

Los límites a la participación ciudadana en la planeación urbana de la ciudad de Puebla

Héctor Juárez¹

Introducción

Ante la actual crisis de credibilidad que se vive hacia las instituciones de gobierno en México, los ciudadanos demandan mayores espacios de participación en los asuntos de interés para la ciudad, siendo la planeación urbana un elemento que impacta directamente a quienes las habitan y cuyos intereses o aspiraciones no siempre son tomados en cuenta.

La intención del presente trabajo, es analizar los retos a los que se enfrentan los ciudadanos para participar de forma efectiva en la planeación urbana de la ciudad, lo anterior a partir del análisis de los siguientes elementos: 1) marco jurídico existente, 2) definición de la agenda de gobierno, 3) proceso de elaboración de los instrumentos de planeación, 4) institucionalización de espacios de participación ciudadana y 5) organización institucional para la promoción de la participación.

Metodología

La metodología utilizada busca explicar cómo inciden los ciudadanos en la planeación urbana del municipio de Puebla. Para esto, se realizó un análisis del actual proceso de elaboración del programa municipal de desarrollo urbano y su vinculación con los espacios y mecanismos de participación ciudadana establecidos por la autoridad municipal para la incorporación de la consulta y opinión de los ciudadanos.

Marco jurídico.

Para comprender la obligación que tiene la autoridad municipal respecto a la inclusión de la participación ciudadana, así como para definir los alcances jurídicos de la participación de los habitantes, se analizó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Puebla (LDUEP).

¹ Héctor Uciel Juárez Paulino, alumno del Doctorado en Procesos Territoriales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: informativo.apoyo@gmail.com

Agenda política

Para determinar porque la agenda política de los gobiernos en turno cambia en cada administración, y porque esta se prioriza por encima de las necesidades de los ciudadanos o los instrumentos de planeación urbana previamente establecidos, se analizaron las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica Municipal del Estado (LOMEP).

Elaboración del Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU)

Para identificar como se considera la participación de la ciudadanía en la elaboración del instrumento de planeación urbana, se analizó el procedimiento establecido por la legislación estatal, así como la elaboración de los instrumentos de planeación urbana posteriores a la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1976.

Institucionalización de la participación

Se identificaron los espacios de participación ciudadana establecidos por la autoridad municipal para la incorporación de opiniones y propuestas durante el proceso de elaboración del PMDU, así como la estructura y organización de estos espacios de representación de los ciudadanos.

Organización institucional de fomento a la participación

A partir del análisis de la actual estructura orgánica municipal, se determinaron las principales instituciones encargadas de promover la participación de los ciudadanos, así como sus atribuciones y vinculación transversal en proceso de formulación de opiniones y demandas de los diferentes sectores de la ciudadanía.

Censo de representación ciudadana

Mediante el manejo de software ARC GIS, se han ubicado las principales mesas vecinales y comités de administración que existen en el municipio, vinculándolos con información demográfica a nivel de manzana para identificar los porcentajes de representatividad a escala barrial en el municipio. Así también se elaboró una matriz de espacios de representación y actores sociales para determinar quienes ocupan los principales espacios de representación ciudadana.

Primeros resultados

Derivado del análisis al marco jurídico federal, estatal y municipal se determinó la inexistencia de una definición jurídica referente a la participación ciudadana, lo cual resulta fundamental para su incorporación en la legislación en los tres órdenes de gobierno, así como para su gestión y cumplimiento por parte de las autoridades de gobierno y ciudadanos.

Basta señalar que a nivel constitucional se hace mención de conceptos como participación de la ciudadanía, participación de los sectores social y privado, participación de grupos sociales y participación vecinal, sin embargo no se precisa que se entiende por ello, o si debiera suponerse que estos conceptos son sinónimos para una interpretación jurídica. Adicionalmente, el marco jurídico de los tres órdenes de gobierno establece que deberá fortalecerse y dar acceso a la ciudadanía a través de diversos procedimientos y mecanismos, sin embargo no precisa la forma en cómo deberá cumplirse tal cometido.

