, la no discriminación, la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas, para contribuir al cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030 y la internacionalización del municipio.

El principal objetivo de este eje transversal es escalar al municipio al alinearlo con la Agenda 2030 a través del cumplimiento de los ODS, realizando acciones que generen una cultura de paz y se garanticen los derechos humanos, sobre todo en aquellos grupos en situación de mayor vulnerabilidad: mujeres, personas pertenecientes a la diversidad sexual, a minorías religiosas o étnicas, pueblos originarios, personas



con discapacidad, adultos mayores, jóvenes, niños, niñas, adolescentes y personas migrantes, entre otras, a fin de que el derecho a la ciudad sea plural, democrático e incluyente.

Para darle seguimiento técnico a esta agenda, se estableció la Dirección General de Cultura de Paz y Gobernanza, que tiene a su cargo tres direcciones: i) la Dirección de Innovación Social, ii) la Dirección de Transparencia, y iii) la Dirección de Derechos Humanos y Paz. Su finalidad es promover y vigilar el derecho que tienen todas las personas de Tlajomulco para decidir la ciudad que quieren, procurando mecanismos de gobernanza, el acceso a la información y la inclusión de todas las personas en la agenda pública.

En el eje de gestión sostenible de la ciudad se propone implementar mecanismos de planeación y gestión de la ciudad, apegados al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dentro del marco de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. En este sentido es que el derecho a la ciudad es un enfoque orientado a mejorar la calidad de vida de las personas, ampliando el ámbito de la vivienda y el barrio a una escala de ciudad y del entorno rural, con lo cual se busca una nueva manera de garantizar derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas.

Para lograrlo se están actualizando los marcos normativos de la planeación de la ciudad, como son el desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico, medio ambiente y sustentabilidad, el patrimonio cultural material e inmaterial, la movilidad sustentable, el espacio público y los riesgos.

También se implementó una reestructura orgánica del gobierno, y se creó la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad y del organismo público descentralizado denominado Instituto para el Mejoramiento del Hábitat (IMHAB), como respuesta de atención inmediata a la situación actual del municipio, y como elementos garantes del cumplimiento de transformar a Tlajomulco en una ciudad modelo, bajo los preceptos de conformar un territorio cercano, compacto, conectado, funcional y equitativo, sin perder de vista los ámbitos urbanos y rurales con los que cuenta y su articulación en el territorio, con pleno respeto a su patrimonio y sus tradiciones, pero con una visión de futuro, y entendiendo que los habitantes de Tlajomulco, son y serán el centro de sus programas, proyectos y acciones.

La conformación de la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad, es una forma de atender de manera integral la problemática



territorial de toda la ciudad y del municipio, por lo que se encuentra integrada por las Direcciones Generales de Obras Públicas, de Ordenamiento del Territorio y de Protección Ambiental y Sustentabilidad, en donde se concentran las áreas técnicas encargadas de la dictaminación y la realización de estudios y proyectos que darán cuerpo a la operatividad territorial del municipio, con un enfoque del desarrollo sostenible, donde sea primordial el entendimiento de las condiciones ambientales, sociales, políticas y económicas del conjunto social.

Mientras tanto, el IMHAB es el área encargada de estudiar, analizar y proponer las soluciones a los problemas urbanos y rurales, con un enfoque central en garantizar el derecho a la ciudad de todos los habitantes del municipio. Adicionalmente, dicha estructura ha sido validada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), ya que responde de manera directa al cumplimiento de los objetivos señalados en la Nueva Agenda Urbana, mediante la firma de la carta de expresión de interés del Gobierno de Tlajomulco con ONU-Hábitat, para atender la problemática territorial del municipio y garantizar a todos sus habitantes el derecho a la ciudad.

Gobernanza incluyente

Como se ha abordado a lo largo de este capítulo, la gobernanza ha sido una pieza clave para la consolidación de la participación que ha tenido la ciudadanía en este Gobierno, ya que las y los ciudadanos se encuentran en el centro de la toma de decisiones en esta administración.

Durante el Gobierno del Ingeniero Salvador Zamora Zamora, se ha propiciado la apertura correspondiente para que existan las condiciones que permitan la interacción entre todos los actores que participan de la gobernanza, tales como las organizaciones de la sociedad civil organizada; lo que ha generado confianza y conciencia respecto del bien común, logrando con ello que la gobernanza se convierta en un eje transversal en los trabajos del gobierno.

