



PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE DOCTORADO EN ARQUITECTURA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
UNIVERSIDAD DE COLIMA
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

**LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
PERIURBANO EN LOS CONJUNTOS HABITACIONALES: CASOS DE ESTUDIO
MANZANILLO, COL. Y LA PAZ, B.C.S.**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ARQUITECTURA

PRESENTA
LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR

MAYO, 2022.



PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL DE DOCTORADO EN ARQUITECTURA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
UNIVERSIDAD DE COLIMA
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

**LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL
PERIURBANO EN LOS CONJUNTOS HABITACIONALES: CASOS DE ESTUDIO
MANZANILLO, COL. Y LA PAZ, B.C.S.**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ARQUITECTURA

PRESENTA
LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR

DIRECTOR DE TESIS
DR. MAURICIO VELASCO ÁVALOS

SINODALES
DRA. MARÍA ELENA TORRES PÉREZ
DRA. ELVIA GUADALUPE AYALA MACÍAS
DR. JOSEP PONT VIDAL
DRA. MARINA INÉS DE LA TORRE VÁZQUEZ

MAYO, 2022.

SÍNODO

DR. MAURICIO VELASCO ÁVALOS

DRA. MARÍA ELENA TORRES PÉREZ

DRA. ELVIA GUADALUPE AYALA MACÍAS

DR. JOSEP PONT VIDAL

DRA. MARINA INÉS DE LA TORRE VÁZQUEZ

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Guanajuato, Gto., 11 de marzo de 2022

DRA. GLORIA CARDONA BENAVIDES
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE
ARQUITECTURA ARTE Y DISEÑO
CAMPUS GUANAJUATO

Por medio de la presente, le comunico que he revisado el trabajo de titulación denominado **La evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.** de la **Mtra. LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR**, quien opta por el grado de Doctora en Arquitectura en el Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura, encontrando que dicho trabajo cumple con los requisitos suficientes para ser presentado para su defensa en el examen de grado correspondiente y por lo tanto, **cuenta con mi voto aprobatorio** para su impresión y defensa.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta azul que representa al Dr. Mauricio Velasco Ávalos.

DR. MAURICIO VÉLASCO ÁVALOS

DIRECTOR DEL TRABAJO DE TESIS
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Guanajuato, Gto., 11 de marzo de 2022

DRA. GLORIA CARDONA BENAVIDES
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE
ARQUITECTURA ARTE Y DISEÑO
CAMPUS GUANAJUATO

Por medio de la presente, le comunico que he revisado el trabajo de titulación denominado **La evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.** de la **Mtra. LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR**, quien opta por el grado de Doctora en Arquitectura en el Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura, encontrando que dicho trabajo cumple con los requisitos suficientes para ser presentado en el examen de grado correspondiente y, por lo tanto, **cuenta con mi voto aprobatorio** para su impresión y defensa.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta azul que parece decir 'M. Torres Pérez'.

DRA. EN ARQ. **MARIA ELENA TORRES PEREZ**
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE YUCATÁN

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Guanajuato, Gto., 22 de marzo de 2022

DRA. GLORIA CARDONA BENAVIDES
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE
ARQUITECTURA ARTE Y DISEÑO
CAMPUS GUANAJUATO

Por medio de la presente, le comunico que he revisado el trabajo de titulación denominado **La evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.** de la **Mtra. LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR**, quien opta por el grado de Doctora en Arquitectura en el Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura, encontrando que dicho trabajo cumple con los requisitos suficientes para ser presentado en el examen de grado correspondiente y, por lo tanto, **cuenta con mi voto aprobatorio** para su impresión y defensa.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta azul que parece decir 'Elvia'.

ELVIA GUADALUPE AYALA MACÍAS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Guanajuato, Gto., 11 de marzo de 2022

DRA. GLORIA CARDONA BENAVIDES
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE
ARQUITECTURA ARTE Y DISEÑO
CAMPUS GUANAJUATO

Por medio de la presente, le comunico que he revisado el trabajo de titulación denominado **La evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.** de la **Mtra. LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR**, quien opta por el grado de Doctora en Arquitectura en el Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura, encontrando que dicho trabajo cumple con los requisitos suficientes para ser presentado en el examen de grado correspondiente y, por lo tanto, **cuenta con mi voto aprobatorio** para su impresión y defensa.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta que parece decir 'JP Vidal'.

Josep Pont Vidal

Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA) Universidad Federal de Pará (UFPA)

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Guanajuato, Gto., 11 de marzo de 2022

DRA. GLORIA CARDONA BENAVIDES
DIRECTORA DE LA DIVISIÓN DE
ARQUITECTURA ARTE Y DISEÑO
CAMPUS GUANAJUATO

Por medio de la presente, le comunico que he revisado el trabajo de titulación denominado **La evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.** de la **Mtra. LIZETH GUADALUPE BARREDA AGUILAR**, quien opta por el grado de Doctora en Arquitectura en el Programa Interinstitucional de Doctorado en Arquitectura, encontrando que dicho trabajo cumple con los requisitos suficientes para ser presentado en el examen de grado correspondiente y, por lo tanto, **cuenta con mi voto aprobatorio** para su impresión y defensa.

ATENTAMENTE

Una firma manuscrita en tinta azul que parece decir "Marina Inés de la Torre".

MARINA INÉS DE LA TORRE
UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

AGRADECIMIENTOS

Este texto es el resultado de una investigación doctoral sobre la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales; esta tarea compleja requirió de un gran compromiso por parte del autor; así como del apoyo y de la orientación del director, sinodales, académicos y profesionales; quienes compartieron su conocimiento, su disposición y su generosidad en cada etapa del trabajo.

Agradecer al director de tesis, Mauricio Velasco Ávalos, no solo por confiar en los planteamientos e ideas, sino también por su orientación constante, su disposición, su paciencia y su profundo respeto en sus comentarios reflexivos y constructivos.

Así mismo, agradecer a los lectores y sinodales, María Elena Torres Pérez, Elvia Guadalupe Ayala Macías, Josep Pont Vidal y Marina Inés De La Torre Vázquez, por sus agudos análisis realizados durante esta investigación. Además, reconocer y apreciar su confianza e interés en sus invitaciones a colaborar en eventos y trabajos académicos relacionados con el tema.

De igual modo, es necesario realizar un reconocimiento a Josep Pont, quien con su conocimiento y con su invitación a grupos de análisis se enriqueció el abordaje del pensamiento sistémico autorreferencial en este texto.

También se agradece al presidente del Colegio de Arquitectos de Colima, Omar Edel González Montes, y al presidente del Colegio de Arquitectos de Baja California Sur, Marco Antonio Domínguez Valle por facilitar de manera atenta y profesional la búsqueda de información y el acercamiento con servidores públicos locales, estatales y nacionales.

Igualmente, agradecer a la representante institucional de la Universidad de Guanajuato, Norma Mejía Morales, quien de manera cordial asistió en cuestiones administrativas durante esta investigación. Por último, pero no menos importante, debo hacer mención y agradecer el apoyo otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT); quien financió la presente investigación.

Este trabajo contó con el apoyo de muchas personas e instituciones por lo que mencionarlas a todas requeriría de un capítulo completo; con un profundo respeto se agradece su contribución y su valioso tiempo.

Este trabajo está dedicado a mi familia por apoyarme, alentarme, escucharme y siempre acompañarme en este camino.

SÍNTESIS

En México, el modo en el que se ejecutó la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano promovió la expansión urbana fragmentada mediante la producción de masivos conjuntos habitacionales que beneficiaron a la economía del mercado y atentaron al cumplimiento de las necesidades básicas sociales. En la que se consideró un solo esquema de familia y de espacio en las políticas y en los programas habitacionales propuestos desde el nivel federal.

En esta tesis se evaluó el modo en que se ejecutó una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en busca de garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

La observación se fundamentó desde la Teoría de Sistemas Autorreferenciales y el Método Comparativo Constante de la Teoría Fundamentada; como procedimiento para dar objeción a las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

El estudio se llevó a cabo en Manzanillo, Col. y en La Paz, B.C.S. donde se demostró que la gobernanza se rodeó de una descoordinación comunicativa; esta presentó como resultado una serie de decisiones que desorganizaron, expandieron y fragmentaron los conjuntos habitacionales; estas condiciones atentaron el cumplimiento de las necesidades sociales.

La pesquisa recomendó que desde la visión de la Teoría de Sistemas Autorreferenciales se puede analizar y producir una gobernanza con relaciones colaborativas, en la que los intereses de todos los actores estén alineados a los beneficios de la sociedad como un todo.

Índice

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	3
INTRODUCCIÓN	4
GOBERNANZA	6
<i>Autorreferencia</i>	6
<i>Territorio</i>	27
<i>Ordenamiento Territorial</i>	32
<i>Territorio Periurbano</i>	37
<i>Conjuntos habitacionales</i>	47
ACLARACIONES CONCEPTUALES	49
CONCLUSIÓN.....	53
CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL	54
INTRODUCCIÓN	55
GENERALIDADES.....	56
<i>Antecedentes</i>	56
<i>Estado actual</i>	63
<i>Política habitacional</i>	66
<i>Actores en el complejo habitacional</i>	69
CONTEXTO	79
<i>Manzanillo, Colima</i>	85
<i>La Paz, Baja California Sur</i>	95
CAMPOS DE INVESTIGACIÓN	106
CONCLUSIÓN.....	107
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO Y EMPÍRICO	108
INTRODUCCIÓN	109
ESTRATEGIA METODOLÓGICA	110
<i>Aprobación teórica-empírica</i>	112
AGENTES DE GOBERNANZA	113
<i>Muestreo</i>	114
<i>Recolección de datos</i>	116
<i>Análisis de datos</i>	117
MARCO NORMATIVO Y LEGAL	121
<i>Muestreo</i>	122
<i>Recolección de Datos</i>	128
<i>Análisis de Datos</i>	130
CONCLUSIÓN.....	133

CAPÍTULO IV. MARCO ANALÍTICO.....	134
INTRODUCCIÓN	135
ANÁLISIS DEL DISEÑO	136
<i>Propuesta directiva</i>	137
<i>Contenido del diseño</i>	148
<i>Confiabilidad de la propuesta</i>	160
ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN	172
<i>Marco Institucional Organizativo</i>	172
<i>Técnica Organizativa</i>	183
ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	191
<i>Productos</i>	192
<i>Efectos</i>	199
CONCLUSIÓN.....	213
CONCLUSIONES	214
LISTA DE ILUSTRACIONES	236
LISTA DE ANEXOS	238

INTRODUCCIÓN

Cada vez es más difícil ignorar el modo en que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano; este mecanismo ha generado la fragmentación habitacional y social; a través de la producción de masivos conjuntos habitacionales que contribuyen al crecimiento económico y quebrantan el cumplimiento de los objetivos sociales igualitarios (Escalante Gonzalbo, 2017)

En el campo de la Arquitectura, la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano es de gran interés por ser un mecanismo con procesos decisorios acordados entre actores; estos dan lugar al encuentro, a la acción colectiva y a la construcción de nuevos saberes, para comprender las transformaciones constantes de los conjuntos habitacionales.

En la actualidad, se desarrolla una creciente tendencia por determinar, organizar y evaluar una buena gobernanza. En las últimas décadas, la Comisión de las Comunidades Europea (2001) y la ONU-HÁBITAT (2016) han tratado de determinar principios y elementos básicos que constituyen una buena gobernanza.

En el presente, hay una escasa comprensión del modo en que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales. Así mismo, se presentan escasos acuerdos en cuanto a poner en marcha propuestas teóricas conceptuales bajo un planteamiento que analice una serie de factores, acciones y actores que atiendan a las nuevas necesidades en los espacios habitacionales.

Esta pesquisa tiene como objetivo evaluar el modo en que se ejecuta una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantice el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

El estudio abarca la sociedad compleja y su reflejo en la gobernanza; perspectiva a entender y analizar sus componentes, y así vislumbrar su capacidad de adecuación colaborativa para superar y operar acciones que respondan a los desafíos actuales de los conjuntos habitacionales.

En esta tesis se pone a prueba la hipótesis de que los conjuntos habitacionales en el área periurbana atentan el cumplimiento de las necesidades básicas sociales; esto como consecuencia a una descoordinación comunicativa entre los diferentes subsistemas existentes que componen a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

El estudio se suscribe al pensamiento sistémico constructivista desde la Teoría de Sistemas Autorreferenciales y el Método Comparativo Constante; se exponen apuntes conceptuales y metodológicos en torno a establecer el vínculo entre la sociedad compleja y su reflejo en la gobernanza. Esta metodología comprende la realidad social en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

La intervención se afronta desde la postura Luhmanniana bajo los principios de la autorreferencia y autopoiesis; bajo los cuales se determina la operatividad de la teoría y se establece la representatividad práctica al fenómeno de estudio. Esta última, explica y opera ejemplos de aprobación en campo; mediante la aproximación a las ciudades medias mexicanas, Manzanillo y La Paz, en el siglo XXI.

La estructura de este documento considera cuatro apartados. En primer lugar, el *Marco Teórico y Conceptual* expone la capacidad analítica de la teoría sistémica autorreferencial; relata el camino para explicar las diversas posibilidades observacionales y prácticas en la gobernanza y en los conjuntos habitacionales. Además, se muestran estudios que aportan ideas, conceptos y modelos que definen pautas para diseñar una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantice las necesidades básicas en los conjuntos habitacionales.

En segundo lugar, el *Marco Contextual* expresa un recorrido histórico alrededor de la República Mexicana durante el siglo XX y los primeros 18 años del siglo XXI; se muestran las características, acontecimientos y temporalidades que han influido en el territorio; con la intención de identificar el trabajo de quienes han tomado las decisiones con respecto al ordenamiento territorial.

En tercer lugar, el *Marco Metodológico y Empírico* aproxima a la Teoría Sistémica Autorreferencial y al Método Comparativo Constante; estos ayudan a establecer el vínculo entre la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano y los conjuntos habitacionales; este ejercicio aclara la interdependencia entre ambos para entender la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

Y finalmente, en cuarto lugar, el *Marco Analítico* explica el modo en que se evalúa la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales; este ejercicio es un análisis sistémico de las comunicaciones existentes entre el marco normativo y los actores involucrados para la creación de los conjuntos habitacionales.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

Introducción

La gobernanza del ordenamiento territorial periurbano es un tema amplio; en este intervienen numerosos elementos por la comprensión de los contextos sociales, institucionales, urbanos y habitacionales.

Estudios previos han detallado metodologías y procesos que dan respuesta a una planificación integrada bajo un enfoque de desarrollo en particular. Estos presentan una realidad idealizada; en los que se explica y proyecta el comportamiento de la gobernanza. La narración de los estudios se desarrolla en cuatro categorías.

1. La categoría institucional adentra en saberes como el Banco Mundial (1989), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) y la Comisión de las Comunidades Europeas (2001); estos examinaron los principios de la gobernanza como mecanismo para corregir, modernizar y optimizar la estructura y el funcionamiento del sector público. Sin embargo, definir la gobernanza es difícil y controvertido; la mayoría de los estudios analizados hacen referencia a los mismos conceptos, encontrándose ligeras variaciones, donde los principios son complejos, generales y ambiciosos.

2. La categoría urbana ingresa a ONU-HABITAT (2018a), Hufty (2011) y Escallón (2014); estos trabajos observan la vinculación de aspectos físicos del territorio con aspectos administrativos de la gobernanza; en busca de la renovación y calidad urbana. No obstante, se muestra el vacío de estrategias para mejorar las problemáticas urbanas en específico en la producción de masivos conjuntos habitacionales que no cumplen con las necesidades básicas sociales.

