

Participación ciudadana y espacio público, análisis del marco legal de la gestión urbana. El caso del Malecón, Puerto Vallarta.

Fernando Córdova Canela*

Verónica Livier Díaz Núñez**

Resumen

Los destinos turísticos se promueven, como sitios destinados casi exclusivamente para los visitantes, nacionales o internacionales, pero frente a esta ocupación relativamente corta en tiempo, tenemos la ocupación permanente, nos referimos a los habitantes de estos destinos turísticos, los cuales muchas veces aparecen como actores olvidados y poco integrados a las políticas públicas municipales respecto a la utilización y apropiación del espacio público, por lo cual realizar un estudio que nos permita tener un primer acercamiento a su percepción, se convierte en un tema necesario e importante para ser abordado, tanto para conocer su opinión como para establecer la pertinencia de las políticas públicas municipales implantadas en este sentido.

En este trabajo toma como caso de estudio el área del Malecón de Puerto Vallarta, que representa un espacio público de importante significación tanto en la articulación y definición del área urbana, como por su impacto como atractivo turístico asociado a la imagen de “pueblo mexicano” con que se oferta

* Profesor-investigador adscrito al Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, Universidad de Guadalajara, correo electrónico: fernando.cordova@cuaad.udg.mx. 12-03-30-00 ext.8652.

* * Profesor-investigador adscrito al Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, Universidad de Guadalajara, correo electrónico: vero13di@hotmail.com.Tel: 12-03-30-00 ext. 8642.

dicho destino. Es importante mencionar, que esta zona se encuentra ubicada en el espacio central tradicional y se constituye como un sitio de visita obligada por propios y extraños, además de que se encuentra bordeado por la costa de Bahía de Banderas, siendo uno de los sitios más frecuentados en la actualidad.

Este artículo pretende generar algunas aproximaciones conceptuales y cualitativas, de las posibles interacciones entre algunas perspectivas del espacio público, en este caso en particular, desde la visión de la planeación urbana y la de los habitantes de Puerto Vallarta, para encontrar una probable relación con el desarrollo de políticas públicas municipales integrales para una ciudad costera orientada preponderantemente al turismo.

Se abordan los siguientes aspectos:

1. La percepción del espacio público de la zona del malecón que tienen los habitantes de Puerto Vallarta, mediante la utilización de instrumentos de opinión.
2. Identificar las principales acciones planteadas por los instrumentos de planeación en términos de gestión del espacio público.
3. Establecer los vínculos conceptuales que relacionan las políticas públicas previstas en el nivel municipal con los instrumentos de planeación, que inciden en la zona del malecón y contrastarlos con la opinión ciudadana.

Esto se expresa en varios mapas conceptuales que reflejen las interacciones, así como algunas propuestas y recomendaciones estratégicas

pertinentes, que tengan como meta la integración de las visiones aquí manifestadas.

El por qué de este trabajo:

La importancia de analizar el espacio público, radica principalmente en el hecho de que este es el sitio donde se desarrolla la vida ciudadana, donde se participa de la actividad pública y por ende, donde se presenta la interacción de forma más activa de los distintos actores que forman parte de la sociedad. El incorporar la percepción ciudadana, nos plantea además de un ejercicio de aproximación a diversas opiniones de los habitantes entrevistados en relación a la zona del “El Malecón”, de Puerto Vallarta, se convierte en un objeto de estudio perfecto, para revisar analíticamente los mecanismos actuales de participación ciudadana y de gestión del espacio público establecidos en el marco legal en el estado de Jalisco.

El objetivo general será realizar el análisis global del marco legal y de la relación entre los diferentes niveles de actuación, proponer mecanismos para ampliar este espectro de participación ciudadana con la intención de generar ideas con las cuales se fortalezca este marco legal y el proceso de gestión del espacio público, como factor integrador de las necesidades y deseos de los habitantes de la ciudad. Considerando que la participación ciudadana en sus diversas formas, se constituye como un derecho indisoluble y cada vez más necesario dentro de las democracias latinoamericanas.

Algunos antecedentes de la ciudad:

La ciudad de Puerto Vallarta, es uno de los destinos turísticos más importantes de nuestro país, siendo las actividades económicas dominantes las relacionadas con esta actividad económica, con lo cual, el turista capta la atención prioritaria al momento de proyectar la intervención del espacio urbano. Dejando de lado, en ocasiones las necesidades, opiniones y en cierta medida los derechos del residente, como es el caso del derecho a participar de la vida ciudadana, así como del uso y disfrute de los espacios públicos, que tradicionalmente son identificados como los más representativos de esta ciudad.

Por lo anterior, consideramos que realizar un acercamiento a lo que los residentes de esta ciudad portuaria opinan en relación a la zona conocida como “El Malecón”, que es un corredor lineal con uso del suelo mixto, con frente al mar, en el que se localizan preferentemente comercios, servicios y sitios de interés y en cuya espacialidad se ubica lo que los residentes identifican como el centro de la ciudad, nos brindara información valiosa para realizar este ejercicio de análisis.



Imagen 1. Acercamiento satelital de la zona conocida como el Malecón de la ciudad de Puerto Vallarta.