Después de hacer la vinculación de las necesidades y los actores de la gobernanza, el cuestionamiento inmediato fue: ¿Qué es lo que se acercaría después de plantear la gobernanza como un eje de acción gubernamental? La fuerte necesidad de consolidar una agenda incluyente, que involucra a los grupos en situación de vulnerabilidad, es lo que propició la creación de la Dirección de Innovación Social, con la



intención de incrementar la eficacia de los esfuerzos administrativos del Gobierno de Tlajomulco.

La Dirección de Innovación Social ha implementado el que se busque visibilizar, sensibilizar y empoderar a las personas en condición de vulnerabilidad, dejando de lado el discurso y perspectiva clínica-asistencialista tradicional que en antaño asoció a la discapacidad con situaciones de tragedia personal, con patologías e incluso con la idea de la inferioridad biológica. Concepciones que dominaron por mucho tiempo en este campo, las cuales limitaron las posibilidades de comprensión integral y la reconceptualización de la problemática en relación con las condiciones que imponen la sociedad, limitando el acceso a una vida digna, y es precisamente la dignificación, la clave del reconocimiento y garantía de sus derechos humanos.

Con el nuevo paradigma de los derechos humanos y la responsabilidad que tiene el Estado respecto de ellos, la inclusión social ha puntualizado la necesidad de implementar políticas públicas que transversalicen la perspectiva de inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos a las personas con discapacidad, dentro de la participación ciudadana y la toma de decisiones.

Aunque los avances y contribuciones históricas más relevantes se han generado en los ámbitos médicos, psicológicos y últimamente pedagógicos, la inclusión en la participación ciudadana resulta indispensable dentro del reconocimiento a la universalidad de los derechos humanos.

Como Ayuntamiento asumimos el compromiso y la responsabilidad sociales de propiciar las condiciones necesarias de equidad para todas las personas que habitan en el municipio, sobre todo los que provienen de los sectores y grupos más vulnerables, para que cuenten con igualdad de oportunidades para formarse, participar y desarrollar en plenitud sus habilidades, capacidades y competencias, y con ello se desenvuelvan con autonomía y en libertad para que incidan en el desarrollo sostenible y aporten a las soluciones de las necesidades del estado y del país; que en fin, contribuyan en la construcción de una sociedad democrática, sustentable y equitativa, ese es el eje por el cual surge el proyecto de "Gobernanza Incluyente" ya que una perspectiva clara que tenemos en el ayuntamiento es el compromiso de trabajar por erradicar toda forma de discriminación con base en lo mencionado en "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en donde se prohíbe, en su artículo primero, todo tipo de discriminación,



ya sea por motivos étnicos, de género, por discapacidad, preferencias sexuales, salud, condición social, o cualquier otro.

Conforme avanza el tiempo, el tema de discapacidad alcanza mayor relevancia, las distintas agendas internacionales han desarrollado el tema aunado a la dignificación de la persona. Normas, estándares e interpretaciones internacionales han desarrollado conceptos y procesos en aras de trabajar por los derechos de las personas con discapacidad, ejemplo de ello se plasma en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006), que declara como propósito “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”.

Por otro lado, la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), dentro de sus 17 objetivos, contempla la importancia de la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, resaltando los siguientes:

I. El objetivo número 10 alude a la “Reducción de Desigualdades”, recomienda a los gobiernos potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición (meta 10.2). Asimismo, recomienda a los gobiernos, garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto (meta 10.3).

II. El objetivo 11, menciona lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Específicamente en la meta 11.2 menciona que de aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad. La meta 11.7 menciona que de aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios



públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

III. El objetivo 8 menciona promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en la meta 8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

De igual modo, para apoyar a las personas con discapacidad, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, en el Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, recomiendan a los gobiernos formular políticas claras de inclusión, mejorar la información estadística sobre discapacidad, promover la inclusión de los estudiantes con discapacidad en las escuelas regulares, prestar servicios especializados e impulsar la participación de padres de familia, profesores, comunidades y organizaciones (*World Health Organization & World Bank, 2011*).

Aun cuando existen más organismos e instrumentos internacionales que buscan garantizar la equidad y la inclusión social por medio de políticas nacionales, el contexto internacional esbozado aquí muestra de manera clara y atinada, que la inclusión en Tlajomulco de Zúñiga es necesaria y una justa tendencia global, y es imprescindible asumirla en todo lo que se desarrolle en el gobierno.