3. La categoría habitacional profundiza en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); así como en Pardo y Velasco (2006). Quienes observan acciones en busca de redefinir las estrategias institucionales y la estructura organizativa, con la intención de generar una red de promoción y establecer la cooperación entre actores públicos y privados para cumplir con la satisfacción de los ciudadanos en los conjuntos habitacionales. No obstante, se exhiben contradicciones en la trama, en particular en la toma de decisiones respecto al actuar de cada actor; se identifican grandes problemáticas como efecto del incumplimiento de las necesidades básicas.

4. La categoría social enuncia estudios, como el de Mercado y González en (1991), Castro (1999), Landázuri y Mercado (2004), Moreno (2011), Hernández y Velásquez (2010), Torres (2014), Barreda (2017) y entre otros, que contribuyen en identificar los atributos de los espacios construidos, en específico de la vivienda urbana y su entorno, para satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los actores que los ocupan. Aun así, se presenta la urgencia de aplicar lineamientos a la medida con el fin de trabajar en los obstáculos que impiden la instrumentación y la aplicación de conjuntos habitacionales que garanticen las necesidades básicas sociales.

A pesar de los reconocidos trabajos realizados sobre el ordenamiento territorial desde la visión de la gobernanza, se considera que el conocimiento es específico y no se ha extendido de modo que involucre todo lo deseado. Se identifica la ausencia de un diálogo interdisciplinario y de una pesquisa teórica para explicar y evaluar la gobernanza del ordenamiento territorial.

Este capítulo tiene como objetivo presentar la gobernanza del ordenamiento territorial desde los sistemas autorreferenciales. Esta teoría observa y describe la abstracción conceptual de la complejidad social desde el diálogo transdisciplinario. Principios teóricos que permiten describir y analizar las comunicaciones entre los actores y las operaciones que influyen o no en los conjuntos habitacionales.

La Arquitectura no es la única interesada en los conjuntos habitacionales; sino también el recinto social, político, urbano y económico. La gobernanza es un enfoque clave e importante para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas.

Este apartado exhibe el recorrido teórico que opera la recopilación, sistematización, exposición y análisis de trabajos.

Se da inicio con la narración de la gobernanza desde la capacidad de la teoría sistémica autorreferencial para describir la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Se prosigue con someter un consenso creativo e insólito que selecciona y entreteje ideas, posturas, paradigmas, modelos y pensamientos que responden, orientan y definen pautas para diseñar una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantice las necesidades básicas en los conjuntos habitacionales.

Y finalmente se definen las aclaraciones conceptuales y se expone la red teórica de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales como postura ideal para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Gobernanza

Autorreferencia

En la época de la posguerra, como alternativa frente a la crisis económica, se buscó asegurar la inclusión de amplios segmentos de la población donde se definieron pautas para equilibrar la asimétrica relación entre los participantes. El objetivo fue elevar la calidad de vida de la población y reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado, así como, por la presencia de actores que interfirieron en el desarrollo del bienestar de las masas (Isuanni et al., 1991).

Desde 1980, la gobernanza ha sido vista como una oportunidad para pautar un mecanismo comunicativo que genera procesos decisorios; acción trazada bajo las reflexiones del entorno y las dinámicas sociales (Chaires, 2010; Bernal, 2017).

Como respuesta a las problemáticas reflejadas en la segunda mitad del siglo XX se presentó una confrontación teórica – política en las organizaciones, como efecto de las posibles formas de responder a las cuestiones comunicativas que forjan los mecanismos definitivos (Pont, 2015). Niklas Luhmann¹ y Jürgen Habermas², pensadores más sobresalientes de la época, abordaron los sistemas sociales y su organización desde su propio planteamiento. Es importante mencionar que los sistemas no tienen una definición general, por lo que, para este trabajo es la propuesta de trasladar componentes individuales con sus relaciones, a un patrón general (Pont, 2019).

Luhmann plasmó el paradigma del entendimiento comunicativo sistémico; identificó al sistema social como unidad donde coexisten distintos subsistemas funcionales -religión, educación, economía etc.- (Gonnet, 2013). En cuanto a Habermas, propuso la acción comunicativa, donde especificó que todo desarrollo sistémico debe estar anclado en

¹ Niklas Luhmann (1927-1998) estudio derecho y sociología, construyó una teoría de sistemas sociales de las más singulares del siglo XX, proyectada en múltiples direcciones. (Torres y Zermeño, 1992).

² Jürgen Habermas, filósofo y sociólogo alemán, nació en 1928; fue el intelectual más influyente de la llamada “segunda generación” de la Escuela de Frankfurt en Alemania, ha desarrollado significativos aportes en la Teoría de la Sociología moderna (Garrido, 2011).

el mundo de la vida para la reproducción simbólica de la sociedad. Hizo referencia al análisis del capitalismo tardío, que se desarrolló a partir de la creciente intervención del Estado en la esfera económica (Gonnet, 2013).

Para esta tesis se apuesta al pensamiento Luhmanniano y se suprime al pensamiento Habermasiano; Luhmann “redefine y reconstruye una sociedad compuesta de sistemas sin un punto de partida en concreto” (Luhmann, 1975; 1984; 1999; 2006 tomado de Pont, 2015, p.24). Es decir, en esta postura la sociedad es policéntrica, no existen jerarquías, las dependencias son recíprocas, pero actúan de forma autorreferencial y las decisiones son tomadas bajo sus propias operaciones.

La Teoría Sistémica Autorreferencial, desarrollada por Luhmann, asiste a identificar y organizar un desarrollo teórico desde una óptica inter y transdisciplinaria que involucra a la realidad social como punto de partida metodológico para comprender la dinámica social (González, 1994). Acciones con una creciente complejidad debido a la producción de comunicaciones altamente especializadas entre conceptos y subsistemas, y cada uno de estos con sus respectivos puntos de vista (Gonnet, 2013).

Complejidad y Distinción

La complejidad es básica en el abordaje de esta teoría y de esta tesis. El objeto de estudio se observa desde la apertura de infinitas comunicaciones y relaciones posibles para la toma de decisiones en el ordenamiento territorial periurbano como respuesta a garantizar las necesidades básicas de la sociedad compuesta y compleja (Ramió, 2016).

Para atender la complejidad se requiere de la distinción y delimitación de los elementos para lograr una selección oportuna acorde a la investigación (Pont, 2019).

Luhmann pretendió resolver la complejidad de su entorno a partir de códigos, programas y estructuras; estas acciones especifican el desempeño de la función del sistema (Gonnet, 2013).

- Los Códigos reconocen las operaciones propias del sistema; se conforman por una estructura binaria, constituidos por un lado positivo y uno negativo (correcto o falso), que oscilan entre un valor directriz y su contravalor, y tienen la misma oportunidad de aparecer en las operaciones del sistema. Son diferenciaciones abstractas y universalmente aplicables.

- Los Programas son un conjunto de reglas decisionales que permiten el desarrollo de su función en el sistema; fijan la condición de la veracidad y de la adecuación de la decisión.
- Las Estructuras son codificaciones y programas que sirven al sistema para poder reducir la complejidad; permiten seleccionar información relevante del entorno.

Así mismo, Luhmann identificó que los subsistemas que se hacen presentes en la sociedad funcional, no pueden ser criterios definitivos para definir a los actores. Es decir, no son los mismos participantes los que se involucran en todos los sistemas, propuestos o impuestos por el propio subsistema definiendo sus propias reglas de acceso. Estipuló que una problemática y a su vez un nicho de oportunidad es la *inclusión*, la cual refiere a la “Incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad” (Luhmann, 2002, p.47).

Ello genera la cualidad de que los sistemas deben mantener sus propias estructuras, así como mantener la distinción entre el sistema/entorno, manifestación fundamental para conservar la identidad del sistema. Esta última se observa entre las diferenciaciones de ambos sistemas.

Sistema, Entorno y Circularidad

El sistema tiene una cualidad, que no se ha mencionado, la autoorganización. Esta se encuentra perfectamente delimitada, sin embargo, esta no excluye entradas de información externas. Los estímulos externos contribuyen al patrón de organización del interior del sistema; es necesario aclarar que estos cambios también se pueden generar a partir del patrón interno del sistema que busca adaptarse al entorno.

De manera puntual, se puede observar la importancia del entorno y del contexto en el sistema; a pesar de que el sistema se encuentre definido y delimitado; tiene la capacidad de adaptarse a las diversas circunstancias (Pont, 2015). Se infiere que no se pueden precisar criterios definitivos para una sociedad tan cambiante; por lo que, la comunicación del entorno genera cambios operativos en el sistema que enfatiza una respuesta al entorno (Pont, 2019).

Esta acción refleja una circularidad donde los impactos producen efectos y a la vez otras causas. Por ejemplo, el entorno inserta información de nuevas problemáticas al

sistema; esta genera cambios en este mismo; este se transforma para dar respuesta a las situaciones externas; esta objeción genera efectos en el exterior que posteriormente implantarán información nueva al sistema.

Los sistemas tienen la capacidad de no solo comunicar sino de ofrecer respuesta. Esta cualidad responde a la lógica llamada circular donde se destaca la complejidad y la interacción de dimensiones, actores, tiempos y problemas. Es importante marcar que esta lógica de pensamiento es una alternativa que busca resolver las limitaciones del pensamiento lineal; en el que los problemas tienen una solución constante, y no cambiante como en los sistemas sociales complejos, completos, dinámicos e impredecibles (Pont, 2019).

La sociedad, desde la postura de Luhmann, se observa desde un sinnúmero de análisis de la complejidad; esto se logra a través de la observación de segundo orden. El pensador buscó teorizar los hechos desde la transducción; esta da un sentido particular; deja de lado la inducción y la deducción.

La circularidad se distingue desde dos planos; desde el primero se narra la doble contingencia; la cual se trata de una categoría que establece la acción teórica con el orden social; dicho de otro modo, es “aquello que puede ser como es pero que puede ser de otra forma” (Pont, 2021, p. 63). El segundo se refiere a las operaciones de la complejidad desde un sistema global y el sistema parcial. Dicho de otro modo, un sistema forma parte del entorno de un sistema mayor; así mismo el sistema se encuentra vinculado con sistemas parciales que funcionan como parte del sistema global.

Se entiende bajo la reflexión de Luhmann que ordena y reduce la complejidad mediante una red de acciones con una dinámica circular para lograr y definir el todo y las partes del sistema.

Autorreferencia y Autopoiesis

Los sistemas autorreferenciales describen excesos de relaciones; como ya se mencionó con anterioridad los sistemas dan apertura a un número infinito de vínculos y comunicaciones; por ende, para poder diferenciarlas se requiere de una operación selectiva y conectiva. Acción que se logra desde la distinción, plano de la abstracción; en el que se

precisa el sistema y el entorno; en el que se identifican que elementos forman parte del sistema y cuales se excluyen (Pont, 2019).

Los elementos complejos tienen una limitación inherente, es decir, los principios y las condiciones de los componentes internos de cada elemento evitan las relaciones aleatorias. Además, los elementos mantienen su capacidad unitaria que se refiere a la cualidad de conectarse entre elementos. A razón de esto las decisiones internas de un sistema generan cambios en las relaciones de los elementos; se incrementa la doble contingencia y el riesgo derivado de las decisiones del cómo puede ser el sistema (Pont, 2019).

Bajo esta condición, para reducir la complejidad, los códigos, los programas y las estructuras; estos se definen bajo el principio de la autorreferencia y la Autopoiesis (Luhmann, 2002):

- La Autorreferencia son las condiciones de operación del sistema donde atiende al entorno complejo desde sus propias operaciones. Las cuales dependen de su propia sensibilidad con respecto a las ofertas y demandas del entorno o a su indiferencia y cerradura; que caracteriza y distingue sus criterios estructurales. En otras palabras, desarrolla sus observaciones a partir de sus propias observaciones.
- La Autopoiesis es un concepto de origen biológico que se apoya en el modelo de la vida para describir las relaciones sistema/entorno. Luhmann retomó el concepto de la obra de Maturana y Varela (1974), definiéndolo como:

esa capacidad de los sistemas para constituir por sí mismos sus propias identidades y diferencias, para procesar sus propias informaciones. Y las conexiones que establece con el entorno. Lo que constituye la unidad del sistema, sus elementos, procesos y límites los produce el mismo (Vallespín, 2014, p.16).

Por lo que, el sistema desarrolla sus operaciones a partir de su propia información; con ambos principios, una vez más se muestra la importancia de la autonomía de los subsistemas a pesar de encontrarse referenciados entre estos, al remarcar las semejanzas y las diferencias entre los subsistemas; los sistemas son influenciables perturbables,

tensionales y afectables con respecto a su entorno. Sin embargo, su comportamiento es producto de su propia lógica operativa y generan su propia identidad.

En definitiva, Luhmann describió la complejidad del sistema social, y así mismo, identificó las mismas condiciones y operaciones en los subsistemas que la integran; estos los abordó por medio de las estructuras bajo la autopoiesis y la autorreferencia. Las operaciones y las observaciones referenciadas en el sistema fueron codificadas y programadas en semejanza a lo dicho con anterioridad.

Estructura Social

El sistema social se estructura a través de tres dimensiones (Gonnet, 2013)

- La dimensión de la Administración se vincula al aparato estatal, define acciones de gobierno y de legislación. Hace referencia a la totalidad de instituciones que toman decisiones políticas.
- La dimensión Pública infiere en las organizaciones, los actores y la opinión pública; esta es relevante e influye en la toma de decisiones para el desarrollo del sistema político, bajo procesos democráticos.
- La dimensión Política es el canal de mediación entre el público y el Estado -la política no es definida como acto de dominación-.

El planteamiento general que determinó Luhmann produjo que el sistema oriente sus operaciones a sus propias actividades; aborde y resuelva los problemas desde subsistemas funcionales al particularizarlos y estar atento al entorno interno. Así mismo, se reconoce una estructura donde predomina la circularidad dinámica y confiera una acción a cada nivel de acuerdo con los otros niveles sociales.

El pensamiento de Luhmann marca las pautas y las bases para poder ordenar y modelar los conceptos teóricos que incluyen tanto al sistema parcial de los conjuntos habitacionales como al sistema parcial de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Este engloba al objeto de estudio desde una postura social que garantice el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Bajo los principios de la teoría sistémica autorreferencial se profundiza en cómo actúan y cómo se relacionan los elementos. Es decir, el cómo, cuando, quién y por qué los

definen. En busca de afrontar el mecanismo de coordinación, regulación y dominación para el ordenamiento territorial.

Los territorios se conjugan como un elemento particular al presentar modos específicos de coordinarse entre sus actores, dimensiones territoriales, administrativas y sociales; así como el tipo de objetivos que persiguen y de recursos locales que disponen tanto en la sociedad civil, como en el gobierno nacional, estatal, municipal y local.

Con ello generan procesos propios de desarrollo, pero éstos, a su vez, se vinculan con otras escalas tanto superiores como inferiores. De manera que se convierten en generadores de relaciones funcionales entre territorios, donde se incorpora la visión de la ocupación, de la apropiación de las unidades territoriales y de la capacidad de comprender mejor la naturaleza de los procesos que conducen las dinámicas económicas y del desarrollo social.

Por ello, la institucionalidad territorial -conformada por las alcaldías o gobernaciones- es quien asume y establece estrategias que permiten la articulación de la eficiencia económica, social, ecológica y de gobernanza, que generan entornos de carácter integral en un sistema territorial. Así, logra obtener pautas y orientaciones para la distribución de servicios, equipamiento e infraestructura para establecer un principio de ordenamiento territorial.