La incorporación de mecanismos eficientes de participación ciudadana, contribuyen en gran medida a consolidar el *poder democrático* (PUND 2004,175) de nuestras sociedades latinoamericanas, ya que permite establecer las necesidades y criterios desde la práctica de la ciudadanía. En este sentido, la política tiene un papel fundamental, ya que teóricamente, es la que encarna las opciones, agrupa las voluntades y crea poder, aunque no es el único actor, ya que en las últimas décadas, la sociedad civil ha tenido una creciente participación a través de organizaciones que promueven esta participación, en favor de la expansión de la ciudadanía y de la democracia. Acciones, que frecuentemente se contraponen a la existencia de poderes fácticos, que

evaden e ignoran la legalidad, trafican influencias y deciden, sin incluir a los directamente afectados por determinadas decisiones políticas.

Para lograr un primer acercamiento al tema, se diseñó y aplicó una entrevista a residentes de Puerto Vallarta, lo que nos permitió conocer algunas tendencias en la percepción ciudadana en relación a la zona conocida como “El Malecón.



Imagen 2. Vista del Malecón de Puerto Vallarta, el espacio público más representativo de la ciudad de acuerdo con las encuestas aplicadas en este estudio.

Algunos resultados de la entrevista:

Los sitios y lugares de convivencia que identifican los habitantes de Puerto Vallarta como más representativos son los siguientes: el Malecón, la Iglesia principal, la plaza y los arcos, todos los cuales se ubican en la zona centro de la ciudad, le sigue en importancia: la Playa de los muertos, aunque

casi el 90% de los entrevistados coincidieron en que no es un sitio muy recomendable para ser visitado, ya que aquí se ubica “la zona roja de la ciudad”

En relación al Malecón, se encontró que desde el punto de vista de los residentes entrevistados es el espacio en donde hay más confluencia de turistas y residentes. El cual, consideran que tiene los siguientes problemas: no cuenta con accesos suficientes para discapacitados o personas con movilidad relativa, que se tienen pocos espacios de descanso, que falta mobiliario urbano para este efecto y su adecuada distribución, que es una zona que se satura en temporada alta y que los residentes se ven prácticamente excluidos de la zona, por los altos costos de los servicios turísticos que ahí se ofertan. En relación a los problemas de tráfico, se encontró la idea de que se le da prioridad al automóvil sobre el peatón, que la calle sobre la que se ubica el Malecón (Paseo Díaz Ordaz) es un punto de numerosos conflictos viales, ya que es la única entrada a la zona centro. Mientras que en relación a la imagen urbana, los residentes opinaron que falta regulación por parte de las autoridades correspondientes, ya que se tiene una imagen urbana deteriorada, por lo cual suponen que no se cuenta con algún tipo de reglamentación.

A través de la aplicación de esta encuesta, se encontró además que los entrevistados se sienten en gran medida excluidos del uso y disfrute del Malecón a pesar de ser unos de los espacios públicos más importantes de la ciudad, en especial en periodos de alta ocupación turística, ya que aun cuando reconocen la importancia del turismo como actividad generadora de empleos, perciben que la zona centro se convierte en un punto de conflicto, ya que se

desarrollan en el actividades “poco adecuadas” para ser presenciadas por las familias del lugar, refiriéndose a que se presentan algunos turistas en estado de ebriedad o bajo los efectos de las drogas, con lo cual su comportamiento está lejos de ser el ideal y en ciertas temporadas del año prefieren no frecuentar este concurrido lugar.

Que las playas y sitios de convivencia, como es el caso del Malecón, “han sido corrompidos”, ya que a pesar de los cambios sociales dados en los últimos años, aun prevalece la idea en los residentes de inculcar valores en el seno de la familia y que esta representa “lo común, lo normal y lo correcto”. Les preocupa que estos sitios sean “malos ejemplos para los jóvenes y niños” por lo cual prefieren no visitarlos en ciertas épocas del año. Y en caso de que se agravara esta situación, pedirían a las autoridades que se respetaran estas zonas que consideran familiares y en su caso se asigne otros espacios dentro de la ciudad para los turistas.

Consideran que la zona de playas ha sido descuidada, que no hay un adecuado mantenimiento, que falta la valoración de los recursos naturales que brinda la rivera, que la vista se ve afectada por basura flotando sobre el paisaje y que existen otras formas de contaminación, que se ubican sanitarios para los turistas dentro de la franja de playa y que en ocasiones, existe poco respeto por parte del visitante al sitio y las costumbres del residente.

Una de las percepciones que nos parecen más trascendentes para este estudio, es que la mayoría de los entrevistados, consideran que no son escuchados, ni incluidos por las autoridades, para la toma de decisiones en

torno al espacio público y otras intervenciones urbanas, con lo cual en ocasiones se ven afectados sus intereses.

Esta encuesta, además de brindarnos la pauta en relación a lo que opinan algunos de los residentes de Puerto Vallarta, nos muestra una gran cantidad de información que podría ser aplicada a planes y programas diversos, los cuales a manera de ejemplo se muestran a continuación:

Problema	Percepción ciudadana	Posible propuesta para la solución del problema
El Malecón	No cuenta con el diseño adecuado.	Valorar la realización de una modificación al diseño del malecón que sea: incluyente, de mayor permanencia, con más mobiliario urbano, accesible, etc.
	Se convierte en un punto de “malos ejemplos para jóvenes y niños”	Diseño de programas de seguridad en espacios públicos y cambios en los usos del suelo de la zona afectada.
	Contaminación	Programas de manejo de la basura y cultura de cuidado del medio ambiente.
	Imagen urbana deteriorada	Diagnóstico y valoración de la imagen urbana actual, generación de un proyecto de mejoramiento.
	Saturación del espacio por visitantes en temporada alta.	Generar nuevos espacios identitarios para residentes y/o para visitantes.
Zona centro	Problema de tráfico: congestionamiento vial, falta de estacionamiento, etc.	Planes y programas alternativos de acceso al centro de la ciudad. Rediseño vial.
	Uso preferencial del automóvil y falta de medios de transporte alternativos (bicicleta, motocicleta, transporte público eficiente, etc.)	Generación de ciclovías. Programas de cultura vial (respeto al peatón y al ciclista) Mejoramiento del transporte público.
Sobre las políticas públicas	Falta de mecanismos para la participación ciudadana.	Generación de medios y mecanismos para facilitar la participación de los residentes en la toma de decisiones sobre proyectos urbanos.

Tabla 1: Ejemplo de cómo la opinión ciudadana puede ser generadora de propuestas concretas de intervención urbana

En relación a lo aquí manifestado, consideramos que las políticas públicas municipales deben poner especial atención a la utilización y apropiación del espacio público, por lo cual realizar estudios más rigurosos en este sentido es de vital importancia, para contar con una idea más precisa de

de lo que la ciudadanía opina de temas concretos y para establecer la pertinencia de las políticas públicas municipales a ser instrumentadas. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) hace referencia al concepto de ciudadanía de baja intensidad (PUND 2004,144), con el que pretende establecer los distintos niveles de participación ciudadana en América Latina, el ejercicio de los derechos civiles y la discriminación, para lo cual sugiere la realización de este tipo de estudios de percepción ciudadana, ya que considera brindan información importante:

“En 1993 O’Donnell planteó que en América Latina una proporción considerable de las ciudadanas y los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos. Denomino a este fenómeno “ciudadanía de baja intensidad”, y lo atribuyo a barreras objetivas como la debilidad del Estado Democrático de derecho y el efecto de las desigualdades sociales extremas. Un estudio de la ciudadanía de baja intensidad requiere, pues, la utilización de diversas fuentes de información, tanto percepciones como registros institucionales” (Ibid., 145).

Obviamente, el espacio público no es el único susceptible de ser analizado a través de una encuesta de percepción ciudadana, pero partimos de la idea de que el espacio público es el principal contenedor de la vida pública y que las características espaciales y funcionales de este, se constituyen como elementos cualitativos e indicativos de la calidad de vida de los habitantes de las ciudades.

En el caso del espacio público podrían considerarse que algunos de los aspectos significativos que dan lugar a la sustentabilidad, son la relación costo- beneficio social, ambiental y económico, las formas de participación social e institucional en su generación, operación y mantenimiento, los impactos urbano ambientales que produce en su vida útil. Por lo que dicho enfoque sustentable implica:

“...el uso adecuado del mismo por parte de los ciudadanos, el desarrollo de un sistema de mantenimiento y adecuación física y equilibrio ambiental, así como la implementación de mecanismos de control y administración, que incluyan la participación de la comunidad como actor fundamental en estos procesos” (MAVDT 2005,12).

Como una *segunda etapa* de este trabajo de investigación a continuación se hará una revisión conceptual y un análisis crítico del marco legal existente en el Estado de Jalisco en materia de: Gestión pública ambiental, desarrollo urbano, planeamiento urbano, espacio público y participación ciudadana, siendo este, el que específicamente incide directamente en nuestro caso de estudio “la zona del malecón de Puerto Vallarta”. Con la intención, de que en una *tercera etapa* se generen las propuestas conceptuales, en relación a nuevos mecanismos de gestión del espacio público, que incorporen la participación ciudadana, así como la generación de una propuesta de integración, que vincule efectivamente, en este sentido, los distintos niveles de actuación territorial desde el marco legal existente.

Gestión Pública Urbano Ambiental y Desarrollo Urbano en el Estado de Jalisco

En relación a la Gestión Pública Urbano Ambiental, identificamos que es un tema importante de analizar en la medida en que aclara algunos de los principales problemas que afectan al desarrollo urbano del Estado de Jalisco, entre los cuales se establecen los siguientes (Córdova 2005, 109-111):

- La escasa o nula participación ciudadana en la fijación de metas, elaboración de normas y su aplicación controlada, todo esto favorecido por la falta de concurrencia, omisiones y contradicciones entre los distintos instrumentos legales aplicables al desarrollo urbano, en este caso, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Participación ciudadana y el Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco.
- Los organismos encargados de la gestión del desarrollo urbano presentan limitación presupuestaria y deficiente desempeño de funciones administrativas y técnicas, de tal manera que la gestión del desarrollo urbano es burocrática y retórica.
- Se presentan conflictos de competencia y superposición de jurisdicción, sobre todo entre los ámbitos de ordenación ambiental y de planeación urbana.
- Regulación y/o administración del suelo urbano sin indicadores de sustentabilidad públicos, actualizados y accesibles, lo cual permite la aplicación de las leyes, reglamentos y normas con criterios diferentes

y/o discrecionales, al tiempo que limita la toma de decisiones y el acceso a la información a la ciudadanía.