En aras de implementar el marco jurídico internacional, así como las observaciones realizadas desde los diversos sistemas de protección a los derechos humanos, en esta administración se creó el Programa de Gobernanza Incluyente. Desde su creación, ha tenido la misión de disminuir las condiciones de exclusión de todos los grupos en situación de vulnerabilidad, así como también el acercamiento con los grupos de cada una de las discapacidades, esto para escuchar sus necesidades y que formen parte de manera activa en todas las decisiones de gobierno. Para lograrlo, este proyecto en conjunto con la Dirección General de Cultura de la Paz y Gobernanza, han llevado a cabo las siguientes acciones:

- Creación del Reglamento para la Inclusión Social y la No Discriminación de las Personas con Discapacidad del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. El regla-



mento de personas con discapacidad tiene el objetivo de establecer los principios y directrices para las acciones y esfuerzos que se realizan en todo el ayuntamiento en materia de inclusión social a personas con discapacidad.

- Impartición de cursos, talleres y diplomados de sensibilización en cultura de la discapacidad.
- En la información oficial se ha incluido la lengua de señas mexicana, así como también videos accesibles para todas las discapacidades.
- Capacitación de funcionarios públicos.
- Diagnósticos de accesibilidad en la infraestructura de edificios y zonas públicas del ayuntamiento.
- Realizamos el primer recorrido turístico incluyente para las personas con discapacidad auditiva de la comunidad sorda de Tlajomulco, así como también otros recorridos con una intención cultural que buscan acercar estas temáticas a esta población.
- Aplicación de ajustes razonables, acciones afirmativas, ayudas técnicas, medidas de nivelación y medidas de inclusión para todas las personas con discapacidad.

Este proyecto naciente ambiciona visualizar los siguientes puntos:

- No existen criterios que de manera explícita guíen las acciones de los funcionarios públicos, administrativos y directivos con personas en situación de vulnerabilidad; por lo cual es necesario y urgente desarrollar manuales de buenas prácticas administrativas y de gestión en materia de inclusión.
- La normatividad contempla, de manera general, la aplicación de procedimientos y sanciones en casos de discriminación. No obstante, se requiere un protocolo de atención en casos de acoso y discriminación para prevenir, sancionar y contribuir a erradicar de manera efectiva este tipo de violencia.
- Es necesario avanzar en el diseño e implementación de acciones consistentes para concientizar a la comunidad acerca de la riqueza de la diversidad cultural; ya que las actividades de difusión que se realizan sobre estos temas son escasas y poco articuladas.



- No existe información precisa y sistemáticamente elaborada acerca de la población y grupos en situación de vulnerabilidad en Tlajomulco.
- Falta avanzar en la oferta de formatos y en toda la información que el Ayuntamiento presenta para que sea accesible a todas las discapacidades.
- Resulta crucial la regularización de personas con discapacidad auditiva, tanto para que aprendan LSM, como para que se regularicen en la adquisición del español, que esta pueda ser su segunda lengua y con ello avanzar académicamente para poder acceder a empleos dignos.
- Es importante la contratación de más intérpretes de lengua de señas mexicana, así como también seguir vinculando a las personas con discapacidad a empleos dignos.
- Es necesario incrementar y sistematizar la capacitación continua en temas de inclusión, equidad, derechos humanos, discapacidad, interculturalidad, no discriminación, diversidad sexual y género, entre otros.
- No se cuenta con la normatividad institucional sobre accesibilidad universal que rijan la construcción, adecuaciones y equipamiento en la infraestructura.
- Se deben realizar diagnósticos de accesibilidad a la infraestructura.
- Falta completar el desarrollo e implementación de las adecuaciones de accesibilidad de los sitios web y los servicios en línea gubernamentales.
- Es necesario incluir conocimientos sólidos en materia de inclusión y accesibilidad universal en la formación de arquitectos, ingenieros, diseñadores y todos los que estén en obras públicas.
- Se debe acercar y explicar el reglamento a todas las áreas del ayuntamiento, así como también generar enlaces en cada dependencia que impulsen a la implementación del reglamento en cada una de sus áreas.
- Es importante crear y fortalecer redes de género, inclusión y equidad social, que busque abarcar a grupos en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad, comunidad LGBTTTI y personas mayores, entre otros.
- La participación del ayuntamiento en organismos y redes de inclusión es insuficiente.



En Tlajomulco estamos convencidos de que, para cambiar los sistemas de segregación existentes, es importante enfocar esta clase de proyectos no solo en las barreras arquitectónicas, sino que también desde la parte institucional, reconociendo que los grupos en situación de vulnerabilidad han sido históricamente una población desprotegida, excluida y discriminada social y económicamente, sobre todo por los gobiernos, quienes tienen la responsabilidad de promover, proteger, respetar y garantizar sus derechos.

El proyecto tiene claro el rescate de la diferencia que implica recuperar la diversidad y no imponer la uniformidad, ya que en uno u otro sentido, detrás de cada persona hay una historia, un futuro y un entorno social, cultural y familiar que lo identifica. La ciudadanía de Tlajomulco tiene derecho a construir, junto al Gobierno, el municipio que quiere, y nosotros vamos a hacer valer esa participación.