Así pues, para generar entornos de carácter integral en un sistema territorial se comprenden las relaciones y la participación de los actores -institucionales, no institucionales y semi institucionales- que dan lugar al encuentro, a la acción colectiva y a la construcción de un mecanismo con perspectivas de desarrollo. Este mecanismo se conceptualiza como gobernanza (Buitelaar et al., 2015). Por lo tanto, se estudia la gobernanza bajo el enfoque de un sistema territorial.

En términos teóricos el concepto gobernanza aparece en las ciencias políticas, aproximadamente desde 1950, su connotación teórica estaba centrada en la dirección política internacional, refería por lo tanto a las ideas de buen gobierno y a la capacidad de respuesta de las instituciones. Sin embargo, ha evolucionado su contenido. En la década de los 80, el concepto resurge de tal manera que compite con otras ideas y aspectos relativos al quehacer del gobierno, adopta el carácter vertical en términos de la relación del gobierno

con la sociedad y la relación del Estado con el conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales (Chaires, 2010). El Diccionario de Ciencias políticas refiere a *Gobernante* como:

Significa Gobierno – organización de Gobierno, pero también regular, mecanismos de regulación, orden y dominación, no solamente en cuanto al Estado y la política sino generalmente en todos los ámbitos donde en la sociedad las interacciones individuales y transacciones sociales siguen patrones de acción sistemáticos, reglas fijas y órdenes (Nohlen, 2006, p. 662, tomado de Chaires, 2010, p.164).

El concepto de gobernanza indica un mecanismo global con la participación de una diversidad de actores tanto del gobierno nacional, como de los organismos gubernamentales internacionales, aquéllos de presencia regional y mundial. Por lo que, la gobernanza es un mecanismo multinivel por abordar el nivel local, regional y global; proveen estructuras de alcance social y económico; permeadas por los intereses comunes de los participantes (Chaires, 2010).

Respecto al sistema territorial, éste se establece por medio de un orden institucional interpretado y practicado desde un sentido vertical, donde el Estado juega un papel importante en el funcionamiento de las instituciones de manera eficiente. Las instituciones son reconocidas por realizar actividades en sociedad, en las que se igualan conductas y ponen en práctica objetivos, herramientas y recursos, materiales ideales y personales para cumplir con un fin concreto (Bernal, 2017).

En lo que refiere a la interpretación y a la práctica del orden horizontal, estos se presentan en el funcionamiento de las instituciones, comúnmente se conciben como un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones apropiadas al vincular roles y situaciones (Bernal, 2017).

Así mismo, North (1990) expresó que el orden horizontal está compuesto por reglas formales y normas informales que moldean el comportamiento de los actores y de las organizaciones; estos se asocian a mecanismos de cumplimiento de los actores, de las organizaciones y de las reglas. Se presentan dos tipos de instituciones, las formales que están compuestas por constituciones, leyes o contratos, y las informales que están formadas

por códigos de conducta, valores sociales, cultura cívica, ética o religiosa (Bernal, 2017). Bernal (2017) mencionó que el orden institucional está concebido como:

Función de la estabilidad de la necesaria armonía que es preciso alcanzar entre el conjunto de las instituciones públicas y los tipos de relación social establecidos con carácter fundamental en el Estado, de las cuales depende la supervivencia de la sociedad (p. 53).

En cuanto a la función del orden institucional, Chaires (2010) expuso que dicho precepto se genera con la intención de marcar jerarquías de poder y capacidad institucional. Sin embargo, a mediados de los ochenta del siglo XX se centró en alternativas a la organización y al control jerárquico; este orden tiene un fin u objetivo que para este trabajo es el desarrollo territorial.

Como ya se ha señalado, desde la última década del siglo XX, el término de gobernanza ha cobrado un gran interés, tanto en el ámbito académico como en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Gracias a ese interés se han realizado numerosos estudios e investigaciones específicas sobre el estado de la gobernanza en el mundo, en busca de enfatizar los componentes fundamentales para entender el sentido de gobernanza (Chaires, 2010).

Los componentes de la gobernanza son elementales para la implementación de estrategias que promuevan un orden institucional, con la necesidad de reforzar y estrechar la interacción con los organismos regionales, locales y la sociedad civil (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001 tomado de Chaires, 2010); y establecer un diálogo más sistemático que permita una conexión directa entre los actores que dan lugar a decisiones políticas más eficientes (mayores niveles de integración y de responsabilidad). Hablar de gobernanza “Implica inevitablemente una mayor democratización de las decisiones públicas en todos sus niveles, lo cual es evidentemente difícil conseguir debido a la diversidad de intereses en juego” (Chaires, 2010, p.175).

Por consiguiente, entender el término de gobernanza ha reflejado gran contrariedad entre los estudiosos. De este modo, el Banco Mundial (1989), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) y la Comisión de las Comunidades Europea

(2001) identificaron y describieron los componentes claves para una buena gobernanza; integrados por la presencia de principios y elementos normativos básicos.

De manera general se observó que estos componentes se encuentran dentro de los mismos parámetros; por ende, se identificaron aquellos que aportan a la profundidad, alcances y concretización de la gobernanza global bajo el enfoque del desarrollo de bienestar de los seres humanos como una de sus prioridades, y con ello cumplir con el objetivo del ordenamiento territorial.

Elementos de principio

La Comisión Europea presenta los principios que guían de manera efectiva las determinaciones de la escala -global, nacional, regional o local- idónea para la decisión, acción y correspondencia en indicar la elección de los instrumentos a emplear, en función de los objetivos a alcanzar. Ésta a su vez se conforma como un medio y una vinculación directa con la búsqueda de los procesos, articulaciones y relaciones que se requieren para generar el ordenamiento territorial. A continuación, se exponen los principios de gobernanza bajo el análisis y argumento respecto al objeto de estudio³:

1. El Principio de apertura es entendido como el reconocimiento a la participación plural donde las instituciones y los actores deben trabajar de forma abierta, activa -lenguaje accesible al público en general- y eficaz sobre la labor del trabajo de desarrollo de bienestar y de las correspondientes decisiones que éste adopta. Por lo que se da apertura a la discusión, al debate, a la integración de propuestas, al diseño de las políticas públicas para cumplir con el ordenamiento territorial. Este principio es comprendido desde la capacidad de Comunicación y Transparencia.

2. El Principio de participación ciudadana se refiere fundamentalmente a la amplia participación de los ciudadanos para apelar al reforzamiento y a la efectividad de la intervención de los ciudadanos en todas las fases del proceso del ordenamiento del territorio en el uso habitacional desde la concepción hasta la aplicación de las políticas como medio para acercar las decisiones a la sociedad y recuperar la confianza perdida en

³ Los principios de gobernanza para este trabajo de estudio provienen de la Comisión Europea, se puede obtener más información sobre estos principios al consultar *El libro blanco de la gobernanza europea* (2001).

las instituciones. Capacidad de la sociedad organizada para tomar parte activa en el quehacer propio de las entidades gubernamentales.

3. El Principio de Responsabilidad es la responsabilidad que deben asumir las instituciones y actores participantes para imponer los procesos y las decisiones a favor de generar el desarrollo de bienestar en los territorios de uso habitacional. Los involucrados tienen la capacidad de comprender que para avanzar con certeza hacia el resultado de una gobernanza se requiere de una amplia base de sentido social y voluntad política que fortalezca los procesos; así mismo, es importante que cada actor asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido, debido a que la gobernanza requiere de esfuerzos internos y vinculados.

4. El Principio de Eficacia es un elemento de capacidad potencial para lograr que las decisiones y las estrategias implementadas por los actores gubernamentales y sociales aseguren la oportunidad y efectividad, con el fin de producir los resultados perseguidos respecto a la atención de los problemas de desarrollo de bienestar en el uso habitacional; todo ello sobre la base de objetivos claros, evaluación del impacto de ejecución y, en su caso, de la experiencia acumulada.

5. El Principio de Coherencia es transitar del discurso político a la acción concreta (Chaires, 2010), requiere de un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las actuaciones de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente para lograr la efectividad del proceso, para atender al uso habitacional y visualizarlo desde la diversidad de la acción comunitaria.

Los principios antes mencionados fomentan el cumplimiento de elementos normativos, cuya comprensión requiere de un juicio o proceso de valoración. Chaires (2010) describió cuatro elementos que tienen como finalidad dotar al proceso un carácter normativo institucional, los cuales define como:

Elementos normativos

1. El Poder se observa desde dos dimensiones: 1) el Estado como representación política; y 2) la sociedad como espacio que fomenta la creación de una diversidad de expresiones e intereses. De tal manera que en ambas dimensiones se perciben significaciones, interpretaciones y respuestas diferentes.

La sociedad observa al Estado como una estructura o aparato que representa fuerza por medio de instrumentos legítimos y legales. En cambio, si el Estado pone atención en la sociedad, tiene la capacidad y autoridad de identificar y determinar la conducta de otros, a través de procesos, instrumentos y medios para alcanzar los objetivos deseados y satisfacer las necesidades en recursos históricos, económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales.

El Estado debe promover un conjunto de recursos potenciales donde la sociedad se sienta cómoda para organizarse y cooperar en las tareas propias de la entidad política. El poder como componente de gobernanza se presenta como la capacidad de reconocer una diversidad de temas problematizados, al interesarse por igual en el Estado y en la sociedad y evitar la dominación y subordinación. Este elemento normativo se vincula con los principios de apertura y participación ciudadana (Chaires, 2010).

2. La Cooperación es una estrategia para la suma de voluntades donde se involucra la participación de actores, institucionales y sociales, que tienen un fin en común, en la que es necesario crear un conjunto de condiciones cooperativas entre los componentes del Estado y los referentes sociales, y fomentar la participación como principio necesario para su desarrollo. Por lo que la gobernanza es un proceso cooperativo que se logra por medio de voluntad política -entendimientos formales- para establecer reglas -normas- que institucionalizan los procesos cooperativos para entender y resolver temas que se presentan en las escalas del territorio (Chaires, 2010).

3. Las Normas son instrumentos políticos para guiar los procesos de cooperación y participación entre las acciones del Estado y los actores sociales, hacia la búsqueda de garantizar la gobernanza a través del bien común, por lo que se trata de un esquema que aporta un proceso de gestión de criterios de orden y da la certeza a la participación de los actores, potencia las capacidades, optimiza los esfuerzos, focaliza los recursos y transparenta los resultados; así mismo, prevé sanciones y castigos a quienes incurran en los principios de gobernanza (Chaires, 2010).

4. La Transparencia es un componente necesario en la estructura de la gobernanza, por lo que es fundamental que las instituciones y las entidades de representación

promuevan los mecanismos estratégicos para fomentar y hacer públicas sus actividades y propósitos. La transparencia es un elemento contrario a la corrupción (Chaires, 2010).

Se describe como estrategia el proceso por medio de la cual se transparentan la planeación y la implementación de políticas públicas, que generan que los procedimientos de gestión sean exhibidos, acción que ayuda a que se recupere la confianza de las instituciones gubernamentales con respecto a la capacidad para responder expectativas sociales, y mostrar la productividad, participación y eficacia del Estado.

Una vez abordados los componentes de gobernanza es oportuno mencionar que los elementos de principio son las referencias teóricas para diseñar las estrategias que asumen y establecen el orden institucional, al formar, vincular y direccionar el proceso del ordenamiento territorial. Los elementos normativos ayudan a marcar las pautas de coordinación entre los principios y dimensiones involucradas. En este momento, el proceso de gobernanza ha intervenido en el nivel nacional, donde se definen las bases o las reglas para el proceso de conjuntos habitacionales en el país.

El proceso que preside los recursos del Estado se desarrolla en dos pasos; el primero es la dimensión productiva, en la que se marcan los objetivos que persigue el país para dirigir su producción en búsqueda de un desarrollo: social, étnico, empresarial, partidario, militar o criminal. El segundo se involucra en la dimensión administrativa, que define acuerdos, competencias, negociaciones y conflictos, al ser la dimensión que incluye las decisiones tomadas por los cuatro niveles -nacional, estatal, municipal y local-.

El vínculo de estas dos dimensiones se relaciona con las dimensiones propias de cada superficie terrestre, así como de las cualidades propias de la sociedad a la que se dirige el proyecto, definidas como dimensión territorial y dimensión social. Estas dimensiones son atribuidas al nivel municipal al tener la capacidad de diseñar los territorios. La escala local representa al espacio donde se adquieren los recursos para la proyección.

La combinación de estas dimensiones, bajo el referente teórico y la normativa institucional, establece el diseño de un modo específico de coordinación y convivencia, representado en los procesos que conforman el desarrollo local.

Es importante mencionar que estos procesos son específicos para cada territorio por la pluralidad en recursos locales en cada superficie territorial; por lo tanto, se diseña un

modelo único. Sin embargo, el orden establecido no es absoluto, debe contemplarse en la estructura el *desorden* o *contradicciones* en las conexiones tanto verticales -escalas- como horizontales -recursos-; por lo que la estructura debe poseer la capacidad de equilibrarse en ambas direcciones (Bernal, 2017).

No obstante, se mencionó con anterioridad que la gobernanza representa un mecanismo multinivel por abordar los cuatro niveles -nacional, estatal, municipal y local- que coordinan y orientan las estructuras, el alcance social y económico, y penetran en los intereses comunes de los participantes. Por lo que “El institucionalismo ayuda a entender los procesos que conducen a la construcción de visiones del futuro en los que se logra aglutinar los intereses colectivos para trabajar en la procuración del bien común” (Verduzco, 2013, p.85).

Hasta el momento se ha hablado de las estrategias para delimitar una estructura que combina dimensiones, principios y normas, que definen un orden institucional que proyecte seguridad, prosperidad y desarrollo nacional, en la que se “Visualiza la necesidad primordial de la sociedad para vivir en un entorno que brinde certeza social y jurídica” (Bernal, 2017, p.55-59).

Sin embargo, para lograr que una estructura -procesos- represente principios, equilibrio y cumpla el objetivo de la convivencia social, jurídica e institucional en una superficie terrestre, se requieren definir las relaciones, las direcciones, las capacidades y las responsabilidades que debe tener cada actor.

Hablar de los actores de gobernanza es referirse a la interacción entre las instituciones y las organizaciones, donde las instituciones son las *reglas del juego*, mientras que las organizaciones, empresas y personas, son los jugadores. Esta interacción entre actores es el “debe ser” que puede orientar sus procesos para reconstruir un entramado estatal y tejido social.

La orientación de estas actividades debe estar estructurada con la información del contexto nacional, estatal, municipal y local. De manera que, las cuatro escalas son sustanciales como conceptos estratégicos para cumplir con los intereses y objetivos que se generen como resultado del bienestar social en los territorios de uso habitacional.

Por lo tanto, el mismo orden institucional es el que asigna las funciones que deben realizar los actores, con el objetivo de evitar la concentración del poder que pueda limitar el cumplimiento de la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y de las organizaciones. Bernal (2017) mencionó que “Cuando las instituciones no logran prevalecer, la ciudadanía queda en condiciones de vulnerabilidad (...)” (p.52-53). Así mismo asiste a “entender cómo es que se desarrollan las capacidades de gobierno para abordar problemas sociales que demandan cierta acción social conjunta” (Verduzco, 2013, p.85).

Respecto a las relaciones, éstas se refieren a la red que identifica cuáles son las posibilidades de reunir los intereses acordados en las perspectivas: administrativas, territoriales, sociales y productivas (Verduzco, 2013). Las redes han estado adquiriendo mayor participación en la sociedad, sin embargo, la decisión última sobre la aplicación de las políticas sigue siendo del Estado (Zavala, 2016).