- Se tiene en la actualidad un conjunto de leyes que no están vinculadas sobre una visión común de sustentabilidad, lo cual no permite la generación de un marco regulatorio y administrativo fundado en una correlación adecuada entre el espíritu y articulado de las leyes, reglamentos y normas; sobre todo entre las leyes de Desarrollo Urbano, de Equilibrio Ecológico y Desarrollo Sustentable, de Participación Ciudadana y el reglamento de Zonificación, así como las normas de diseño urbano.
- La falta de coordinación y de un horizonte cultural común entre equipos de planeación, sobre todo entre los que tienen que ver con aspectos ambientales y los de planeación urbana.
- La omisión o exclusión de sistemas tecnológicos que permitan por un lado un desempeño ambiental adecuado en la edificación y urbanización, y por otro, procesos de apropiación social que posibiliten la generalización de dichos sistemas tecnológicos.

Es importante destacar que la participación ciudadana y el espacio público prácticamente esta reducido a procesos de consulta ciudadana por una parte, y por otra a la consideración del residuo entre lo edificado. Si a esto, se le suma el hecho de que no se plantea una idea clara de sustentabilidad que vincule los diferentes instrumentos legales y administrativos, tenemos como resultado una serie de acciones desarticuladas y divergentes en algunos casos,

que premian a las acciones urbanas unilaterales, discrecionales, destructoras de lo público y depredadoras del ambiente.

Para el presente trabajo se revisarán las siguientes leyes y reglamentos, por ser los que directamente inciden en la gestión del espacio público y la participación ciudadana:

- Ley de Desarrollo Urbano.
- Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco.
- Ley de participación ciudadana

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco

La ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, plantea el marco regulatorio en el Estado correspondiente al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, a través de los instrumentos planeación urbana propuestos en la misma.

En ese sentido, contempla un sistema de planeación integrado por tres grandes esferas de acción (Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco Artículo 43 2008, 25-26), la primera involucra lo que se conoce como planes y programas básicos, en los cuales se definen las políticas y estrategias a nivel macro, pasando por los distintos niveles de intervención: estatal, regional, municipal y de centro de población, además de tomar en cuenta los programas de ordenamiento ecológico aplicables a cada instancia de planeación.

Es evidente que en este marco legal son más claros los instrumentos normativos y los recursos para facilitar el desarrollo urbano, por lo que la

subdivisión y correspondencia sistemática entre planes y ordenamientos es ya un logro para la Ley.

Otro aspecto digno de resaltar es que a nivel de Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población (Ibid., Artículo 77, inciso II y V, pp. 36) solo considera dentro de sus objetivos la mejora de las condiciones del hábitat para radicar a la población, y la preservación y mejoramiento de áreas forestadas, ríos, escurrimientos y acuíferos en el centro de población y sus áreas de apoyo. No se contempla por lo tanto, la vinculación con los ordenamientos ecológicos, considerando solo en lo macro el problema ambiental, dejando un vacío a nivel de Centro de Población para el manejo de dicho tema. Es decir, la gestión pública urbana ambiental a nivel de Centro de Población, aplicada al desarrollo urbano, está ausente. Con lo cual, un instrumento inicial pudieran ser las declaratorias de impacto y riesgo ambiental por distritos o centros de población, avanzando hacia un sistema de indicadores de sustentabilidad.



Diagrama 1. Limitantes de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en términos de participación ciudadana y espacio público.

Respecto a los *planes parciales de desarrollo urbano y de urbanización*, que se contemplan dentro de esta Ley, podemos mencionar que no es un instrumento generalizado en la práctica, que se aplique en la totalidad de un Centro de Población, y solo es requisito indispensable para los nuevos desarrollos en ciertas zonas, que por sus características concretas e intereses en juego lo requieren. Es interesante destacar que al no existir un sistema claro, transparente, público y accesible de indicadores y criterios de desarrollo urbano por unidad territorial, la correspondencia entre lo dispuesto por el Programa Municipal de desarrollo urbano, el Plan de Centro de Población y el Plan Parcial es motivo de interpretación subjetiva y en algunos casos, se omite lo establecido en ellos.

Por otra parte, en cuanto a la sustentabilidad que prevén los planes parciales, la misma está ausente en este nivel de planeación, no solo desde el articulado (Ibid., Artículos 84 y 94, 39, 49-50) de la Ley, si no en la gestión cotidiana del desarrollo urbano, convirtiéndose el Plan Parcial en un requisito y no en un instrumento que favorezca el desarrollo sustentable de la comunidad. En una palabra, se aborda el tema de la sustentabilidad desde la insuficiencia e incomprensión del concepto, así como de sus alcances.

En cuanto a la participación ciudadana es importante resaltar que la Ley de Desarrollo Urbano, prevé un esquema organizacional de toma de decisiones piramidal que incluye (Ibid., Artículos 8, 27, 28, 35, 41, 42, 58, 92):

1. Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, que formula, revisa, ejecuta, controla y evalúa los programas y planes de desarrollo urbano que señala la Ley, el cual interviene a este nivel.
2. Consejos de colaboración municipal, que son organismos autónomos de con personalidad jurídica propia para adquirir bienes y celebrar actos jurídicos, con el propósito de participar en la acción urbanística, ejecutando obras de interés colectivo en su Municipio, interviene a nivel municipal.
3. Asociaciones de vecinos y otras formas de organización ciudadana y vecinal, cuyo papel se centra principalmente en la elaboración y promoción para la expedición o revisión de Planes parciales, centrándose prioritariamente en solo opinar en relación de las acciones urbanísticas, usos y destinos, propuestas en proyectos de programas o

planes de desarrollo urbano que los afecten, interviene a nivel de zona, barrio o colonia.