Consideramos, en definitiva, que se deben romper mitos y sustituir paradigmas, en pro de una sociedad más justa, democrática y digna.

Conclusiones

Tlajomulco, en casi una década, ha demostrado que es posible redireccionar el camino que le había conducido a la desestabilidad, dadas las consecuencias negativas de la planeación urbana anterior, las cuales se pueden solventar y dirigir a la ciudad hacia un nuevo rumbo.

Si bien recomendaciones como las de ONU-Hábitat con el Índice de Ciudades Prósperas del 2016, otorgaron una calificación al estado de prosperidad del municipio, las administraciones actuales han hecho suyas las recomendaciones, sobre todo las que tienen que ver con la gobernanza urbana, para hacerle frente al fenómeno de implosión urbana.

Con anterioridad, Tlajomulco tenía una recaudación e inversión económica que provenía del sector inmobiliario, pero después de incorporar la visión de sostenibilidad y la gobernanza, se ha reducido ampliamente la inversión por este tipo, y al día de hoy la inversión de vivienda representa solo el 1%.

Tabla 2: Porcentaje de inversión privada y de vivienda en Tlajomulco de Zúñiga

Administración	Millones de pesos	Porcentaje de inversión	Tipo de inversión
2007-2009	\$3,500	67%	Vivienda
		33%	Inversión productiva, comercial y de servicios



Administración	Millones de pesos	Porcentaje de inversión	Tipo de inversión
2010-2012	\$5,815	43%	Vivienda
		57%	Inversión productiva, comercial y de servicios
2012-2015	\$6,700	20%	Vivienda
		80%	Inversión productiva, comercial y de servicios
2015-2018	\$14,901	1%	Vivienda
		99%	Inversión productiva, comercial y de servicios

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Promoción Económica del municipio.

Tlajomulco es un ejemplo y una experiencia de cómo incorporar, desde diferentes mecanismos, una visión holística del desarrollo sostenible que, de manera conjunta, se están cocreando los instrumentos de planeación urbana con apego a los derechos humanos y los objetivos del desarrollo sostenible.

La generación actual de ciudadanos de Tlajomulco ha entendido que, a pesar de que la generación pasada comprometió parte de los recursos naturales en aras de la lógica mercantil de las ciudades, se puede repensar, de manera consciente, que los recursos que aún quedan en el municipio deben ser racionalizados para asegurar la vida de sus futuros habitantes y que el impacto negativo del desarrollo urbano puede resarcirse, es decir: se está aprendiendo a ser resiliente.

Lo que demuestra la participación ciudadana en Tlajomulco es que la vía para institucionalizar la perspectiva del desarrollo sostenible no solo consiste en instaurar marcos jurídicos o instrumentos de planeación, sino que es necesario trabajar desde la participación de la ciudadanía, pues desde ahí está la fuerza de reconstrucción y transformación de las ciudades y, en consecuencia, lo que ocurre es la materialización por la vía institucional, del reconocimiento de todos los derechos interdependientes al derecho a la ciudad.

El reto que sigue, además de buscar la aplicación y consolidación del desarrollo sostenible a nivel municipal, es que Tlajomulco, al pertenecer al Área Metropolitana de Guadalajara, comience a responder a los planteamientos de prosperidad, gobernanza urbana y desarrollo sostenible a nivel metropolitano.



Bibliografía

- BBC. (2018). *Por qué 2030 es la fecha límite de la humanidad para evitar una catástrofe global*. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias-45785972?fbclid=IwAR-2qwsjQ75uSDNksTz5_KNNGU_g_FPJLqhqmkPp1Ui2INC5zeaXN_QzPsWU
- CONAPRED. (2006). *Glosario sobre derechos humanos y no discriminación*. México: CONAPRED.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf
- Córdova, M., Paul, A. (Mayo-agosto 2008). Discapacidad y exclusión social: propuesta teórica de vinculación paradigmática. Tareas, 129. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Panama/cela/20120717104229/discapacidad.pdf>
- Corsi, G. (1998). *Redes de la exclusión*. En F. Castañeda y A. Cuellar, *Redes de inclusión*. La construcción social de la autoridad. México: UNAM - Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v49n147/2448-4873-bmdc-49-147-00303.pdf>
- DOF. (2015b). *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*.
- DOF. (2016). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*.
- Gobierno de la República. (2007a). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de www.pnd.gob.mx
- Gobierno Municipal de Tlajomulco. (2015). *Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco*. Recuperado de <https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/transparencia/reglamentos/81ldmarconormativoReglamento%20de%20Participación%20Ciudadana%20Portal23Nov2015.pdf>
- Gobierno Municipal de Tlajomulco. (2016). Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018. Recuperado de https://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/programas/Plan_municipal_de_desarrollo_2015_2018.pdf
- Gobierno Municipal de Tlajomulco. (2016). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*.
- Gómez, E. (2016). Sociología de la discapacidad. *Scielo*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162016000200176
- Molano, F. (2016). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>
- Molano Camargo, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. FOLIOS, 44, Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- ONU. (2007). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo*.
- ONU. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sustentable*. Recuperado de <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>