Los componentes teóricos expuestos hasta el momento diseñan una estructura para el proceso del ordenamiento territorial; delimitan y regulan el proceso de desarrollo del suelo, y definen el comportamiento de los mercados inmobiliarios o de los sectores productivos.

Plan de Ordenamiento Territorial

El proceso del ordenamiento territorial es impulsado por los instrumentos de planeación -leyes y planes- que son usados para asignar y restringir derechos de desarrollo conforme a las reglas expuestas (Verduzco, 2013). Sin embargo, es importante mencionar las aportaciones que se forjan en el proceso de planeación del ordenamiento territorial que conducen a procedimientos que ofrecen mejores prácticas.

Verduzco (2013) mencionó que un plan de ordenamiento territorial tiene objetivos, que se logran a partir de las decisiones que toma el Estado con base en: las prácticas institucionales y sociales; los intereses colectivos y particulares; y la solución organizacional que permita monitorear el comportamiento de los actores conforme a lo establecido en las normas. Planificación que requiere de una gobernanza, proceso de interacción entre actores para tomar decisiones (Ubilla-Bravo, 2017).

Por ello es fundamental que se realice el orden institucional al ser el que rige y pauta a los objetivos que se deben cumplir para el plan de ordenamiento territorial, los cuales se explican a continuación:

- Reducir la incertidumbre

Las instituciones reducen la incertidumbre por medio de la habilidad de predecir y pronosticar las acciones de otros, identifican la información del contexto desde su dimensión territorial y social, y orientan el enfoque de la planeación territorial como una actividad individual o interpersonal. Esto se realiza por medio de alternativas de intervención para determinar transformaciones en las prácticas institucionales enfocadas a la planeación en el Estado (Verduzco, 2013).

- Reducción de costos

Cuando se habla de reducción de costos se hace referencia directamente a la “teoría de los costos de transacción”, la cual sirve de guía para evaluar un plan de ordenamiento. El institucionalismo ayuda a resolver los problemas fundamentales de los mecanismos de coordinación, y puede proponer acciones para corregir las fallas del mercado, en las que se asuma una nueva visión más realista de la planeación para aportar una coordinación eficiente en el intercambio económico, de tal forma que se logren economizar los costos de transacción (Verduzco, 2013).

Alexander refirió que “Los mercados no necesitan planeación para tomar decisiones colectivas, pero las organizaciones sí (...) las organizaciones necesitan planeación para articular sus objetivos y para diseñar y evaluar cursos futuros de acción para hacer frente a contingencias posibles” (Alexander, 2007, p.40, tomado de Verduzco, 2013, p.87).

Por lo que esta reducción de costos se genera por medio de la eficacia, eficiencia y efectividad de las organizaciones, en función de diseñar y evaluar un plan de ordenamiento territorial racional que logre mantener un equilibrio productivo ligado a las acciones del ser humano y la relación con su entorno en el transcurso del tiempo.

- Desalentar comportamientos oportunistas

Se narra el comportamiento oportunista de algunos actores ante el manejo de recursos comunes. Ostrom (1990,1996) realizó un modelo en el que explica que las actitudes de los actores tienen relación con múltiples factores como el contexto, la

experiencia y la información que tienen los involucrados para evaluar los costos y beneficios de seguir la norma o abusar en el consumo de recursos. Como se mencionó con anterioridad, los elementos normativos que son componentes del orden institucional previenen el uso de comportamientos oportunistas (Verduzco, 2013).

- Distribución de los beneficios del territorio

Por medio del institucionalismo puede lograrse un plan de ordenamiento territorial que logre beneficios para una pluralidad de actores (Verduzco, 2013), y genere la distribución de actividades y de beneficiarios.

El orden institucional procura el bien común en busca del bienestar de la sociedad al satisfacer sus necesidades humanas, sociales y naturales. Es importante profundizar en la relación que tiene el orden institucional con el sector que recibe las reglas -empresas, organizaciones y personas-; así como con los que se involucra en el sistema -orden institucional- como flujos de información estandarizados, obtenidos de indicadores que representan el ideal del fenómeno social. Acciones que orientan la conformación de bases de datos útiles para el proceso de decisiones y relaciones entre los distintos niveles de gobierno para la administración y gestión de los asuntos a su cargo (Gonzalez y Jaramillo, 1997).

La gestión del sistema de información es una herramienta clave para procesar la cantidad de variables involucradas en los problemas del desarrollo social; instrumento que mejora la capacidad en la toma de decisiones; como también estructura una buena división de roles y establece responsabilidades en cuanto al procesamiento y elaboración de información relevante (Bernasconi et al., 2016).

La organización se presenta mediante los sistemas cuya configuración se produce a medida de la toma de decisiones consideradas como la esencia de la gobernanza (UN-HABITAT, 2002). Por lo tanto, se visualiza que la toma de decisiones en las instituciones es un proceso complejo e indispensable que está estrechamente relacionado con las dimensiones administrativas, territoriales, sociales y productivas; elementos sustentados mediante decisiones, que formulan las reglas de inclusión y de exclusión que determinan los límites del sistema. Estas reglas absorben la incertidumbre externa e interna, así como el reconocimiento de decisiones más relevantes y menos relevantes, que permiten la

exploración de alternativas y consecuencias. Se entiende que la toma de decisiones es la acción que rige en toda la red de gobernanza desde el nivel superior hasta inferior, desde el nivel nacional hasta la local, y que incluye todas las dimensiones.

En lo referente a las decisiones públicas, éstas son explicadas como un conjunto de complejas relaciones entre actores pertenecientes a distintos sectores y niveles de Gobierno (Marsh y Rhodes, 1992 tomado de Parés, 2009).

Sin embargo, es importante remarcar que el Estado no es el único, pero si el mayor ejecutor de las decisiones, ya que se presenta la participación de otros actores sociales en el quehacer público, que incluye el interés propio de lo que demanda la ciudadanía (Somuano, 2011, tomado de Alva, 2016). Con el paso del tiempo se ha reducido la capacidad de tomar decisiones unidireccionales -Estado-, lo que ha direccionado la toma de decisiones públicas. Por lo tanto, las decisiones que toma el Estado son el resultado de una interrelación entre el gobierno y otras instituciones, grupos y actores (Roth, 2002, tomado de Alva, 2016) que muestran intereses comunes y/o recursos que pueden intercambiarse para cumplir con el fin del ordenamiento territorial.

Ahora bien, antes de abordar el tema de toma de decisiones, se requiere profundizar en los mecanismos mediante los cuales el Estado interactúa con otros actores. Al respecto, Alva (2016) mencionó que es fundamental conocer las redes de cooperación entre los actores para entender el proceso de toma de decisiones llevadas a cabo por el Estado. Así mismo, Ramírez (2006) narró que “Una red concebida desde el estudio de las ciencias sociales se refiere al grupo de personas u organizaciones que interactúan y se interrelacionan de alguna manera” (Ramírez, 2016, p. 14, tomado de Alva, 2016, p.56).

Dentro de las teorías de redes, Roth (2002) destacó dos enfoques contrastados entre las redes de política; la primera se refiere a redes de problemas -Issue networks-, conjunto de redes donde cada organización es autónoma, sin embargo, intercambian información entre ellas. Y la segunda es la comunidad política - policy communities-, caracterizadas por mantener relaciones estrechas en manos de comunidades políticas, donde sus relaciones son estables, con una interdependencia fuerte y un grado de aislamiento con relación a su exterior (Roth, A., 2002, tomado de Alva, 2016).

Respecto a los dos enfoques, en este estudio se consideran las redes de problemas - Issue networks por contener las características adecuadas para la gobernanza. La red está compuesta por una pluralidad de actores, sin embargo, estos mantienen un grado de autonomía sin desligarse del interés común (Rhodes, 1997, tomado de Alva Rivera, 2016). Estas redes son concebidas conceptualmente como *gobernanza como redes* (Alva, 2016).

El Estado no solo participa como mayor ejecutor de la toma de decisiones, sino también tiene la función de coordinar una pluralidad de actores, mostrar habilidades y procedimientos para recoger la información del contexto, así como la relación entre los jugadores y el Estado para brindar la información necesaria entre la participación y la cooperación. Kooiman y Van Vliet (1993) definieron la gobernanza como “La creación de una estructura o un orden...que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores que influyen en la forma de gobernar” (Kooiman y Van Vliet, 1993, p.64, tomado de Alva Rivera, 2016, p.57).

Las relaciones entre los actores permiten la creación de canales de comunicación entre agentes internos y externos⁴ que generan redes de información o conocimiento (Pierre, 2000, Citado por Martínez y Díaz, 2014, citado por Porras, 2014, tomado de Alva, 2016).

La toma de decisión se profundizará desde distintos ángulos, al facilitar su comprensión en las teorías de decisiones. Pont (2012) refirió de forma general, que hablar de decisión se trata del proceso mental en el que es posible identificar, elegir y seleccionar valores con una intencionalidad para conseguir un objetivo que dé solución a un problema.

Para abordar este término, se exponen dos paradigmas de la teoría de la decisión, el primero fue expuesto por Sfez; quien desarrolló una teoría crítica “fundada en racionalidades, múltiples” (Sfez 2005, p.75, tomado de Pont, 2012, p.137), donde el sujeto adquiere el papel central y la decisión es comprendida como un proceso institucional, la cual es denominada como teoría de la interacción.

La segunda teoría es desarrollada por Niklas Luhmann; quien analizó el concepto desglosando las decisiones de todos los elementos y variables involucradas -decisiones

⁴ Son actores ajenos a la estructura, donde se implementaron herramientas o políticas que pueden ser replicadas por haber sido efectivas en determinado lugar.

mutuamente entrelazadas-, denominadas como la teoría de la integración y entorno al debate estructural-funcional. Luhmann expresó que la:

Organización es la realización de la autoridad o de la producción [en la que es posible conceptualizar a partir de] su unidad mediante un esquema racional, y su progreso se evalúa de acuerdo con la medida en que alcanza su ideal (1978, p.3, tomado de Pont, 2012, p. 140).

Es decir, los elementos que constituyen a las organizaciones forman un esquema racional, que muestra su finalidad, en ésta ambos elementos requieren establecer un vínculo con la sociedad para observarla y analizarla. Por lo tanto, Pont (2012) mencionó que:

Las organizaciones son sistemas abiertos porque intercambian materia, energía e información con el ambiente y lo transforma dentro de sus límites. Se trata de entidades dinámicas, y por lo tanto de constante transformación, en las que la toma de decisiones construye un proceso dinámico en el que interviene el conflicto (p.140).

La gobernanza es un concepto dinámico progresivo y en evolución constante, en el que las decisiones se toman en el lado superior de la estructura. Sin embargo, ese lado debe observar el lado inferior de la estructura donde están los recursos y rasgos esenciales para el ordenamiento del territorio de uso habitacional que cumpla con las necesidades a quién va dirigido. Sin embargo, Bernal dijo “El Estado juega un papel preponderante en el mantenimiento del Orden institucional, es decir, en el funcionamiento de las instituciones de manera eficiente” (Bernal, 2017, p.50).

Evaluación territorial

La gobernanza debe ser sometida a un proceso de evaluación de corte pluralista y participativo, en el que la evaluación es una pieza clave para refinar y consolidar el enfoque directivo público-privado, gubernamental- social. Se entiende que la evaluación es una función sistemática de recopilación y valoración de información relevante para que el

Gobierno pueda coordinar el proceso y se cumpla con la finalidad del ordenamiento territorial.

La evaluación es la actividad fundamental para identificar en qué medida las propuestas y las prácticas de gobernanza acreditan el carácter público, la legitimidad política y la eficacia directiva. Aguilar y Bustelo (2010) elaboraron una propuesta de los contenidos de gobernanza que deben evaluarse, los cuales dividieron en tres tipos: diseño, proceso y resultados, que serán explicados a continuación:

1. Evaluación del diseño de la gobernanza

Diseño o conceptualización de la propuesta de gobernanza donde se busca evaluar si existe la gobernanza con su validez y legitimidad político-institucional. Así mismo, debe ser públicamente fundada y técnicamente robusta (al implementar condiciones mínimas necesarias), fungir como un sistema de gobernanza con naturaleza pública en su contenido, transparencia y exigencias de responsabilidades. Además, debe identificar y diseñar indicadores relacionados con las características esenciales del modo de Gobierno para ser considerada como un proceso con eficacia (Aguilar y Bustelo, 2010).

2. Evaluación de la organización de la gobernanza

Es la evaluación y valoración de la implementación de la propuesta de gobernanza, que se divide en (Aguilar y Bustelo, 2010): a) Político-organizativo: involucra los procesos de dirección en red e incluye los criterios de elección, interacción y coordinación. b) Técnico organizativo: es la capacidad de coordinación, pertinencia y cohesión de la red, que favorecen la realización de los objetivos proyectados.

3. Evaluación de los resultados de la gobernanza

Es la evaluación que se enfoca, tanto en los productos -bienes servicios, acciones conjuntas, acuerdos etc.- como en los efectos -aumento de la participación, visiones compartidas de problemas conceptos- (Aguilar y Bustelo, 2010). El modelo de evaluación verifica las acciones (diseño, proceso, resultado) que se llevan a cabo relativamente con los estándares, requisitos o especificaciones normativas del mecanismo que se considera viable para optimizar los términos institucionales, políticos y sociales, procedentes que fundamentan su eficacia-eficiencia causal.

Es esencial enfatizar que la evaluación busca principalmente analizar y registrar las deficiencias del diseño del mecanismo de gobernanza bajo los valores que lo integran, y determinar en qué grado estos valores son respetados en el proceso y resultado del diseño, por lo que podemos referir que es una acción que mejora la gobernanza (Aguilar y Bustelo, 2010).

Bajo los principios de la teoría sistémica autorreferencial se abordan planteamientos teóricos que han sido sometidos a discusión con el paso del tiempo, con la intención de entretejer y comprender elementos para diseñar una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantice las necesidades básicas en los conjuntos habitacionales.

A razón de esto, se despliega la conceptualización de Territorio, Ordenamiento territorial, Territorio Periurbano y Conjuntos habitacionales. Términos bases para describir la estructura teórica que responde al objeto de estudio.

Territorio

Durante las últimas décadas resurge de manera novedosa en el medio académico el concepto territorio, el cual se estudia y comprende desde múltiples miradas y enfoques⁵ disciplinarios, interdisciplinarios y transdisciplinarios, que rebasan los límites de la geografía⁶ y su pensamiento. Por lo que se reconocen e incrementan las disciplinas que ingresan al diálogo desde las ciencias sociales, como la Economía, la Política, la Antropología y la Sociología.

El territorio no es solamente una porción de tierra delimitada por su relieve, condición ambiental y biodiversidad; sino también es el espacio construido por la interrelación de *sociedad – espacio geográfico* que compone como resultado su valoración,

⁵ Disciplinariedad: “exploración realizada en conjunto homogéneo, con el fin de producir conocimientos nuevos que, o hacen obsoletos los anteriores, o los prolonga para hacerlos más completos” (Tamayo y Tamayo, 1995, p. 8).

Interdisciplinariedad: “Connotación de aspectos específicos de la interacción de las disciplinas...que, dentro del conjunto adquieren un sentido propio o matriz de la disciplinariedad” (Borrero, 2007, tomado de Tamayo y Tamayo, 1995, p. 6).

Transdisciplinariedad: Forma de ordenar articuladamente el conocimiento, coordinándolo y subordinándolo en un pirámide que permita considerar orgánicamente todas las ciencias, buscando las relaciones entre las disciplinas (Tamayo y Tamayo, 1995).