4. Asociaciones para la conservación y mejoramiento de sitios, zonas y fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado, a las cuales le son conferidas atribuciones de promoción, asesoría y vigilancia, en relación con el cumplimiento de las acciones autorizadas en el Plan Parcial en áreas identificadas como históricas o artísticas, interviene en zonas identificadas como de importancia artística o histórica.

El principal mecanismo de participación aquí establecido, es la consulta pública del instrumento de planeación que prevé en un término no menor de un mes, por escrito los comentarios y aportaciones que consideren oportuno formular las personas, instituciones y los distintos grupos que integran la comunidad.

Algunas reflexiones respecto a las limitantes que tiene la Ley de Desarrollo Urbano respecto al espacio público y la participación ciudadana pueden ser las siguientes:

1. No considera a la sustentabilidad desde una perspectiva integral ni transversal que incluya lo social, económica, ambiental e institucional, por lo que es evidente el porqué no define mecanismos ni ámbitos de gestión urbano ambiental, así como instrumentos en ese sentido, es decir, que indicadores de sustentabilidad, de control de la gestión urbano ambiental o instrumentos de información pueden coadyuvar a la transparencia, libre acceso y a la toma de decisiones adecuadas para los centros de población.

2. No aclara los mecanismos de gestión que permitirían la concurrencia adecuada entre los diferentes instrumentos legales que inciden en el desarrollo urbano, no solo desde la perspectiva de la sustentabilidad, sino de la participación y formación ciudadana.
3. Desde lo organizacional favorece el desarrollo de un esquema piramidal de participación ciudadana, el cual tiende a favorecer claramente las negociaciones cupulares y excluyentes vinculadas con el desarrollo urbano.
4. Reduce a la participación ciudadana a la consulta de un instrumento de planeación presentado en la fase final de su producción, es decir, lo presenta solo para darlo a conocer y eventualmente recoger "opiniones" de las asociaciones vecinales, que pueden retroalimentar o no a dicho instrumento, esto último queda a criterio de la autoridad.
5. Propone una visión de bien común fundada desde la "mayoría" representada por la participación de los grupos dominantes de poder económico, político y social, sobre las comunidades y unidades territoriales urbanas en la producción y toma de decisiones de la ciudad que habitan.
6. Limita su campo de aplicación al territorio estatal, municipal, zonal, barrial y/o al de características históricas o artísticas específicas, omitiendo por completo la importancia del desarrollo urbano y su relación con la formación y fortalecimiento de la ciudadanía, es decir, de la producción horizontal de los centros urbanos a través de la acción

ciudadana, especialmente cuando ni siquiera se hace mención del espacio público.

Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco

El Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco, regula y define las acciones mínimas necesarias de urbanización, uso de suelo y habitabilidad en la vivienda. Si bien considera la mejora ambiental y el bienestar de la comunidad, las acciones resultan ser las correspondientes a algunas consideraciones de higiene que se han propuesto a lo largo del siglo XX para la vivienda.

En este sentido, podemos citar el aumento de la calidad ambiental y del bienestar de la comunidad mediante (Reglamento Estatal de Zonificación del Estado de Jalisco Artículo 51 2008, 58):

- La densificación adecuada de las áreas urbanas.
- La compatibilidad de usos y destinos de suelo, para por un lado conformar núcleos compactos con infraestructura y servicios suficientes, y por el otro para evitar riesgos probables por emanaciones tóxicas, ruido, olores, tráfico pesado, escasez de estacionamiento u otras influencias nocivas.
- El acceso adecuado a la radiación solar, iluminación y ventilación natural.
- El manejo de la privacidad de la vivienda a través de separaciones y alturas adecuadas.

- Proteger el carácter de ciertas áreas por su valor fisonómico tradicional e histórico.
- Limitar el tráfico pesado causado por usos incompatibles y el exceso de autos estacionados en las calles.

En términos de participación ciudadana no contempla mecanismos ni instrumentos para tal fin. En cuanto al espacio público lo considera desde la perspectiva del espacio abierto, que es el residuo que queda entre lo edificado, reduciéndolo a un problema de configuración e imagen urbana.

Es decir, el espacio público es visto en este instrumento reglamentario como parte del espacio abierto, el cual es de propiedad pública y se encuentra entre los edificios, por lo que está contenido por el piso y las fachadas de los edificios que los delimitan.

Por lo general son exteriores al aire libre se clasifican en:

- Las calles o vía pública.
- Las plazas o espacios de encuentro.
- Los parques y jardines.

Además contribuye decisivamente en la configuración urbana e imagen visual de una zona o centro de población, por lo que su fin último es dar coherencia a la configuración urbana la cual está definida por:

- Integración a la configuración topográfica
- Respeto a los elementos naturales
- Respeto a las construcciones valiosas.
- Definición de elementos complementarios tales como banquetas, pavimentos y mobiliario.



Diagrama 2. Limitaciones del Reglamento de Zonificación del Estado de Jalisco respecto a la participación ciudadana y el espacio público.

Esta visión reduccionista no permite redimensionar la importancia del espacio público, no solo en su dimensión desde la configuración urbana, la cual de por sí ya es limitada, no solo por lo previsto en el presente instrumento reglamentario, sino que se reduce su importancia como facilitador de la vida pública que finalmente propicia la formación y/o consolidación de la ciudadanía. Dicha importancia puede dar como resultado en la norma de diseño cuando menos a una tipología y criterios de aplicación mínimos en el espacio público, de acuerdo a su importancia como facilitador y detonante de la vida pública.