ONU-Hábitat. (2016). *Índice básico de las ciudades prósperas city prosperity index, cpi*. Tlajomulco de Zúñiga: Informe final municipal. Recuperado de <https://infornavit.janium.net/janium/Documentos/57970.pdf>

Orozco Barba, H. (2016). *Utopías de la ciudad: la construcción del sentido urbano desde los colectivos*. Guadalajara: ITESO.

World Health Organization & World Bank. (2011). *World report on disability 2011*. Malta: WHO.

LA AGRICULTURA URBANA ECOLÓGICA COMO ELEMENTO DE TRANSFORMACIÓN, CONSTRUCCIÓN COMUNITARIA Y OPCIÓN DE PAZ EN LAS CIUDADES: EL PROGRAMA DE HUERTOS URBANOS COMUNITARIOS DE TLAJOMULCO, EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE COMUNIDAD E INNOVACIÓN CÍVICA

César Manuel Lepe Medina

La urbanización de la ciudad como fenómeno

El mundo contemporáneo está asistiendo a un fenómeno que, de alguna manera, ya era atisbado por Lefebvre en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2013, p. 97) sobre una tendencia global a la urbanización, donde, por un lado, la noción de ciudad tradicional está siendo desfragmentada y posibilita la distinción en tres formas de conceptualizar el fenómeno espacial: práctica espacial, espacios de representación y representaciones del espacio.

La práctica espacial se relaciona con el espacio percibido, el más cercano a la vida cotidiana, los lugares y conjuntos espaciales propios de cada formación social, escenario en que cada persona desarrolla sus competencias como ser social que se sitúa en un determinado tiempo y lugar. Son las prácticas espaciales las que hacen de él, ser un espacio social. En el contexto de una ciudad, la práctica espacial se refiere a lo que ocurre en las calles y en las plazas, y los usos que estas reciben por parte de la ciudadanía.

Los espacios de representación son los espacios vividos, espacios cualitativos, los que envuelven los espacios físicos y los convierten en albergue de imágenes, imaginarios, símbolos y códigos, constituyéndose como espacio de las y los habitantes, siendo un espacio –senso-



rial— experimentado mediante el cuerpo o la imaginación.

En contraste, y siguiendo el análisis de Lefebvre, la representación del espacio es la visión tecnocrática del espacio mismo, es un espacio teórico que busca determinar el significado y el uso de los espacios de un modo u otro. Es el espacio de los planificadores, proyectistas, administradores en los términos más ortodoxos, reduccionistas, inflexibles, acartonados y en contadas ocasiones arrogantes, constituyendo un espacio abstracto que funciona únicamente como instrumento.

En otro contexto, la contraposición campo-ciudad es cada vez menos visible, dado que lo urbano se expande de una manera acelerada y descontrolada: “la revolución urbana se está desarrollando ante nuestros ojos y está borrando la relación entre ciudad y campo, fundando a ambos en lo urbano” (Lefebvre, 1970, en Costes, 2011).

El problema del crecimiento urbano puede situarse en el municipio de Tlajomulco de Zuñiga, ubicado en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) y se ha manifestado como la difuminación de sus campos rurales para dar paso a los intereses inmobiliarios, creando suburbios que luego dan una caracterización social de desigualdad. Otro reto es que la expansión urbana acelerada crea una ciudad dispersa, fragmentada y desordenada, dado que los suburbios se convierten en grandes fraccionamientos que luego se vuelven en especies de ciudades satelitales y desconectadas, entorno a la ciudad central.

Esta realidad trae consigo grandes costos para los ciudadanos y las autoridades gubernamentales, porque la demanda de servicios, agua, redes de transporte, espacios educativos, de salud y públicos es alta, y la capacidad de reacción de los gobiernos locales es ineficiente, lo mismo la posibilidad para crear coordinaciones metropolitanas y con ello resolver esos retos.