⁶ Disciplina que ha incluido en su estudio cuatro tradiciones: regional, ambiental, espacial y humanista (Siso, 2010).

representación, construcción, apropiación y transformación, tanto en el aspecto histórico, económico, social, cultural y político; de tal manera que las disciplinas ayudan a comprender y a explicar sus relaciones (Sosa, 2012a; Díaz-Muñoz y Guzmán, 2014; Llanos-Hernandez, 2010).

El territorio es definido por la CEPAL como un *sistema complejo* donde un grupo social se apropia de un espacio natural, conforma un conjunto de elementos y relaciones dinámicas productivas, sociales, políticas e institucionales, en el cual la cultura recoge los códigos y valores de identidad, y genera un sentido de adscripción y pertenencia (Buitelaar et al., 2015).

El territorio se configura de forma sistémica por medio de una red que articula componentes físicos, procesos ecológicos, sociales e históricos, interconectados con el contexto inmediato y medio. Es decir, un complejo de interconexiones en donde las relaciones, eventos, fenómenos, dinámicas y procesos son interdependientes pero a su vez se retroalimentan (Sosa, 2012b).

Para generar un territorio se practican *acuerdos, competencias, negociaciones y conflictos* entre la articulación de las relaciones generadas de múltiples actores que desde sus visiones, interpretaciones e intereses le atribuyen determinadas características, potencias y significados; pueden ser objeto de representación unidimensional o multidimensional, parcial o total, provenientes de distinta intencionalidad (Fernandes, 2005 tomado de Sosa, 2012a).

Por lo que Sosa definió el territorio como:

La articulación de un conjunto de relaciones sociales entre múltiples y variados actores, que se expresan en acuerdos, competencias, negociaciones o conflictos asentados en proyectos territoriales, territorializados o “desterritorializados... Y que son de distinto tipo: sociales, étnicos, empresariales, partidarios, militares y criminales (Sosa, 2012a, p.13, tomado de Díaz-Muñoz y Guzmán, 2014, p.13).

Los enfoques generados por los actores que intervienen en la transformación y en el desarrollo del territorio pretenden entender al espacio con toda su diversidad en usuarios y condiciones. En busca de responder a las necesidades humanas de sentir, identificarse y

pertenecer a la comunidad, mediante la aplicación de principios y procedimientos que promuevan las necesidades y aspectos significativos de carácter colectivo (Flores, 2012).

Diversos autores (Kirat y Lung, 1999; MacCallum et al., 2008; Cannarella y Piccioni, 2007; Luukkonen, 2014; Fixari y Pallez, 2006; Cortez y Matus, 2006; y Vera, 2017) han realizado estudios para mejorar la calidad en los territorios; así mismo, otros escritos (Boschken, 2000; Parkinson, 2013; y Varela, 2015) inciden en las políticas públicas para comprender el territorio. Por lo que, Urquieta et al. (2017) mencionó que la pluralidad de las problemáticas que se observan el territorio debe de ser estudiadas por medio de las múltiples dimensiones sociales con el objetivo de comprender sus necesidades.

Acorde a la noción de complejidad para entender al territorio intervienen las relaciones entre las condiciones estructurales de la sociedad y los componentes físicos. Referente a las condiciones estructurales de la sociedad, el sistema territorio se encuentra compuesto por un gran número de actores en múltiples posiciones, que comunican observaciones policontextuales sobre el territorio; cada observación es diferente y carecen de jerarquía o exactitud entre ellas. Todo parece indicar que para caracterizar al territorio se requiere comprender la pluralidad de los observadores que comunican sobre este.

Para ser más específicos, Urquieta et al. (2017) abordó la complejidad socioespacial por medio de caracterizar al territorio como *medium*, distinción que fue tomada del libro *La Sociedad de la Sociedad* de Luhmann. Propuesta conceptual que ayuda a entender las expectativas que construyen los observadores sobre lo que observan cuando participan en la comunicación desde el *medium* territorio. Se hace referencia a los significados que condensan en el tiempo como la reproducción cultural (Bourdieu, 1997, 2008) y las experiencias cotidianas (Goffman, 1967); condensaciones que hacen posible que el observador en distintas posiciones genere proyección propia para representar una forma.

Los *mediums* son comprensión de sentido que le otorgan vigencia a los significados, “estructuras que son capaces de atribuir significado al significado que se procesa a sí mismo” (Schiltz, 2003 tomado de Urquieta et al., 2017, p.148).

En particular el *medium* permite que las formas sean observadas de modo distinto por los observadores que participan en la comunicación. Es decir, los actores que entablan

una comunicación respecto al territorio podrán observarlo de forma distinta a pesar de referirse al mismo espacio. Observación que depende de su capacidad de comprender el mundo, experiencias, recuerdos, expectativas y/o decepciones que se construyen los actores.

El territorio como *medium* condensa “expectativas para que los múltiples observadores puedan tematizarlo y así construir o acceder a formas sociales cuando hacen descripción de sus observaciones” (Urquieta et al., 2017, p. 151). Se entiende que el *medium* es un camino para interpretar las estructuras sociales y las opiniones de los actores que intervienen en una comunicación respecto al territorio, donde se pueden identificar los significados y las características que refleja el observador.

De modo que el territorio es abordado por una simultaneidad de comunicaciones diferenciadas, presentándose una conjunción de diferencias en condiciones de vida, experiencias, expectativas etc. Para aproximarse a su estudio se requieren retomar tres dimensiones (Urquieta et al., 2017)

- La Dimensión Morfológica tematiza al territorio, el cual depende de la posición del observador y las referencias a las que acontece. Es decir, el objetivo que busca establecer el territorio; por medio del cual, se identifican los “sistemas u observadores que refieren al Medium territorio, para procesar y actualizar una diversidad de formas” (Urquieta et al., 2017, p.154), donde se describen las perspectivas que involucran al territorio.
- La Dimensión Política Administrativa mira a los observadores, analiza sus comunicaciones con respecto al territorio y hace factible una oferta comunicativa para evaluar la viabilidad de cuando se tematiza el territorio. Es decir, como se motiva a la sociedad para comprender la aceptación o el rechazo de las acciones significativas en los elementos que involucra cada perspectiva del territorio, con el objetivo de coordinar expectativas en referencia al territorio.
- La Dimensión Temporal son los cambios que se precisan en el medium territorio al paso de los años, ya que “ni los conceptos ni el mundo pueden ser tratados como una norma fija” (Luhmann tomado de Lewkow (2015)).

La construcción temporal se encuentra articulada de un pasado y un futuro, los cuales configuran un presente, se genera una distinción entre puntualidad/duración, clases que distinguen estructuras y procesos que ocurrieron o que van a ocurrir dentro del *medium* territorio.

El tiempo es una interpretación de la realidad con base en las diferencias existentes entre pasado y futuro de los observadores que observan, ya que ellos pueden constatar similitudes, reconocer peticiones, distinguir entre antes y después (para encontrar, por ejemplo, distancias temporales o para designar efectos a las causas), pero solo lo puede hacer con ayuda de las diferenciaciones que utiliza y solo bajo las condiciones estricta de la simultaneidad de sus propias operaciones de observación, con todo lo que acontece. (Luhmann. 2006, p.45 tomado de Urquieta et al., 2017, p.157-158).

Se precisa que la comunicación construye expectativas y conocimiento entre los observadores, y se puede predecir o proyectar con anticipación un evento o consecuencia futura, donde se tenga un resultado favorable o desfavorable (Escoriza, 1985; Urquieta et al., 2017). Es importante remarcar que Luhmann precisa el concepto de expectativa; si se cumple esta, la transformación es estable y puede repetirse. En cambio, si la expectativa no se cumple la transformación es inestable y se busca otro proceso que busque cumplir con la expectativa (Luhmann, 2002).

Por lo tanto, la dimensión temporal es fundamental para observar los fenómenos socioespaciales, donde se puede dar cuenta de los universos que construyen los observadores en distintos periodos, y posibilitan la conexión de perspectivas semejantes o diferentes sobre un mismo territorio (Urquieta et al., 2017).

Para simplificar, se entiende que la dimensión temporal en el territorio se puede abordar desde:

- Los cambios que precisan los conceptos que se vinculan con el territorio.
- El cambio en los procesos para el desarrollo del territorio.
- La observación de eventos del pasado para predecir acontecimientos futuros.

Consecuentemente, estudiar al territorio requiere referirse a dos lados bidireccionales, se atiende a los componentes físicos que responden al fin particular para el

que se transformó el espacio natural y el vínculo con las estructuras sociales. Ambos bordes son necesarios para comprender el territorio, por lo que es imprescindible tematizar el territorio en el que se posicionan los observadores.

A lo largo del texto se ha visualizado al territorio desde el pensamiento sistémico, acorde a esto, los componentes físicos se articulan por medio de una red interconectada en diversos contextos y niveles. El territorio se vincula con otras áreas y condiciones para responder a las necesidades demandadas por los humanos.

A lo largo de la historia el ser humano ha organizado formas de vida sobre la tierra donde el escenario principal son las ciudades, las cuales son tan viejas como la humanidad (Boccolini, 2016).

Así que, para atender al territorio con relación a las estructuras sociales que se establecen es necesario aproximarse a las ciudades y a su ordenamiento territorial, las cuales han sido planeadas y organizadas bajo diversos procesos; determinados por acuerdos, competencias, negociaciones y conflictos a lo largo de la historia.

Ordenamiento Territorial

El origen de la ciudad y su ordenamiento territorial es semejante al desarrollo de la humanidad; aunque, “los estudios urbanos como los conocemos hoy tienen solo algo más de un siglo de existencia” (Boccolini, 2016 p. 221) en los que se ha presentado con mayor recurrencia el concepto territorio.

Las ciudades han sido ordenadas alrededor de la historia, pero no fue hasta la mitad del siglo XIX que se presentó en Europa el planeamiento urbano moderno que dio apertura con los procesos de urbanización. Prosperó un modelo urbano que organizó el territorio; prevaleció el espacio público para la vida urbana, dotando de carácter y sentido a la ciudad.

A principio del siglo XX el urbanismo se encaminó por responder a la necesidad de mejorar las condiciones de vida, regulando requisitos sanitarios y de vivienda. La planificación se orientó en la sociedad industrial en el ciclo residencia- trabajo-regeneración como respuesta a las dinámicas de la ciudadanía.

Se hace énfasis en la última mitad del siglo XIX y en la primera del siglo XX, temporalidad que plasmó un enfoque parcial y reduccionista en la configuración de las ciudades. Proceder que fue forjado por una disciplina urbanística desde las ciencias

sociales, estructurada por sociólogos, geógrafos, arquitectos, planificadores y economistas; dedicados en intervenir fenómenos ligados a su interés y especialidad de manera unilateral (Boccolini, 2016). Estos arbitrajes promovieron “proyectos especializados, fragmentados y excluyentes que han dado lugar a situaciones insoportables” (Bladimir, 2005, p.12).

Autores como Jacobs (1967), Lefebvre (1975) y Mumford (1945) ingresaron en las metodologías del planeamiento urbano moderno, preponderantes en el siglo XIX y XX que fueron desarrolladas desde la corriente reduccionista y mecanicista. Estos autores tendieron críticas desde los marcos teóricos, manifestaron que la ciudad no debía ser conceptualizada desde una perspectiva tan simplista y parcial para entender el entorno físico y el comportamiento social (Boccolini, 2016).

Bajo esta señalización, se presentaron tendencias emergentes que proyectaron a la ciudad posmoderna desde el desvanecimiento de las líneas conceptuales, evitando la parcialidad en el planeamiento urbano contemporáneo. En atención a lo cual, se configuró y estudió a la ciudad desde una naturaleza dinámica, compleja, interdependiente, continua, flexible, polifacética, pluridimensional, ambivalente y antropocéntrica (Boccolini, 2016; Bladimir, 2005; Sáez, 1980 cit. por Sanabria, 2014).

Referente al planificador, este fue consciente al comprender las cualidades del “caos urbano” en donde acentúa la complejidad y la diversidad para la toma de decisiones sociales, económicas, políticas y ambientales en el sistema urbano (Chadwick, 1973; Boccolini, 2016). Este arbitraje trajo consigo, la vinculación de un conjunto de procesos intrínsecos y extrínsecos, gestionados y transformados de acuerdo con la comunicación que ejercen las estructuras sociales; por lo que, profundizar en la naturaleza del ordenamiento territorial es adentrar en la planificación del territorio desde distintos espacios y actores sociales (Sáez, 1980 cit. por Sanabria, 2014).

Prosiguiendo con la exposición, en la segunda mitad del siglo XX la planeación profundizó en otros ámbitos de la realidad social, dando comienzo en articular a la sociedad y a la configuración del espacio urbano. Este ajuste en el estudio de las ciudades trajo consigo la reforma de políticas públicas acorde al cumplimiento de las necesidades sociales, replanteadas en vivienda, educación, salud, transporte, energía, agua y entre otras (Bladimir, 2005).

Como resultado de las transformaciones que se venían exteriorizando desde el movimiento moderno, ostentaron nuevos fenómenos urbanos, acrecentando la segregación, la dispersión y la fragmentación del espacio urbano, así como, el control privado en el área pública (Bladimir, 2005).

Avanzando en los cambios, después de la segunda guerra mundial nace una política pública como material para aumentar la calidad de vida; refirió al ordenamiento territorial con relación a dar respuesta al crecimiento urbano. Su finalidad fue “corregir” la planificación urbana y socioeconómica compuesta por elementos sociales, económicos y espaciales, en busca de asignar la vocación del uso del territorio a nivel local (Fabo, 1983; Sanabria, 2014).

En nuestros días, la mayoría de la población mundial es urbana (54%) y vive en centros urbanos de más de 500.000 habitantes (UN-Hábitat, 2014 tomado de Boccolini, 2016); concentraciones urbanas en las que no solo se aglutina la mayor población sino también el poder económico y político, en donde empírica e históricamente se han asociado con “mayor calidad de vida, oportunidades de desarrollo y progreso” (Boccolini, 2016, p. 222).

Sin embargo, a lo largo de los años, los fenómenos urbanos han superado los planes propuestos, generando una tasa alta en el fracaso de la planificación urbana en el mundo (Bocollini, 2016). Zoido (1998) acentuó que el ordenamiento territorial es de escasa implantación por ser una función pública que se apoya en “instrumentos jurídicos, prácticas administrativas y principios consolidados de planificación, información, conocimiento científico y participativo” (tomado de Sanabria, 2014, p. 16). Procesos que realzan la opinión y observación de diversas estructuras sociales -institucionales, no institucionales y semi institucionales- para afianzar estrategias en el crecimiento económico y social reflejadas en el territorio.

Por lo que estas tácticas crean dinámicas fragmentadas y dispersas, dilatando “extensas periferias suburbanas de baja densidad y absoluta especialización residencial; parques de actividad o polígonos industriales asimismo especializados; y grandes enclaves comerciales estratégicamente localizados en las interacciones de autopistas, centros de ciudades y zonas suburbanas” (Bladimir, 2005, p.13).

De manera que el territorio es el lienzo donde se observan los resultados de la aplicación de un instrumento, al que nos referimos ordenamiento territorial, operado de manera holística y democrática para ejercer la utilización del espacio, considerando la relación entre las desigualdades regionales y las problemáticas en actuación económica, ecológica, social, cultural y política (Pérez, 1998; Serrano, 2001 cit. por Sanabria, 2014).

A razón de esto, entender el ordenamiento del territorio es un gran reto por la complejidad no solo de los elementos que involucra sino también por la relación entre los modos de apropiación del espacio y el marco administrativo bajo el que opera el territorio. Por esta razón, cada país ha desarrollado su modelo de ordenación del territorio acorde a la política nacional territorial.