Ley de participación ciudadana

Esta Ley tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Jalisco, en el ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipal. En ese sentido la participación ciudadana es entendida como los medios a través de los cuales se pueden operar los siguientes instrumentos:

1. **Referendum**, que permite mediante votación abierta a la ciudadanía perteneciente al padrón electoral vigente en el estado y que puede ser solicitado por dos terceras partes del Congreso del Estado o el 5% del padrón electoral del estado y tiene como fin el de derogar leyes, reglamentos o decretos emanados del Titular del Poder Ejecutivo del Estado.
2. **Plebiscito**, que permite mediante votación abierta a la ciudadanía perteneciente al padrón electoral del estado a en las propuestas o decisiones de su gobierno que sean considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado o bien del municipio, dicho instrumento puede ser solicitado por el gobernador del estado, a nivel estatal, regional o municipal. En el caso del nivel municipal puede ser solicitado por el Presidente municipal, consejo municipal o por los ciudadanos que representen el 5% del electorado en municipios de hasta 300,000 habitantes antes de 30 días de emitido el acuerdo de cabildo o antes del acto, y estaría referido a la ejecución del actos o disposiciones administrativas en el municipio.

3. **Iniciativa Popular**, la cual es entendida como la facultad que los ciudadanos tienen para presentar proyectos legislativos, en términos de leyes, códigos o reformas de los mismos, para que puedan ser analizados, estudiados y en su caso aprobados por el órgano legislativo estatal, pero excluye las de carácter contributivo, las leyes orgánicas de los poderes del estado, de los organismos públicos autónomos, las de creación de los organismos públicos descentralizados y las de creación de fideicomisos público.

En los tres casos anteriores se depende de la organización del Consejo Electoral del Estado para hacer operativos los instrumentos y siguen la lógica de una elección, por lo que la unidad territorial mínima en este caso depende o bien del municipio o de los distritos electorales constituidos.

Sin embargo, es importante destacar algunas limitaciones que presenta dicho ordenamiento legal desde las siguientes perspectivas:

1. Sustentabilidad, el cual puede ser considerada tangencialmente como modalidad del medio ambiente, sin embargo, no aclara los límites y alcances de dicha materia, quedando en la ambigüedad su planteamiento al respecto.
2. Omite al desarrollo urbano como materia trascendental para el orden público y el interés social, quedando como una asignatura pendiente en este instrumento legal la incorporación de dicho apartado.
3. Considera solo tres instrumentos y delega en gran parte su organización al Consejo Electoral de Estado.

4. Gira en torno a los poderes ejecutivo, legislativo estatales y gobiernos municipales.
5. Se define como un instrumento legal que permite resarcir de decisiones "inadecuadas" en los niveles legislativo y ejecutivo estatal, así como municipal.



Diagrama 3. Limitaciones de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco respecto al Desarrollo Urbano.

Basado en los alcances y limitaciones anteriormente expuestos podemos aproximar las siguientes reflexiones del instrumento legal. Desde la perspectiva de la sustentabilidad al serle ajeno el concepto en sí mismo, genera ambigüedad respecto que valores rigen al interés público y orden social, y más aún como se instrumenta o hasta dónde puede llegar a instrumentarse, pero aún más grave es que no considera al desarrollo urbano trascendental para el orden público o el interés social.

Esto deriva en sostener, que la Ley de participación ciudadana, no considera que el desarrollo urbano sea objeto de participación ciudadana, y por lo tanto el ciudadano no puede ejercer su derecho a tomar decisiones efectivas sobre el territorio que habita. En ese sentido, tal pareciera que la ciudad puede ser definida, decidida y producida desde la visión infalible de la entidad pública y de los poderes republicanos, en donde el bien común es definido por los representantes de las “mayorías” que los han elegido democráticamente.

Es decir, no puede existir ningún instrumento derogatorio o que permita la negociación equitativa y justa una vez que la entidad pública ha decidido infaliblemente sobre materia urbana. Por tanto podemos afirmar que no considera a la participación ciudadana como elemento clave que brinda sustentabilidad a la gestión del desarrollo urbano.