Además, el crecimiento acelerado, que según se prevé, para el año 2030 “la población urbana se triplique” (Iracheta, 2016) en Tlajomulco las viviendas construidas empezaron a aumentar a un ritmo exponencial. A partir de 1990 el desarrollo inmobiliario en Tlajomulco ha sido intensivo, en el 2000 se potencializó para convertirse en el municipio del AMG con el mayor incremento porcentual de su parque habitacional, pasando de 12,479 a las 145,157 viviendas (INEGI, 2018) esto sucedió en un periodo de 25 años, de 1990 al 2015 (Política Habitacional Tlajomulco, 2018-2021).

Esto implica una crisis ambiental e hídrica, aunado a la pérdida de biodiversidad y aumento de las contribuciones y efectos del cambio climático.

Lo anterior ha encendido las alarmas porque la mayor parte de las ciudades no están preparadas para enfrentar catástrofes y tener un plan de resiliencia urbana.

Este fenómeno de hiperaceleración urbana “ha sido potenciado en gran medida por una política habitacional basada en la oferta masiva de vivienda horizontal, construida en suelo rural barato, con muchas limitaciones en la oferta de equipamientos, servicios públicos y transporte” (Iracheta, 2016) que impacta directamente en la posibilidad de construir una identidad por parte de los habitantes de estos mega fraccionamientos a las periferias, condición que atenúa otras problemáticas urbanas como la fragmentación del tejido social, inseguridad, y nula o poca apropiación de los espacios públicos.

Este mismo fenómeno de urbanización también se puede ver en la Zona Metropolitana del Valle de México, pues concentra al 29.5% de la población nacional y sus aportaciones económicas rondan por el 29.8% del valor de la producción mexicana.

Pero a pesar de que la composición de la aceleración urbana y el crecimiento de las metrópolis giran en torno a las políticas de vivienda, a las económicas y ambientales, mucho tienen que ver las relaciones sociales que se dan en torno a ella, dado que el fenómeno de la metropolización y urbanización también debe ser entendido en términos laborales, ya que, a pesar de los límites territoriales del municipio, muchas de las personas se trasladan de un límite municipal a otro para llegar a sus destinos de trabajo y luego a los de residencia, a su vez este fenómeno trae consigo un problema en la calidad de empleo y en la capacidad que tiene la ciudadanía para autoorganizarse en sus territorios y crear sus propios proyectos para el ingreso económico. Debe entenderse también, en términos de dinámicas socioespaciales, en la producción misma del espacio, haciendo referencia a la práctica espacial y la representación del espacio de Lefebvre, con la intención de crear políticas públicas urbanas y de espacio público con un diseño participativo de “abajo hacia arriba” que integre la concepción de construcción de comunidad, cohesión del tejido social, respeto a los anhelos, imaginarios y símbolos que la misma comunidad le da al espacio, la autoorganización, la cooperación, la solidaridad y la estructuración de redes que posibilite el encuentro y la participación activa y pacífica.

En este sentido es que el Programa de Huertos Urbanos Comunitarios, que forma parte de la política pública de Espacios de Paz del Gobierno de Tlajomulco, plantea la recuperación de espacios públicos



subutilizados para la práctica comunitaria de la agricultura urbana ecológica, propiciando la construcción de comunidad, la organización, creación de identidad(es), prácticas y relaciones que refuercen los lazos de cercanía y promuevan la paz, la solidaridad, el apoyo mutuo y la autogestión desde las huertas urbanas.

Programa de Huertos Urbanos Comunitarios de Tlajomulco (PHUC-TLAJO)

El Programa de Huertos Urbanos Comunitarios de Tlajomulco, surge como una necesidad de generar nuevos procesos de apropiación ciudadana de los espacios públicos, pero también de impulsar una agenda necesaria de agroecología como herramienta para detonar dinámicas que fomenten la autoproducción de alimentos, atendiendo la recomendación de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) y que, desde 1990, ha conceptualizado la agricultura urbana, recomendando ampliamente su práctica a través de la implementación de políticas y programas de huertos urbanos comunitarios en los espacios públicos como proyectos prioritarios para los gobiernos locales. Algunas de las funciones de las huertas urbanas comunitarias son:

- Provocar la cohesión social dentro del huerto y en su entorno a través de actividades educativas, productivas, lúdicas y terapéuticas con la participación activa de la comunidad.
- Mejoramiento estético de los espacios públicos, consolidando espacios verdes saludables y vibrantes.
- Crear identidad y arraigo de la comunidad en su territorio.
- Maximizar la producción de diversas hortalizas y frutas frescas para autoconsumo, recuperando espacios públicos desde una actividad comunitaria.
- Consumo local y coadyuvar a la regeneración de los espacios urbanos de forma sustentable.
- Contribuir a la soberanía alimentaria.