Bajo esta virtud, las Naciones Unidas (2012) convocaron a definir estrategias para operar una planificación multiescalar y diversa que promoviera ciudades con mayor inclusión y accesibilidad en temas de desarrollo ambiental, económico, habitacional, servicios básicos y espacios públicos (UN-Habitat, 2013, 2016, cit. por Boccolini, 2016).

En la actualidad la mayor tasa de urbanización se concentra en los países subdesarrollados en el hemisferio sur (Boccolini, 2016). A principios de 1980, América Latina y el Caribe generaron las primeras leyes y políticas de Ordenamiento Territorial, asociadas a los aspectos económicos y sociales que incorporaron valores ambientales, aspiraciones sociales y la productividad en las actividades económicas. Ejercicios que enfrentaron el reto de la globalización (1970) y el empleo de las políticas del libre mercado en el caso de México (1982); acciones que generaron modificaciones del uso del suelo a ritmo acelerado (Montes, 2001; Sánchez et al. 2013). El libre mercado es un proyecto político de actores dominantes que buscan restaurar las condiciones de acumulación del capital contemporáneo (Harvey, 2005).

La adopción al libre mercado despliega patrones desiguales; a causa de las oposiciones surgidas entre los proyectos orientados al mercado y las estructuras institucionales de cada territorio (Brenner y Theodore, 2010).

El ordenamiento del territorio se compone esencialmente por los temas de “redes de infraestructura, la clasificación y el uso de los suelos, los asentamientos irregulares, la expansión urbana y los límites de la ciudad” (Montes 2001, p.13). Por tanto, manejarlo

desde un carácter sistémico requiere su desarrollo, a partir de la perspectiva política, normativa, institucional y la participativa desde diversos actores (Montes 2001).

Montes, con base en Kammeier, narró que para adentrar en el ordenamiento territorial se requieren irrumpir en tres factores: 1) desarrollo social y económico -fin-; 2) sostenibilidad ambiental -condición-; y 3) la participación en la gestión -método-. Atender los tres temas ha llevado a replantear los objetivos y procesos de la planificación tradicional. Y como respuesta a esta, se propone la planeación estratégica, exhibiendo al Ordenamiento territorial como un:

proceso que se articula, complementa y retroalimenta, en forma permanente, con la planificación estratégica, en función de hacer más eficiente y eficaz la asignación de recursos en cada porción del territorio. (Marco General para el Ordenamiento Territorial de la República de Bolivia, 1997, p.2 tomado de por Montes, 2001, p.14).

Por ende, esta investigación se dirige a observar el ordenamiento territorial que se dispone en la expansión urbana desde un carácter sistémico que articule, comple y retroalimente su propio sistema. Así mismo, se profundiza en la intervención que realizan los actores -institucionales, no institucionales y semi institucionales- para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales, y se dirige a observar el ordenamiento del territorio desde una manera más social y crítica.

Una vez revelada la dirección de esta investigación, es necesario imbuir por el ordenamiento territorial desde un carácter complejo que atienda las nuevas tendencias y discontinuidades; dejando de lado aquellas planificaciones tradicionales que se modelan de manera general, definitiva y completa (Montes, 2001).

Para este caso la complejidad es soportada por medio de un análisis participativo que enlaza un plan urbano multiescalar y a largo plazo. Este ejercicio produce cambios en relaciones bidireccionales que se manifiestan con interdependencia entre territorios, políticas y niveles de gobierno (Montes, 2001).

Por ende, para analizar el ordenamiento territorial desde la visión sistémica es esencial profundizar en las escalas territoriales y las condiciones urbanas que involucran cualidades, mezclas de uso y procesos de intercambio que se generan en el sistema urbano.

Además, se requiere penetrar en los conflictos históricos y actuales en el territorio (Bernal, 2004 cit. por Sanabria, 2014) con la intención de estimar una mayor comprensión del fenómeno.

No obstante, definir y unificar lo urbano ha sido caótico, careciendo de criterios para concretar el sistema por la disparidad en las condiciones de las aglomeraciones (Boccolini, 2016). La dispersión y el desarrollo del territorio en las ciudades modifica sus condiciones vinculándose con nuevas centralidades tanto mayores como menores.

En definitiva, se sumerge a este gran reto con el propósito de perfilar el sistema urbano para este estudio, territorio que muestra mayor intervención y actividad humana en su gestión y uso. La finalidad es observar y asimilar como se posicionan las estructuras sociales que inciden el ordenamiento del territorio urbano.

Territorio Periurbano

El territorio urbano se compone por una gran horma social que interactúa juegos y procesos. Actividades que producen y realizan el sistema urbano como reflejo de esta, en busca de circunstancias y condiciones específicas que marcan tendencias y organizaciones en su entorno, derivando estructuras tangibles en el espacio (Sosa, 2017).

Para hablar de las condiciones físicas del territorio urbano es necesario observarlo desde un nivel complejo; que se marque como “autorreferente, autorregule y organice de acuerdo con sus mismos componentes y en reacción al entorno, implica reconocer a los actores, sistemas y subsistemas que forman a dicho objeto; sus interacciones con el medio” (Sosa, 2012b cit. por Sosa, 2017, p. 55).

En pocas palabras son escenarios de la vida humana que moldean a los espacios y a las contribuciones individuales y colectivas, que transforman y dan vigencia al territorio. De manera que, el territorio no es sin la sociedad y la sociedad no es sin el territorio, refiriéndose a una visión superpuesta.

Como ya se mencionó en la teoría sistémica autorreferencial es necesario distinguir a un sistema de su entorno. Por lo que, es forzoso describir esta diferencia del sistema - territorio urbano- con su entorno, y poder analizar la adquisición de formas y condiciones del espacio urbano.

Adentrar en la diferenciación de estas dos dimensiones -sistema y entorno- puede ayudar a explicar la realidad del territorio urbano en su condición física y social desde una manera general, para después exponer lo que identifica al territorio urbano de una manera específica.

Por ende, es necesario profundizar en el término de identidad, que ayuda a mostrar los contrastes entre las dimensiones, este ejercicio equivale al *médium*. Luhmann se refirió a este como *Unidat multiplex* o diferenciación del entorno; acorde a esto, Mercado (2017), en *Identidad de las ciudades desde la complejidad*, analizó los cuatro elementos que intervienen para que sea permisible la identidad en las ciudades, siendo:

1. La Relación es el vínculo entre los componentes internos y externos del sistema. Refleja la interacción entre las partes que son los objetos urbanos y las dinámicas que corresponden a las prácticas y su relación con los urbanistas. En este apartado se tienen que analizar todos los objetos que involucran arquitectura, infraestructura, actores sociales y cultura.
2. La Pertenencia es el elemento que delimita y diferencia al espacio y al tiempo de apropiación de una comunidad, así como la personalidad de quien adquiere este.
3. La Permanencia es el tiempo por el que se desarrolla una identidad en una ciudad, es decir, el arraigo en el tiempo.
4. El Reconocimiento es la distinción y diferencia de un sistema; es decir, son los elementos que conforman una ciudad y otra. Donde se adquiere conciencia colectiva de una personalidad distintiva.

Así mismo, Mercado (2017) articuló a la identidad como un atributo diferenciador y no un proceso. Por lo que, identificó una serie de movimientos y dinámicas que hacen posible que las ciudades tengan cualidades tan singulares. Tendencias que son encaminadas a nivel biológico (Bohm, 1999; Bauman y Vecchi, 2005), neuronal, físico por la Teoría Celular (Aranda-Anzaldo, 1997), Teorías Organicistas (Bolker, 2000) y la Teoría núcleo Dinámico Cerebral (Edelman y Tononi, 2001), coexistiendo las siguientes:

1. La División es la dinámica que complementa la información estructural para posteriormente separarse con el objetivo de formar otra u otras estructuras. En el caso de las ciudades, complementan su forma para después dividirse o separarse.

Esta acción se realiza por medio de dos opciones: la primera, cuando las ciudades no tienen espacio para crecer, la población sale y busca otros espacios; y la segunda se refiere a la saturación de “información” que se tiene en una población. Es decir, los ciudadanos buscan crear nuevas sociedades hasta obtener toda la información completa y sentirse “realizados y consumados” (Mercado, 2017).

2. La Inducción es la interacción que se genera a través de la unión física entre células para dar paso a señales. En las ciudades, los ciudadanos son los encargados de transmitir información que distingue y separa formas, que son necesarias para que los cambios ocurran. Así mismo, los objetos urbanos también generan cambios, pero estos resultan del procesamiento de la información por quien los usa (Mercado, 2017).
3. La Concentración / Degradación se presenta como la transmisión de información genética entre estructuras vecinas, que forman otras con diferentes o menor información, pero bajo el mismo origen. En las ciudades se puede observar este fenómeno cuando se transmite información a las zonas de crecimiento donde es llevada, pero pareciera que se va diluyendo.
4. El Desenvolvimiento / Despliegue consiste en desarrollar o expandir la información. En la ciudad la identidad podría estar en un aparte no localizada, Bauman y Vecchi (2005) manifestaron que la identidad depende de donde pertenece, permanece y se relaciona. Es decir, la identidad es transmitida y puede desplegarse a diversos lugares, influyendo en la misma ciudad u otras lejanas (Mercado, 2017).
5. La Resonar / Sintonizar es la dinámica para transmitir la identidad por medio de los niveles de estructuras individuales y colectivas, que trascienden en espacio y tiempo (Narváez, 2010 cit. por Mercado, 2017).
6. La Continuidad / Discontinuidad es el movimiento de encender y apagar información, Luhmann hace referencia a la comunicación como aglutinante que une y diferencia.
7. El Controlar / Organizar es el fenómeno que consiste en mantener el equilibrio en el sistema por medio de separar o unir la materia, energía o información. Lo que, en

las ciudades, las estructuras y formas urbanas tienen la capacidad de reconocimiento.

8. El Destilar se refiere a discriminar estados, lo que en la ciudad se interpreta como autorreferencia a sí misma para determinar su identidad.

Los elementos y dinámicas expuestos con anterioridad son las bases para entender los cambios que dan forma a la ciudad.

Avanzando en nuestro razonamiento y profundizando en el crecimiento urbano que se refleja en las ciudades a lo largo del tiempo, se han ejecutado dos modelos de concentración o compacidad, y otro en la dispersión o difusión; que practican patrones de crecimiento desde distintas directrices como: poblacionales, económicos y territoriales (García, 2018).

En el transcurso de la historia se han desarrollado modelos urbanos de manera generalizada, que han sido interpretados y ajustados de modo que den respuesta a las necesidades y condiciones locales de cada ciudad (Muxi, 2006 tomado de García, 2018).

García (2018) realizó una síntesis de los modelos construidos desde 1920 hasta la actualidad para el estudio urbano y su evolución, considerando los planteamientos teóricos de Buzai y Borsdorf (2014) y Janoschka (2002) desde la perspectiva de la complejidad de los sistemas urbanos.

Como se mencionó con anterioridad el origen de las primeras propuestas de estructuras urbanas fueron enfocadas en la ecología urbana, direccionando a las ciudades como ecosistemas gobernados, en donde se despliegan los siguientes cuatro modelos:

1. EL Modelo de Anillos Concéntricos de Burgess (1925) sugirió el crecimiento o expansión urbana hacia el exterior en anillos concéntricos.
2. El Modelo Sectorial de Hoyt (1939) presentó sectores y contrastes en los usos del suelo originados en el centro y en las principales vías como puntos clave para la vinculación socio-urbana y centro-periferia.
3. El Modelo de los Núcleos Múltiples o de Desarrollo Urbano Polinuclear de Harris y Ullman (1945) se planteó una ciudad con núcleos de crecimiento separados que dispuso diferentes usos de suelo; el número de núcleos depende de la evolución de cada ciudad y los factores de localización.

4. El Modelo de los lugares centrales de Walter Christaller (1933) manejó un núcleo en donde se ofrecen más bienes y servicios a la población, siendo estos los que direccionan los asentamientos humanos.

Para 1970, el enfoque ecológico pasó a segundo plano y se aproximó al económico en donde se organizó la ciudad de acuerdo con el valor del suelo y de la renta (Garmendia et. al., 2008 tomado de García, 2018). Por otra mano, la sociología se hizo presente centrándose en los problemas de la vivienda; fenómeno que introdujo a la vivienda como un proceso de acumulación de capital, que dio una nueva lectura a la ciudad como espacio productivo (Álvarez y Roch, 1980; Moya, 1983 tomado de García, 2018).

A partir de 1970, se comenzaron a desarrollar los primeros modelos urbanos que intentan dar respuesta a la realidad de las grandes ciudades de América Latina (García, 2018).

1. El Modelo de Yujnovsky (1971) se planteó la distribución del espacio por medio de los ingresos y las pautas culturales de cada estructura social.
2. El Modelo de Griffin y Ford (1980) la estructura urbana se planificó por medio de la vinculación de elementos tradicionales con procesos modernos.
3. El Modelo de Bähr y Mertins (1992) planificó en tres tipos de crecimiento: alto, moderado y bajo; y en tres estructuras de los usos de suelo: anillos concéntricos para la estructura antigua; sectorial para la moderna y celular para la periférica.

Prosiguiendo el recorrido, para 1990 se pensaron nuevos modelos en busca de atender las transformaciones y características que fueron presentadas en las ciudades de Latinoamérica. De manera que, se exhibieron dos principios estructurales, la tendencia sectorial- lineal que se dirigió a la construcción de vialidades; y el crecimiento celular expresado por nodos fragmentados que se adhirieron en la periferia (Borsdorf, 2003 tomado de García, 2018).

1. El Modelo de Pérgolis (1999) analizó la morfología urbana por medio de los estadios evolutivos de ciudad continua, discontinua y fragmentada.
2. El Modelo de Janosschka (2002) propuso el crecimiento fragmentado por medio de la privatización del espacio.

3. El Modelo de Borsdorf, Bähr y Janoschka (2003) mostro las etapas del desarrollo de la ciudad desde la época colonial, caracterizando a la ciudad desde un cuerpo compacto a un perímetro sectorial.

El objetivo de realizar el recorrido por los modelos urbanos fue revelar los ejes rectores que marcaron el crecimiento de las ciudades donde los modelos se dirigían a un objetivo biológico, económico que ordenó y “corrigió” fenómenos urbanos como el crecimiento y la expansión. Descripción que ayuda a entender el proceso de urbanización generalizado y adaptado que se ha desarrollado en la historia urbana.

Para este estudio es fundamental conocer los procesos de urbanización para entender al territorio desde el pensamiento sistémico, con la intención de relatar el engranaje complejo y compuesto por una diversidad de elementos que responden al mismo mecanismo.

Los modelos urbanos presentados muestran gran intervención en las ciudades de América Latina, las cuales en la actualidad presentan mayor tasa de urbanización en nuestro continente. Geraiges (2004) narró que el territorio latinoamericano ha sido propicio para penetrar visiones del mundo, marcando pensamientos de globalización y de modernidad.

Procesos que integran el conocimiento económico, político, tecnológico y cultural, con la intención de interconectar al mundo. Acciones que han adentrado en las formas de organizar la vida, la producción, el trabajo y el consumo; estableciendo patrones genéricos que han forjado consecuencias geográficas y sociales (Flores, 2016).

Estas tendencias han originado el movimiento masivo de población rural a las zonas urbanas que ha generado a las ciudades problemas económicos, culturales y sociales. Desplazamientos que aumentan la cantidad de superficie en los centros urbanos, en donde cada ciudad ha adaptado modelos urbanos (Precedo, 2004; Infante 1980 tomado de Flores, 2016).