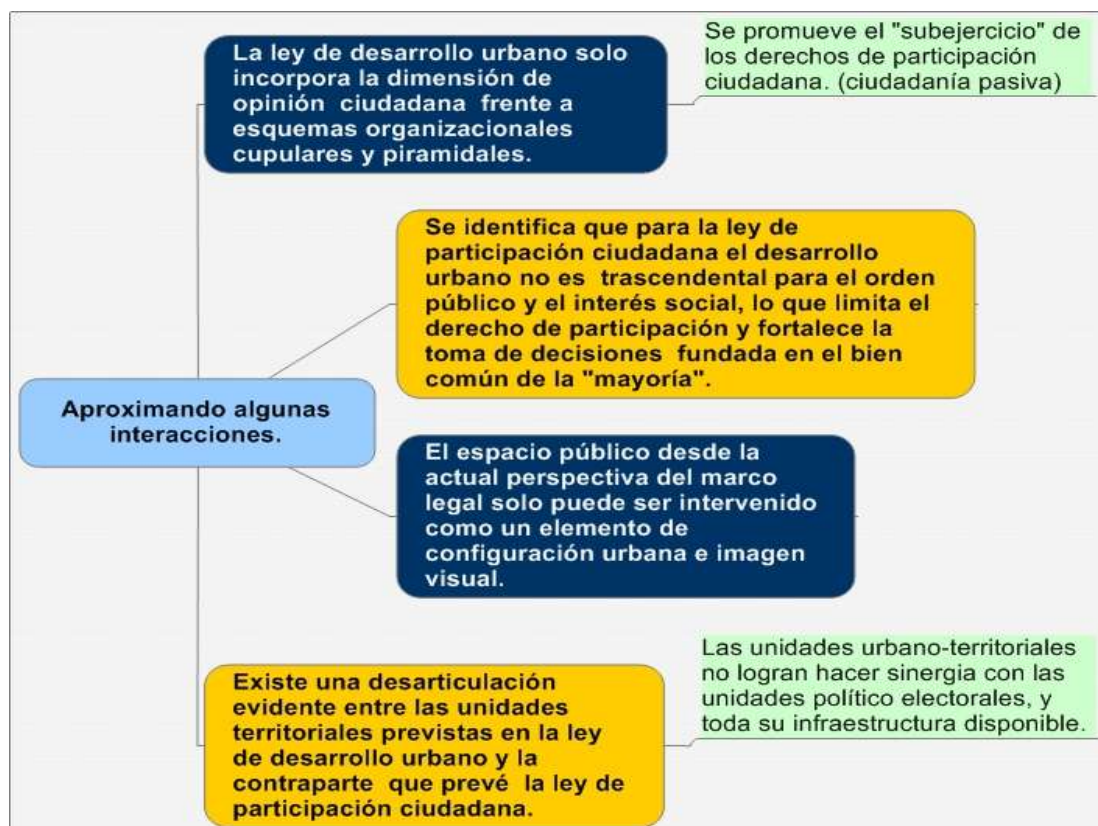


Diagrama 4. Algunas interacciones del marco legal analizado para la gestión del espacio público y la participación ciudadana.

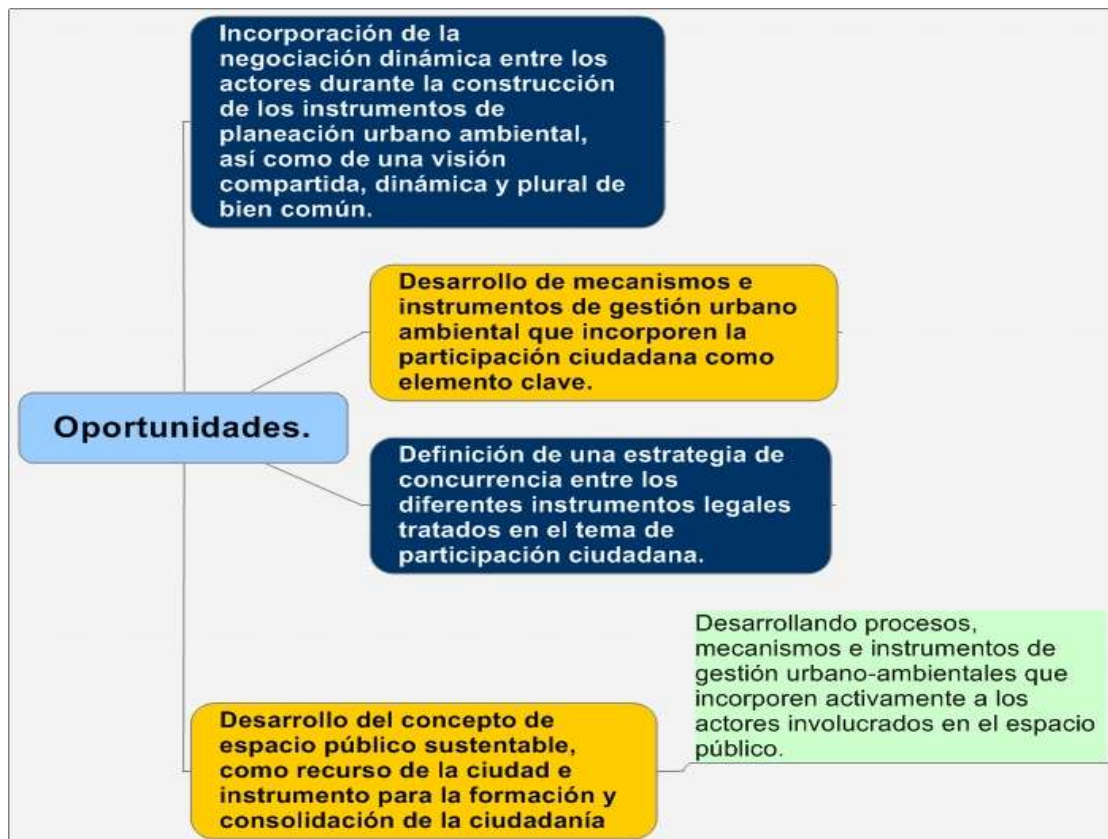


Diagrama 5. Oportunidades detectadas para la adecuada interacción del marco legal analizado para una adecuada gestión del espacio público y la integración de la participación ciudadana.

Conclusión

En relación al espacio público, podemos afirmar que no existe en la actualidad, en el caso de Puerto Vallarta y en general en el estado de Jalisco, el marco legal adecuado para la generación de nuevos espacios públicos de calidad, que generen zonas de identidad, por lo cual el espacio público (entendido como tal), generado en la actualidad, se constituye como un *espacio residual*, carente de identidad, sobre todo el espacio generado para los sectores menos favorecidos económicamente.