La Agenda 2030, a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contemplan una visión para la alimentación y la agricultura como clave para el desarrollo sostenible. Los ODS y los objetivos estratégicos de la FAO están orientados a abordar las causas fundamentales de la pobreza y el hambre, la sustentabilidad en las ciudades y



la mitigación de los efectos del cambio climático.

La agroecología es entendida como “una producción de alimentos en un sistema más vasto, con muchas partes interactuando entre sí, incluyendo componentes ambientales, económicos, sociales y culturales” (Gliessman, 2007).

Es decir, la agroecología no hace referencia a una técnica de cultivo, sino a una práctica social de interacción comunitaria. En las zonas verdes urbanas tradicionales el diseño está predefinido y el uso normalizado, más allá la reversión de esas normas o de las tácticas de apropiación, no existe la posibilidad de intervenir directamente en la configuración, el diseño o la gestión del espacio y los elementos que lo conforman. Los huertos urbanos comunitarios cuestionan esta práctica centralizada y experta, reclamando el protagonismo ciudadano en una producción y gestión social del hábitat desde una perspectiva agroecológica (Dimuro, Soler y Manuel, 2013) y planteando la calidad de vida urbana en términos de interdependencia entre las personas y de ecoddependencia con la naturaleza.

Es así que la agroecología puede ser vista desde un enfoque de innovación social, dado que es una manera en que los ciudadanos de Tlajomulco, en cogestión con el Gobierno Municipal, pueden tomar un espacio público para darle vocación y generar una nueva de participación social en el municipio. Pero la apuesta es, también, que la agroecología sea una opción política para crear espacios de paz en el municipio y que frente al fenómeno de hiperurbanización que genera exclusión, desplazamiento, pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, las comunidades tengan oportunidad de organizarse y encontrarse para dialogar, compartir y gestionar el conflicto en colectividad, llegando a acuerdos y corresponsabilidad. Pero también de contar con una opción económica con base solidaria al aplicar al padrón de productores agroecológicos que forma parte del programa.

Composición y propuesta metodológica del PHUC-TLAJO

El Programa de Huertos Urbanos Comunitarios Tlajomulco, cuenta con seis ejes estratégicos que articulan el programa:

- **Soberanía alimentaria desde la agricultura urbana:** Creación y consolidación de huertos urbanos comunitarios.
- **Restauración ecológica de los espacios urbanos:** Manejo agroecológico de las huertas, farmacias vivientes como puntos



de biodiversidad, bosques comestibles con árboles frutales, ecotecnologías para la captación de agua de lluvia y generación de energía.

● **Rescatar la identidad del municipio a través de la integración del campo y la ciudad:** La tradición hortícola forma parte de la cultura popular, el modo de vida y carácter de Tlajomulco.

● **Red de Huertos Urbanos Comunitarios de Tlajomulco:** Crear lazos comunitarios a partir del encuentro, el TEQUIO y la Ruta Agroecológica Tlajomulco con recorridos mensuales entre los huertos.

● **Gestión comunitaria de residuos orgánicos:** Del huerto a la calle, corresponsabilidad vecinal con el huerto a partir de la capacitación y sensibilización respecto a la separación de residuos, acercamiento al espacio e intercambio de residuos orgánicos por hortalizas cosechadas de la huerta.

● **Mercados agroecológicos y promoción de los circuitos cortos de comercialización:** Espacios para la puesta en práctica de proyectos de economía solidaria –cooperativas– para la venta de hortalizas y productos de valor agregado obtenidos de las huertas.

La propuesta metodológica del Programa de Huertos Urbanos Comunitarios contempla de inicio un diagnóstico socioterritorial con tres dimensiones: medioambiental, socioeconómico, y territorial-comunitario; con el objetivo de recopilar datos del espacio para su mapeo y visualización, utilizando la herramienta de encuestas de sondeo y talleres de mapeo colaborativo. Existe una necesidad de conocer la calidad del suelo que es el soporte de la materia vegetal y uno de los principales aspectos que atiende el manejo agroecológico de los huertos. El análisis de suelo se realizará a partir de estudios de cromatografía en un proceso en el que participan también la comunidad involucrada en el huerto. La calidad y disponibilidad de agua es primordial para la sostenibilidad de la huerta, se busca implementar a partir de ese dato, proyectos de ecotecnologías para la captación de agua.

Tener una imagen clara del contexto presente del espacio, facilita el proceso propuesto de diseño participativo de todos los huertos comunitarios.