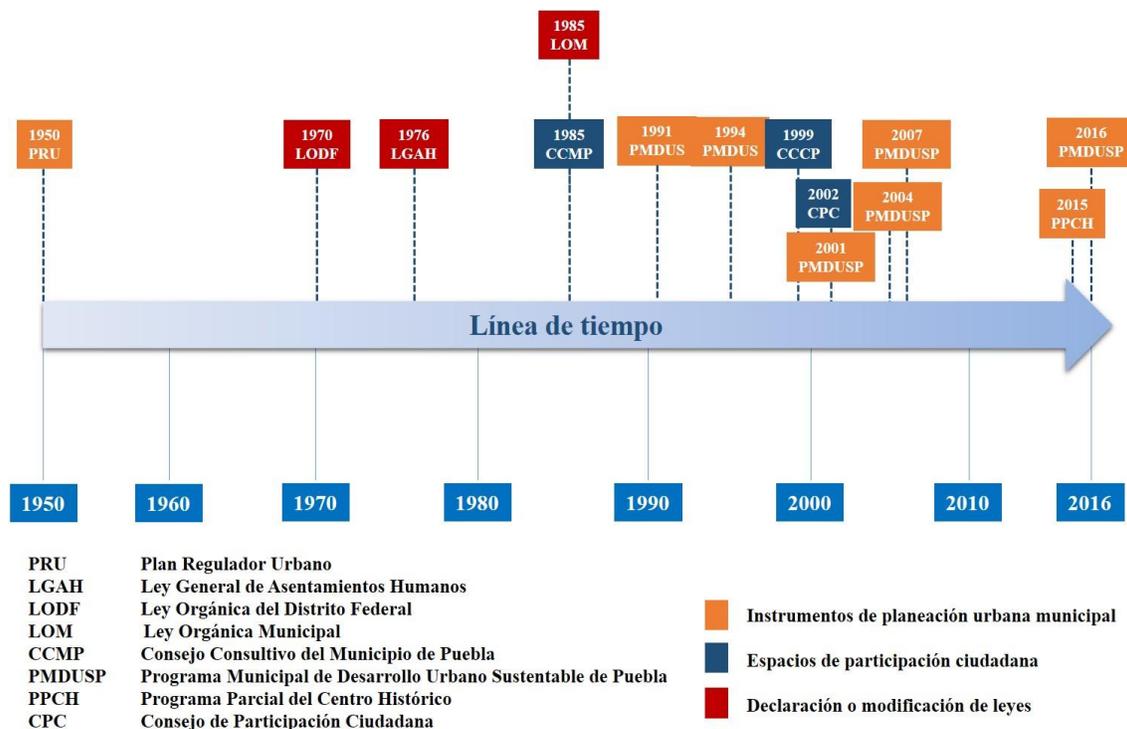
Respecto a cómo se define la agenda política de la ciudad, se pudo determinar que el artículo 106 de la ley orgánica municipal existente, faculta a los Ayuntamientos a redefinir el rumbo en cada cambio de administración previa consulta general a la ciudadanía, sin que estos se encuentren obligados a dar seguimiento a las acciones o programas realizados con anterioridad, siendo uno de ellos el PMDU, el cual representan un documento que por su propia naturaleza y visión de largo plazo trasciende a los periodos administrativos, lo cual explica en gran medida la falta de continuidad en cada cambio de gobierno y la razón por la cual las necesidades y demandas de la población no siempre son atendidas al grado que los ciudadanos esperarían de las autoridades.

Así también se identificó que si bien los ciudadanos cuentan con la atribución de emitir opinión durante el proceso de elaboración del PMDU, este estará disponible para consulta pública una vez que la autoridad cuente con un documento a nivel de anteproyecto, no estando obligada la autoridad municipal a considerar la opinión y consulta de los ciudadanos en la etapa inicial del instrumento de planeación, dado que esto implicaría generar por sí mismo estrategias de diagnóstico participativo con los diferentes sectores de la ciudadanía y por consiguiente mayor participación de los diferentes interesados.

Es importante precisar que pese a que la LGAH, ya consideraba la participación ciudadana como un elemento primordial para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, la realidad fue otra, toda vez que en el caso particular del municipio de Puebla no fue sino hasta la elaboración del PMDU de 2001 que se consideró por primera vez una consulta a la ciudadanía, no así en las ediciones de 1980, 1991 y 1994, sin embargo los resultados no han sido los esperados.