En este contexto, el uso y disfrute del espacio público central en las ciudades turísticas, debe ser incluyente, incorporando necesariamente a los

residentes, que en muchas ocasiones parecen ser ignorados o expulsados de estos, a favor de los visitantes que generan la derrama económica más importante. Lo deseable, es encontrar un punto de equilibrio en el uso y apropiación de estos espacios, a través de la generación de políticas públicas incluyentes que integren el sentir ciudadano y las necesidades funcionales reales de la ciudad, además de que se promueva de manera más eficaz la generación de espacios públicos de calidad, a la par que se garantice su mantenimiento, saneamiento y seguridad. Para avanzar en la construcción de espacios públicos de calidad, es necesario contar con una adecuada planificación, acompañada de la creación de esquemas e instrumentos más efectivos e integrados entre sí, que permitan la participación e integración social. Uno de los métodos para obtener este resultado, es la generación de mecanismos de sostenibilidad del espacio público mediante acuerdos público-privados y de participación comunitaria.

La discusión en torno a la que se construyó este trabajo, incluyó la contrastación de los planteamientos propuestos por el marco legal revisado que indica que la incorporación de la negociación dinámica entre los actores durante la construcción de los instrumentos de planeación urbano ambiental, así como de una visión compartida, dinámica y plural de bien común es uno de los principales retos que en la actualidad tiene el marco legal referido.

No es trivial el que se tengan instrumentos legales que en sí mismos promuevan la obstrucción de la vida ciudadana, ya sea por omisión, conflictos de concurrencia o competencia y que además afecten de manera negativa su participación en la producción y toma de decisiones de la ciudad.

Esto plantea por otro lado la oportunidad de desarrollar mecanismos e instrumentos de gestión urbano ambiental que incorporen la participación ciudadana como elemento clave, y que a la par de dicha dinámica se establezca con claridad una base de gestión urbana ambiental fundada en indicadores de sustentabilidad claros y accesibles, procesos de gestión adecuados, controlables, flexibles y negociables entre la totalidad de los actores involucrados, así como de mecanismos de información transparentes que posibiliten una toma de decisiones adecuada y la producción horizontal de la ciudad, desde la perspectiva de la totalidad de los actores que inciden en el desarrollo urbano y no solo por la autoridad y los grupos cupulares.

Si deseamos acercarnos cada vez más a un desarrollo urbano sostenible se hace cada vez más necesaria la inclusión de mecanismos más eficientes de participación ciudadana, para la generación y gestión de planes, programas y proyectos incluyentes, pertinentes y que respondan de manera real a las necesidades de los residentes de las urbes. Concibiéndose la participación ciudadana, como un factor activo y dinámico, que brinda información valiosa en torno a las necesidades y que esta participación forma parte imprescindible, de la consecución del concepto más avanzado de ciudadanía.

Bibliografía

- Congreso del Estado de Jalisco. 1993. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. <http://www.congresoal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Ley%20de%20Desarrollo%20Urbano%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc> (15 abril 2008).
- . 1998 .Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. <http://www.congresoal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Ley%20de%20Participación%20Ciudadana.doc> (15 abril 2008).
- Córdova, Fernando. 2005. Modelo de desarrollo de empresas productoras de vivienda orientado a la sustentabilidad para el Estado de Jalisco. Tesis doctoral del Programa de Maestría y Doctorado en Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández, Roberto. 2000. *Gestión ambiental de ciudades. Teoría Crítica y aportes metodológicos*. México: PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- García, Néstor. 2006. *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de interculturalidad*. España: Gedisa.
- Greblo, Edoardo. 2004. *Globalización, democracia, derechos*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Hernández, Joaquín y Figueroa, Joaquín. 1995. *La relevancia de la investigación etnográfica en los estudios de Urbanismo e Identidad. Anuario de estudios urbanos, No. 2*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). 2005. Mecanismos de Sostenibilidad y Financiación del Espacio Público. <http://www.minambiente.gov.co/contenido/categoria.aspx?catID=652> (10 abril 2008).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alafaguara, S.A.
- Secretaría de Desarrollo Urbano de Jalisco. 2001. Reglamento Estatal de Zonificación del Estado de Jalisco.

<http://www.congresoal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Reglamento%20Estatal%20de%20Zonificación.doc> (15 abril 2008).

Schteingart, Martha y Dándrea, Luciano. 2001. *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*. México: Colegio de México.

Sorkin, Michael. 2004. *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Gustavo Gili.

Tamayo, Sergio. 1996. *La teoría de la ciudadanía en los estudios urbanos: estado y sociedad civil, derechos ciudadanos y movimientos sociales. Anuario de estudios urbanos, No. 3*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Ficha bibliográfica:

CÓRDOVA CANELA, F. y DÍAZ NÚÑEZ, V. Participación ciudadana y espacio público, análisis del marco legal de la gestión urbana. El caso del Malecón, Puerto Vallarta. *Topofilia. Revista de Arquitectónica, Urbanismo y Ciencias Sociales*. Hermosillo: Centro de Estudios de América del Norte, El Colegio de Sonora, 1 de septiembre de 2008, vol. I, núm. 1
<<http://topofilia.net/cordova-diaz.html>>.