Bazant (2001) expuso la caracterización de la dinámica del crecimiento urbano en cuatro etapas:

1. La Ciudad pequeña cuya expansión es concéntrica alrededor de su centro en donde se mantienen todas las actividades requeridas por la sociedad; los poblados lejanos a la mancha urbana se comunican lo largo de las carreteras.

2. Es el Inicio de Ciudad media, se intensifica su crecimiento demográfico y la expansión se desarrolla a lo largo de las carreteras, generando corredores comerciales urbanos y las avenidas principales.
3. Las Ciudades medias elevan la ocupación del territorio y comienzan la conurbación de localidades que se encuentran en otros municipios, por lo que se consolidan corredores urbanos a lo largo de las carreteras.
4. Las Ciudades medias con alto nivel de dispersión, su índice es de una gradual densificación ocupando territorio entre los anillos de la ciudad; se manifiestan disfuncionalidades por la insuficiente estructura urbana.

Hasta lo antes dicho, el crecimiento de la ciudad ha generado expansión urbana, posicionada equivalente a la invasión de áreas rurales en la periferia de la ciudad. Las cuales han sido tomadas a través de asentamientos irregulares y por conjuntos habitacionales para población de bajo y alto ingreso económico, en algunos casos se ubican en áreas que no están aprobadas dentro del ordenamiento territorial (Chen, 2000; Schteingart y Salazar, 2005).

En la actualidad se observan dos tendencias genéricas en la expansión urbana. La primera es, la contraconurbación que implica el movimiento de personas y actividades económicas de áreas urbana hacia las rurales; se invierte la dirección de los flujos demográficos campo- ciudad a ciudad-campo (Berry, 1976; Ferras, 2007 tomado de García, 2018).

La segunda tendencia es la suburbanización movimiento clásico de la población hacia los bordes, el cual se produce por distintas motivaciones políticas, técnicas y administrativas. Monclús (1999) asoció esta urbanización con varios fenómenos de segregación social y de especulación urbana. Esta tendencia se ha presentado en los extremos con mayor incidencia en el crecimiento urbano (Roca, 2012 tomado de García, 2018).

Bajo esta narración se demanda dirigir el estudio por la tendencia de la suburbanización, que genera el movimiento de dispersión tanto de la población como de las actividades económicas en los bordes de las ciudades; este mecanismo se presenta en todo

el mundo sobre las áreas rurales y naturales desbordando los límites urbanos (Lacabana, Cariola y Alonso, 2006).

En los estudios de urbanismo se muestran diversos conceptos para redefinir y delimitar las nuevas ciudades como: ciudad-región, ciudad global, ciudad dispersa, ciudad límite o territorio de flujos. Cada expresión es manejada de acuerdo con el punto de vista con el que se observa la realidad de los núcleos en los bordes urbanos, ya sea espacial, funcional, social y entre otros (Nel-lo, 1998; Muñoz, 2004 tomado de Astorkiza y Ferrero, 2012).

Avanzando en el análisis, los estudios de las circunferencias de las ciudades se han mostrado desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX; se presentó el término de *arrabal* como lo que está afuera de la ciudad, y *suburbio* lo que está cerca de la ciudad (Flores, 2016).

Flores (2016) vinculó a estos términos como precursores de *periferia* que ha sido aplicado desde 1970, tematizando al contorno de la ciudad. El término fue enfocado desde la teoría social, ya que el proceso de expansión urbana es de naturaleza social y selectiva.

La relación entre periferia urbana y asentamientos humanos se desarrolla en tres categorías. La primera es la estructura que se refiere a la forma compacta, difusa, radial, entre otras; la segunda son los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que se producen en las formas; y finalmente los comportamientos que se presentan en las estructuras sociales que actúan en las periferias (Audirac, 1999; Taylor, 2011 tomado de Escandón, 2017).

Paralelamente, se habla de urbanización de la periferia con los vocablos periurbanización o ex-urbanización (Astorkiza y Ferrero, 2012). Flores (2016) señaló a “la expansión urbana como la principal productora del espacio periurbano” (p.111- 112).

En los últimos años, el crecimiento urbano y la ocupación del territorio periurbano se ha caracterizado por la posesión de territorio no-urbanizable. Refiriéndose a que, la utilización del suelo no fue planificada para el uso urbano, modificando su estructura y dinámica. Esta incautación origina nuevas formas de ocupación y organización del medio rural, en donde se mezclan modos de vida y cultura, tanto de la población urbana que tiene

movimiento a áreas rurales, como los integrantes de asentamientos rurales que comparten el territorio con la población urbana (Flores, 2016; Astorkiza y Ferrero, 2012).

La condición que caracteriza al periurbano es su constante cambio del uso del suelo, en la espera del desarrollo urbano. En la actualidad las zonas periurbanas se han caracterizado especialmente por espacios social y culturalmente heterogéneos. En América Latina en la mayoría de las ciudades el territorio periurbano se ha especializado en la producción de vivienda unifamiliar y plurifamiliar de diferentes niveles sociales; se caracteriza el nivel alto por vivienda aislada con gran superficie de terreno, mientras que los de niveles inferiores se yuxtaponen en hileras con superficies mínimas (Astorkiza y Ferrero, 2012; Ortiz y Cardoso, 2010).

La dinámica presenta un modelo de ocupación masivo de vivienda más horizontal que vertical en el territorio periurbano, lo que multiplica la necesidad de desplazamientos a zonas donde se muestran las condiciones necesarias para el desarrollo de la vida (Astorkiza y Ferrero, 2012).

Así mismo, se comentó que la ocupación de los bordes ha sido motivada por distintos actores e intenciones para su uso. Por tanto, la periurbanización se ha presentado de dos maneras, la primera de naturaleza espontánea; y la segunda propiciada por actores, promotores urbanos, residentes, asociaciones y poderes públicos, en donde el actuar de las autoridades está condicionada y no precisamente va de la mano con la planificación urbanística (Aquachar-Charpentière, 1997 tomado de Astorkiza y Ferrero, 2012; Flores, 2016).

Además, se ejerce poder en los ayuntamientos locales para la aplicación o inaplicación de planes de acuerdo con intereses privados; de igual modo, los servidores públicos ejercen ventaja en las normativas para adquirir acceso a ciertos territorios y ampliar las áreas urbanizables (Aquachar-Charpentière, 1997 cit. por Astorkiza y Ferrero, 2012; Flores, 2016).

A razón de esto, para este trabajo se destina a la periurbanización que se forma por medio del comportamiento de diversos actores, con la intención de entender los procesos de ordenamiento territorial.

Entonces, se profundiza en los espacios periurbanos en México, los cuales dieron oposición a los factores migratorios a los centros urbanos. Este ejercicio incrementó el valor del suelo urbano, y generó irregularidad en el territorio y la pobreza (Ávila, 2001; Hernández et al., 2009 cit. por Flores, 2016).

Desde 1950 se manifestó la configuración y abstracción de las tierras destinadas a usos agrícola por la mancha urbana, labor fiscalizada por la legislación agraria y la apertura comercial a la propiedad privada en el campo (Ávila, 2001; Hernández et al., 2009 cit. por Flores, 2016). Con esta narración se recuerda la intervención de Zoido (1998), Aquachar-Charpentière (1997) y Flores (2016), quienes manifestaron que el ordenamiento territorial era de escasa implementación por ser una función pública que es vulnerable a fuerzas externas e intereses privados.

De igual modo, las áreas periurbanas en México se encuentran diversificadas; estudiarlas es complejo por la pluralidad social, económica y territorial. En las zonas predominan los asentamientos irregulares que carecen de infraestructura y servicios, así mismo, en menor cantidad se manifiestan las áreas residenciales (Flores, 2016).

Como ya se comentó las administraciones locales son las encargadas de determinar estrategias en áreas periurbanas; así como, estimular el agrado o el desagrado del territorio edificable para vivienda. Diversos municipios han adecuado e incitado el crecimiento habitacional en las zonas periurbanas por facilitar viviendas de menor superficie y precio (Hervouet, 2005 cit. por Astorkiza y Ferrero, 2012).

La periurbanización se identifica por su localización aislada y dispersa del conjunto; llevándose a la práctica por tres modelos de expansión urbana: 1) desarrollo discontinuo; 2) desarrollo radial; y 3) desarrollo a saltos (manchas urbanas en usos rurales) (Flores, 2016).

Morello (2000) mencionó que en la zona periurbana el sistema urbano disminuye; debido a lo cual, Pouyenne (2004) agregó que ha mayor concentración de habitantes en las periferias mayor accesibilidad y eficacia de los servicios, por lo que, describió el vínculo entre el uso del suelo y la densidad de población (Flores, 2016; Astorkiza y Ferrero, 2012).

Por este motivo, se encamina en comprender la iniciación de las ciudades medias que tienen corredores urbanos y se vinculan con otros nodos sin presentarse una forma conurbada. El objetivo de profundizar en estas ciudades es por mostrar una expansión

urbana, en las que se pueden analizar los procesos de urbanización que marcan la proyección y la creación de una estructura y de un orden.

Por consiguiente, se aterriza en las zonas periurbanas donde se desarrolla la ocupación del uso habitacional, por mayor ocurrencia de edificación de vivienda horizontal en serie; se dirige a la densidad alta con la intención de tener mayor cantidad de condiciones físicas que benefician al cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos que las habitan.

En definitiva, a lo largo de este apartado se ha hablado de modelos y dinámicas de urbanización, sin embargo, los fenómenos urbanos actuales requieren ser analizados desde la diversidad de enfoques y procesos sociales, ambientales, institucionales y urbanos, por lo que, se hace el uso de los sistemas complejos para su comprensión y su relación.

Estudiar el ordenamiento territorial en el área periurbana es observarlo desde un sistema de elementos:

que establecen relaciones sociales, acciones y funciones generadas a partir de los roles que cada actor desempeña, los cuales se vinculan a través de circuitos sociales, económicos e institucionales, entre otros. Dichas relaciones conforman el sistema de acciones... que se encuentran en permanente estado de reajuste influenciado por cambios políticos, sociales, económicos y culturales que condicionan el desarrollo de determinadas acciones. (Flores, 2016, p.114).

Paulatinamente se observa como el estudio del área periurbana desde la teoría sistémica autorreferencial, ayuda a ejercer el vínculo entre la sociedad y su espacio con la intención de entender los procesos de ordenamiento del territorio en el uso habitacional desde el actuar de las estructuras sociales; respondiendo al crecimiento y organización del espacio urbano.

Conjuntos habitacionales

El abordaje habitacional requiere ser atendido desde la complejidad; se adentra en las decisiones tomadas para desplantar conjuntos habitacionales, y se asiste en observar los elementos que componen a este sistema parcial. Estos son considerados a partir de las

interconexiones con otros elementos; concibiéndose como dimensiones dentro del propio sistema (Barreto, 2006).

Este apartado pretende definir las cualidades y características de los conjuntos habitacionales, entendidas como un sistema; conjunto de elementos que son propios de distintas disciplinas pero que se interconectan para ser observados entre sí.

Para insertar a los conjuntos habitacionales en el pensamiento sistémico se aproxima en tres dimensiones:

- La Dimensión Morfológica aborda a la identidad como medium que asiste en diferenciar las cualidades que distinguen a los conjuntos habitacionales de otros.
- La Dimensión Política Administrativa interrelaciona a los usuarios del área habitacional desde su entorno físico y social, con la intención de hacer factibles las condiciones del complejo habitacional.
- La Dimensión temporal exhibe los cambios en los estilos de vida de los grupos sociales y contextos a través del tiempo.

En México, en la década de los setenta, los asentamientos de densidad habitacional alta destacan en la pluralidad urbana; se matizan conjuntos habitacionales de vivienda media e interés social de tipo horizontal, vertical y mixto. Los conjuntos habitacionales son constituidos y ordenados en bloques de vivienda unifamiliar, multifamiliar o dúplex (Núñez, 2007).

Bajo este primer acercamiento, los conjuntos habitacionales se asocian a términos en los que el espacio habitacional actúa de manera conjunta con la sociedad y el territorio.

Los conjuntos habitacionales son definidos como unidad integradora que interrelaciona al individuo con su entorno, referidos a las escalas y los factores con las que se relaciona para generar espacios adecuados que permitan el desarrollo físico y psico-social de los usuarios. Estos espacios se integran físicamente a la ciudad desde la accesibilidad a servicios y equipamientos, para lograr un eficiente desarrollo en las actividades de los habitantes, factor importante para satisfacer las necesidades básicas de la vida y su relación social dentro del medio urbano.

Aclaraciones conceptuales

Una vez identificados los elementos de los conjuntos habitacionales y de la gobernanza del ordenamiento del territorio periurbano; se definen los términos de conjuntos habitacionales y gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

- **Gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.** Es una estructura que ordena procesos y relaciones entre las observaciones y las comunicaciones de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales que actúan para el complejo habitacional.
- **Conjuntos habitacionales.** Este espacio habitacional ofrece las condiciones para que la población disfrute de recursos urbanos donde pueda satisfacer sus necesidades básicas sociales. Además, las condiciones de los conjuntos habitacionales se relacionan con las opiniones de las estructuras sociales que intervienen en una comunicación con respecto a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. De tal forma, para estudiar los conjuntos habitacionales se requiere de un medium que deposite las oportunidades más efectivas y transparentes, donde se muestren las intervenciones y las relaciones entre las actividades económicas y los asentamientos humanos (Programas de Cooperación FAO/Bancio Mundial, 2008).

Dicho lo anterior, se considera que la apariencia de los conjuntos habitacionales representa a la variable dependiente; mientras que la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano corresponde a la variable independiente.

Por ello, acometemos el interés en estudiar las intervenciones y las relaciones entre los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales, con el objetivo de operar y generar condiciones que garanticen las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Al avanzar en el razonamiento, se estructura la comprensión de la Gobernanza del Ordenamiento Territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Conocimiento que se adquiere, comprende y analiza por medio de la Teoría Sistémica Autorreferencial; en virtud de relacionar los conocimientos adquiridos tanto de la descripción de los conjuntos habitacionales como de la Gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Ambos

representan a los sistemas parciales que interconectados y ordenados compondrán el sistema global.

Este sistema global se describe en dos etapas:

La primera etapa opera los principios de “autorreferencia” y “autopoiesis” para organizar las operaciones y las observaciones de los dos sistemas parciales, conjuntos habitacionales y gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Estos conservan su autonomía e interconexión, aun cuando se define un sistema global que integre a ambos sistemas parciales. Se presentan las diferencias y semejanzas entre los sistemas parciales y su entorno para ordenar la estructura general. Esta última se define mediante el carácter que interconecta a las variables; siendo este la garantía del cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

La segunda etapa ilustra la estructura social tridimensional que determina Luhmann para el orden del sistema global:

La Dimensión de la administración representa al aparato estatal, integra a las acciones que dependen de una perspectiva institucional. Referente al sistema parcial de gobernanza, son los conceptos que forman parte del Orden institucional de la propia red, es decir, son todas aquellas decisiones y acciones por medio de las que se eligen principios que orientan la buena gobernanza del Ordenamiento Territorial. Mientras que para el sistema parcial de desarrollo territorial se representa a todas aquellas decisiones y reglas institucionales que son tomadas en beneficio de proyectar los conjuntos habitacionales.

La Dimensión pública son las organizaciones, los actores y la opinión pública que influyen en el desarrollo de los dos sistemas parciales. En el sistema parcial de gobernanza es la evaluación territorial; definida en propuesta por medio del consenso de organizaciones y actores. Esta marca las características que regirán con el objetivo de la red. Respecto al sistema parcial del complejo habitacional son los atributos para cumplir con un territorio que precise el habitar, definidos y evaluados por los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales.