Es así que en los años 2000 y 2001 ante la necesidad de dar cumplimiento a la normativa, se realizaron mesas de trabajo con diferentes cámaras empresariales, colegios de profesionistas, dependencia de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, así como grupos de especialistas independientes, los cuales sirvieron para legitimar el procedimiento, sin embargo no se cuenta con evidencia que permita conocer sus aportaciones, opiniones o sugerencias emitidas y sobre todo, cómo es que estas fueron consideradas por la autoridad municipal en el documento final.

Imagen 1 Instrumentos de planeación urbana vs espacios de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

Así también, no se encuentra evidencia de que los integrantes del llamado Consejo Consultivo del Municipio de Puebla, creado el 12 de febrero de 1985, hubiera tenido participación en la elaboración de este documento, toda vez que este consejo representaba el principal órgano de consulta a nivel municipal con tintes ciudadanos.

Derivado de una reforma a nivel municipal, en 2002 son creados en el municipio de Puebla 12 consejos de participación ciudadana, siendo uno de ellos, el Consejo Ciudadano de Desarrollo Urbano, mismo que fue institucionalizado a nivel del Código Reglamentario Municipal, máximo instrumento jurídico que rige en el municipio. Dicho consejo fue integrado por especialistas independientes o provenientes de instituciones académicas, gubernamentales o privadas, constituyéndose como un órgano de consulta y opinión en temas relativos al desarrollo urbano del municipio, lo cual supondría una mayor injerencia y representatividad de los intereses de los ciudadanos en la elaboración de los instrumentos de planeación urbana.

Nuevamente, la realidad fue otra, a la par del consejo ciudadano, fue creado el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano, bajo los requerimientos establecidos en la LDUEP, la cual obliga una estructura institucional y con limitada representatividad ciudadana, toda vez que no existen representantes vecinales o de los comités de administración en dicho consejo, siendo los espacios de representación ciudadana, ocupados por los llamados poderes de facto (cámaras empresariales, colegios de profesionales, actores políticos), permitiendo así una simulación de la participación ciudadana que ayuda a legitimar los procedimientos establecidos, situación que ocurrió en los ejercicios realizados en 2006 y 2016, fechas en los que fue actualizado el PMDU.

Finalmente, y dadas las evidencias que han sido recopiladas durante la investigación, es evidente que aún persisten una serie de limitaciones jurídicas que impiden mayor participación de los ciudadanos en la elaboración de los instrumentos de planeación urbana, más aun si consideramos que a nivel estatal no se cuenta con una ley en materia de participación ciudadana.

A poco más de treinta años, los avances para otorgar mayor poder de decisión a los ciudadanos en la planeación de la ciudad han sido limitados, pues si bien actualmente existen más espacios

de participación, estos siguen teniendo los mismos vicios de origen, lo que no permitirá en un futuro próximo mayores avances al respecto dadas las condiciones actuales.

Bibliografía

Anaya Cadena, Vicente (1997). Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Distrito Federal, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México: Secretaría General.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2015). Ley de Planeación, México: Secretaría General.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014). Ley General de Asentamientos Humanos, México: Secretaría General.

H. Congreso del Estado de Puebla (2016). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Puebla: Orden Jurídico Poblano.

H. Congreso del Estado de Puebla (2016). Ley Orgánica Municipal, Puebla: Orden Jurídico Poblano.

H. Ayuntamiento de Puebla (1980). Plan Director Urbano de la Ciudad de Puebla, Puebla, México: Dirección de Planeación del Municipio de Puebla.

H. Ayuntamiento de Puebla (1991). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, Puebla, México: Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología.

H. Ayuntamiento de Puebla (1994). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, Puebla, México: Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología.

H. Ayuntamiento de Puebla (2001). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, Puebla, México: Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología.

H. Ayuntamiento de Puebla (2007). Programa Municipal de Desarrollo Urbano Sustentable de Puebla, Puebla, México: Secretaría de Desarrollo Urbano Obra Pública y Ecología.

H. Ayuntamiento de Puebla (2016). Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Puebla, Puebla, México: Instituto Municipal de Planeación.

Weber, Max (2016). Economía y Sociedad, México: Fondo de Cultura Económica.