La propuesta de modelo de huertos urbanos comunitarios que propone el PHUC-Tlajo, se propone tomar una zonificación del territorio de Tlajomulco que permita crear un sistema de huertas en forma de



red descentralizada para contar con un polígono de intervención e influencia específica de cada huerto y desarrollarlos desde sus contextos y particularidades.

Todo bajo la premisa de "descentralizar hasta el punto de no perder el control y centralizar hasta el punto de no matar la iniciativa" que promueve la producción desde el barrio, por el barrio y para el barrio. Eso permite la caracterización en dos tipos de huertos por su escala, influencia y participación:

Huerto Nodo: Huerto que concentra actividades, dinámicas, insumos, recursos y herramientas. Tiene vocacionamiento para autoconsumo y producción para la comercialización, las capacitaciones de agricultura urbana ecológica son permanentes y el desarrollo de banco de semillas para la conservación de semillas criollas y poder convocar a la red de huertos a compartir en trueque las semillas recolectadas, conservadas y almacenadas. Desarrollo de sistema integrado de ecotecnologías.

Huerto Luna: Huertos que surgen a partir de iniciativas ciudadanas y son de menor escala, ya que tienen un vocacionamiento enfocado al autoconsumo. Las capacitaciones de agricultura urbana ecológica son eventuales y se acentúa el acompañamiento, pero buscando las capacidades de autogestión de la misma comunidad.

La Red de Huertos Urbanos Comunitarios de Tlajomulco se desarrolla desde la relación entre Huertos Nodo y Huertos Luna, pero también enlazándose ambas a otras experiencias de agricultura urbana en la ciudad y será desde la experiencia y metodologías de la Escuela Campesina que promueve los espacios colaborativos y el Tequio, en una dinámica de intercambio de saberes y experiencias que nos permita crear una plataforma de participación activa a través de una red de huerteras y huerteros con el proyecto de la "Ruta Agroecológica Tlajomulco".

El modelo de producción de todos los huertos será basado en un Plan de Manejo Agroecológico, que determina la utilización de insumos ecológicos, la utilización de semillas criollas no modificadas, asegurar una restauración del suelo, la buena calidad de agua y la organización comunitaria.

Se medirá y evaluará el impacto del programa de HUC a través del diseño de indicadores cuantitativos y cualitativos interpretados por las sensaciones, emociones, identidad, percepción de inseguridad, producción y participación dentro del huerto, elementos ambientales y de producción (producción de hortalizas, composta, captación



de agua de lluvia, etc.) así como de salud (cambios en los hábitos alimenticios) y económicos (amortiguamiento en el gasto corriente de la canasta básica).

El Gobierno de Tlajomulco, desde la política de Espacios de Paz y el Programa de Huertos Urbanos Comunitarios, pretende ser un referente de buenas prácticas de gobernanza, innovación ciudadana y la democratización del espacio público con la generación de un nuevo aprendizaje y quehacer institucional que demanda la absorción de los conocimientos de las comunidades sobre sus territorios para incorporarlos en un proceso de transformación y participando también en impulsar y dotar de condiciones a las comunidades para una continua producción de esos conocimientos, creación de espacios de encuentro y diálogo colectivo.

Referencias

Almoguera, P., De la Garza, J. (2017). Método Biointensivo de Cultivo de Alimentos en curso de Certificado de Formación continua de la UCM. Recuperado de [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-93461/Presentaci%C3%B3n%20Curso%20M%C3%A9todo%20Biointensivo%202017%20\(certificado%20formaci%C3%B3n%20continua%20UCM\).pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-93461/Presentaci%C3%B3n%20Curso%20M%C3%A9todo%20Biointensivo%202017%20(certificado%20formaci%C3%B3n%20continua%20UCM).pdf)

Castoriadis, C. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad: El imaginario social y la institución*. Barcelona: Tusquets.

CEPAL. (2014). Agricultura familiar y circuitos cortos Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013.

Costes, L. (2011). Del 'derecho a la ciudad' de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban* (2).

Di Siena, D. Extitución (3 de septiembre de 2014) [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=8fRI36me2dg>

Dimuro, G., Soler, M., Manuel, E. (2013). La agricultura urbana en Sevilla: entre el derecho a la ciudad y la agroecología. *Hábitat y Sociedad*, 6.

Gliessman, S. R. (2007). Agroecología: promoviendo una transición hacia la sostenibilidad. *Ecosistemas*, 16.

Gobierno Municipal de Tlajomulco. (2018). Política Habitacional de Tlajomulco 2018-2021.

Iracheta, A. (2016). Estudio Introductorio Metropolización y Gobernanza: La marca del siglo XXI. En Iracheta, A. (2016). *Metrópolis y Gobernanza: Bases conceptuales y experiencias*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

Tlajomulco