La Dimensión política actúa como modelo que funciona como un mecanismo que configura la mediación entre la dimensión pública y la dimensión administrativa. Se

comprende que el inicio de la estructura es la dimensión política para definir el conjunto de acciones para ambos sistemas parciales.

Con ayuda de la ilustración 1 se presenta el orden definido por las tres dimensiones, la dimensión política está integrada por la dimensión de la Administración compuesta por: Uso Habitacional (elementos del Sistema Territorio), Orden Institucional y Ordenamiento Territorial (elementos del Sistema Gobernanza); y la dimensión Pública formada por: Evaluación territorial (sistema gobernanza).

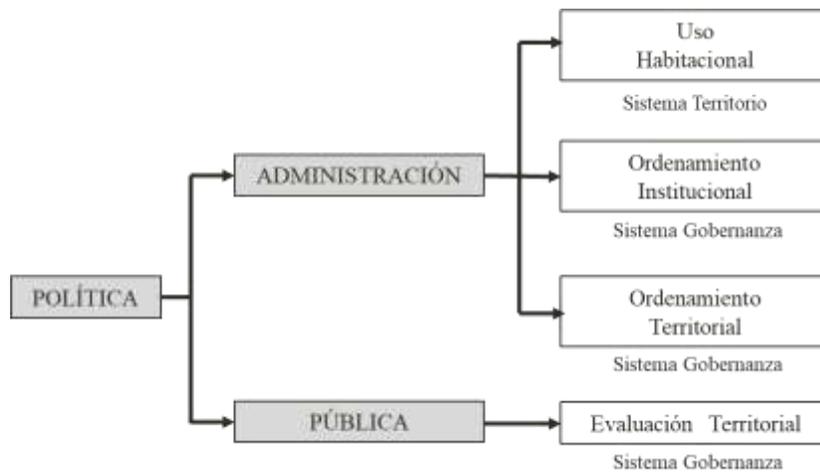


Ilustración 1. Dimensión Política-Administrativa-Pública. Fuente: Elaboración propia. Marzo, 2019.

Podemos condensar lo dicho hasta aquí afirmando que la red se logró con la ayuda de la exposición del apartado teórico. Los elementos fueron observados desde la Teoría de Sistemas Autorreferenciales para definir, ordenar y marcar una estructura desde dos sistemas parciales y tres dimensiones; estos procesados desde una operación selectiva y conectiva para comprender la observación y la comunicación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

La investigación se acotó al pensamiento Luhmanniano, y excluyó a otros pensamientos, a otras teorías y a otras cuestiones particulares. Los elementos descritos en el apartado teórico se presentaron con la intención de entender el modo en que opera el objeto de estudio de manera integral; esta acción difuminó los límites conceptuales, disciplinares y multiescalares para entender su complejidad. Por ende, adentrar de manera específica e idealizada en cada elemento no es la dirección de esta investigación.

A continuación, en forma de síntesis, se presentan los componentes de la gobernanza; esta selección y delimitación teórica evalúa el fenómeno entretejiendo el discurso con elementos importantes del territorio, del ordenamiento territorial, del territorio periurbano y de los conjuntos habitacionales. Estos presentándose como guía para entender la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales (Ilustración 2).

Dimensión	Componentes Nivel 1	Componentes Nivel 2	Componentes Nivel 3	Componentes Nivel 4		
Administrativa	Uso Habitacional	Unidad Territorial	Prácticas	Acuerdos		
				Negociación		
				Conflictos		
				Competencias		
		Relaciones	Superficie Terrestre	Relieve		
				Condiciones ambientales		
	Orden Institucional	Elementos de Principio	Apertura	Biodiversidad		
				Comunicación		
			Participación ciudadana	Diversidad		
			Responsabilidad	Transparencia		
			Eficacia	Capacidad		
			Coherencia	Sentido social		
			Elementos Normativos	Poder	Voluntad política	
					Cooperación	Efectividad
					Normas	Acción concreta
					Transparencias	Capacidad
		Ordenamiento Territorial	Plan de Ordenamiento Territorial	Reducción de incertidumbre	Capacidad	
					Reducción de costos	Autoridad
					Desalentar comportamientos oportunistas	Voluntad política
				Distribución de beneficios	Distribución de beneficios	Instrumentos políticos
Estrategias						
Pública	Evaluación territorial			Evaluación pluralista y participativa	Alternativas de intervención	
					Diseño de Gobernanza	Transformación de prácticas
						Proceso de Gobernanza
		Resultados de Gobernanza	Mecanismos de coordinación			
			Efectos		Efectos	
						Elementos normativos
		Efectos	Efectos		Pluralidad de agentes	
					Validez y legitimidad	
		Efectos	Efectos		Existencia y robustez	
Eficacia del proceso						
Efectos	Efectos	Marco político-organizativo				
		Marco Técnico-organizativo				
Efectos	Efectos	Productos				
		Efectos				

Ilustración 2. Conceptos guía – Red Teórica. Fuente: Elaboración propia. Marzo, 2019.

Conclusión

Este capítulo demuestra que la teoría de sistemas autorreferenciales ayuda a ordenar el conocimiento que responde a la lectura de los conjuntos habitacionales; en busca de garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales desde la abstracción conceptual de la complejidad social. Esta postura teórica propone un diálogo interdisciplinario para mostrar un mecanismo integral y pertinente que responde a los vacíos y fragmentos teóricos reflejados por las limitantes de la lógica tradicional.

La red teórica se precisa como un sistema global compuesto por dos sistemas parciales, los conjuntos habitacionales y la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Esta estructura ordena e interconecta a los elementos teóricos desde su dinamismo teórico, contextual y social para describir y analizar las operaciones y comunicaciones que garanticen el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

A partir del diseño de la estructura, de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales, se enfatiza que perfilar la teoría conllevó una actividad de importante labor. Este ejercicio contiene elementos y articulaciones que competen a una diversidad de disciplinas y términos expuestos durante una temporalidad. Por lo que, definir una homogeneidad semántica entre los términos fue todo un reto, por penetrar en teorías complejas, profundas y fructíferas, evitando quedar en la simplicidad.

CAPÍTULO II. MARCO CONTEXTUAL



Introducción

Un aspecto clave en México es la coordinación fragmentada en los tres niveles de gobierno; esta causó el desconocimiento y el desinterés en la gestión, aplicación y diseño de estrategias para resolver problemáticas en los conjuntos habitacionales. Las acciones se adaptan e improvisan; estos ejercicios influyen con el crecimiento urbano desordenado y el rezago en la calidad habitacional; se producen conjuntos habitacionales desarticulados que no cubren con las necesidades básicas sociales.

En las últimas décadas, autores como Verdugo y Beltrán (2017) exclamaron que para que se generen productos y servicios de calidad se requiere de una buena gobernanza como método para abordar retos territoriales, urbanos, habitacionales y sociales que fomenten el bien común. Así mismo, Demerutis (2019) expuso las consideraciones adecuadas para una gobernanza donde se coordinaron las estructuras sociales privadas y públicas.

En el presente, México experimenta tendencias similares en la coordinación y negociación entre sus tres órdenes de gobierno. No obstante, carece de conectividades tanto de planeación, diseño y operatividad entre las políticas públicas, normativas, planes y programas. Así mismo, los conjuntos habitacionales se consolidan desde una postura que secciona o fragmenta, y no desde una visión integral donde se ordena el espacio como unidad, sino como un conjunto de secciones.

Por lo que se requiere observar el fenómeno de estudio desde una postura compleja, un enfoque integral y sistémico; en donde se analizan e incluyen las decisiones tomadas por los participantes que determinan las condiciones físicas formadas en los conjuntos habitacionales.

Este apartado aborda el país mexicano, con la intención de observar los conjuntos habitacionales desde su planeación y producción; hasta penetrar en las intervenciones de los actores (institucionales, no institucionales y semi institucionales); con el propósito de mostrar la relación con las necesidades de la humanidad y de su entorno.

El capítulo ha sido organizado en cuatro partes. En primer lugar, se expone un recorrido histórico alrededor de México durante el siglo XX como antecedente y los primeros 18 años del siglo XXI como estado actual. En esta parte se identifican características, acontecimientos y temporalidades que han influido en los conjuntos habitacionales y en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano alrededor de la nación. Además, se adentra en las políticas

públicas habitacionales y se precisa la actuación de los actores que intervienen en los conjuntos habitacionales. Esta comprensión permite identificar las actuaciones y los momentos que han determinado los cambios desde una lectura completa.

En segundo lugar, se profundiza en la ciudad de Manzanillo, Colima, al igual que a nivel nacional se adentra en los antecedentes y en el estado actual. Modelo de ciudad que ostenta un porcentaje nulo en gobernanza urbana. Intervenir en este estado ayuda a mostrar los procesos que operaron los conjuntos habitacionales.

En tercer lugar, se encauza en la ciudad de La Paz, Baja California Sur, al igual que en Manzanillo se adentra en antecedentes y estado actual. Ciudad con porcentaje total en gobernanza urbana. Injerirse en este municipio asiste a los mecanismos que se presentaron en los conjuntos habitacionales.

Finalmente, en el cuarto lugar se exponen los campos de investigación para esta tesis. términos que aclaran el proceso para desenvolver la estructura teórica del fenómeno de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Generalidades

Antecedentes

El paso del tiempo y las modernidades definen épocas; el ser humano ha cambiado sus necesidades y sus formas de vivir; de acuerdo con los recursos y las prácticas que ha desarrollado para ordenar y estructurar su forma de vida.

Como todas las naciones, México sufre transformaciones de época por lo que requiere adaptarse a las nuevas situaciones. A continuación, se exponen las circunstancias distintivas en el espacio habitacional desde un enfoque arquitectónico, urbanístico, institucional y social en el siglo XX; periodo donde se promueve el ordenamiento territorial desde una visión integral.

En este ciclo se presentó un acontecimiento político y social importante, la Revolución Mexicana (1910 - 1920). México tuvo un gran crecimiento económico y político, que causó grandes efectos sociales. Sin duda alguna esta época presentó grandes cambios en las ciudades; las cuales fueron transformadas radicalmente; se impulsó la teoría de la arquitectura y se trató de que los planteamientos arquitectónicos respondieran a las necesidades locales, lo que dejó en segundo término a la historia.

En la primera década del siglo, se presentaron discursos y pensamientos⁷, que señalaron la voluntad de realizar una arquitectura nacional donde se pudieran encontrar referentes formales del pasado y elaborar un vocabulario con el cual identificarse. El proyecto debía involucrar un trabajo colectivo, que integrara a los actores de la sociedad respecto a su tiempo; que rescatara las tradiciones culturales, donde el arquitecto debía poseer no solo conocimientos, sino también educación sentimental para la proyección y ejecución de la obra arquitectónica (López, 2003).

En vista de la evolución que se manifestaba, así como de la adición de nuevos procedimientos y materiales de construcción, el siglo XX fue caracterizado por la implementación del uso de concreto armado⁸ en la construcción, como material que prometía grandes virtudes en la edificación de viviendas con las características de amplitud en terrenos pequeños, resistencia al fuego y temblores; así como respuesta a las crisis económicas que se presentaban en el país (Cruz, 2016).

Se presentó una gran influencia de arquitectos tanto internacionales como nacionales, en busca de responder al anhelo de modernización de país. Se hizo presente la arquitectura internacional; las características del estilo determinaron emociones y sensaciones en los mexicanos como la carencia de privacidad y la ausencia del manejo de la temperatura interior por la presencia del uso excesivo del cristal. Los espacios expresaban soledad, por la pureza y simpleza espacial, por el uso de materiales como el hierro, cristal, y concreto (Cruz 2016).

La arquitectura internacional no respondía a las costumbres ni a la cultura de la mayoría de la población mexicana, por lo que los usuarios son los únicos evaluadores empíricos⁹; quienes reconocen las proyecciones que reflejan su cultura y sus necesidades como mexicanos (Cruz, 2016).

Se puede inferir después de lo narrado, que, durante la primera mitad del siglo XX, la arquitectura habitacional presentó grandes cambios y transformaciones, todo esto abordado y

⁷ En 1907, Jesús T. Acevedo relató un discurso señalando la voluntad de llevar a cabo la búsqueda de una nueva arquitectura, “arquitectura nacional” (López, 2003).

⁸ En 1925, el periódico *El Universal y Excelsior* y las revistas *Cemento* y *Tolteca* dan a conocer los beneficios del uso del concreto en la construcción. Colocan a la vivienda como tema publicitario (Cruz, 2016).

⁹ Torres presentó en el 2014 una Guía Metodológica para la evaluación de la calidad urbana y arquitectónica construida en serie, proponiendo al usuario como eje de la evaluación; así mismo, Romero en el 2016 mencionó que: “cada usuario es un evaluador de la calidad de los espacios que utiliza y que conoce a detalle” (p.179).

visto desde la historia de la arquitectura de México. Sin embargo, es preciso acometer la misma temporalidad, pero desde una visión política, es decir, que sucedía más allá de lo técnico.

En contraste con la historia y la teoría de la arquitectura, Leal expuso que durante la Revolución Mexicana se incrementó la inestabilidad política y social, aprovechándose el gobierno de esta inconstancia para ignorar las necesidades de vivienda de los mexicanos. Se agrega que en la Constitución Mexicana de 1917 en su artículo 123, fracción XIII dicta que: “Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas” (p.134). Por lo que el gobierno mexicano se deslindó e hizo responsable a la iniciativa privada de cubrir las necesidades de vivienda a los trabajadores (Leal, 2012).

En definitiva, el gobierno mexicano hasta antes de 1940 “permaneció casi inmóvil e insensible a las necesidades de vivienda que sobre todo los mexicanos de menor capacidad económica buscaban y no implementó ninguna política de vivienda social para solucionarlo” (Leal, 2012, p.345-346). Se puede considerar que esta inexistencia de políticas de vivienda se debió a que el mayor porcentaje de la población era rural, por lo que la densidad y el porcentaje de la población urbana no era significativo para considerar problemas por necesidad de vivienda (González y Esquivel, 1992 en Leal, 2012).

En este momento se exponen dos puntos de vista ante el mismo periodo; el primero estipula la transformación de una nueva arquitectura habitacional como respuesta a la modernización del país; el segundo una realidad donde el gobierno no estaba preparado en políticas públicas, ni en el territorio para dotar de viviendas que cumplieran con las necesidades de los mexicanos. Se infiere ausencia de conectividad entre las estrategias políticas de México y la teoría de la arquitectura; así mismo se exhibe una omisión tanto en la arquitectura como en las políticas públicas para satisfacer la necesidad de vivienda a los mexicanos con menor capacidad económica.

Avanzando en el recorrido histórico, después de la segunda guerra mundial, se presenta un fenómeno a nivel internacional, la modernidad, donde México adentra en este, pero solo en el aspecto económico, no siendo el mismo caso para la perspectiva social y política; por lo que se presentó una gran demanda de productos para el mercado internacional. Esta petición generó una intensa migración de las zonas rurales a las urbanas, áreas que no se encontraban en condiciones

para atender de manera fija a la nueva población que buscaba mejores oportunidades de vida (Leal, 2012).

El flujo constante de población migratoria ocasionó el crecimiento urbano desorganizado en ciudades como Ciudad de México, Guadalajara, Puebla y Monterrey (Rionda-Ramírez, 2006 en Leal, 2012).

Debido a esto persistió y se incrementó la necesidad de vivienda en México; de manera que se apostó al desarrollo de la vivienda obrera mínima, como manifestación de modernidad y del nuevo esquema de vida. El movimiento moderno aportó esquemas funcionales como solución a las problemáticas del crecimiento de las ciudades. De la misma forma, se generaron propuestas a las necesidades de la vivienda estandarizada, donde se exteriorizó¹⁰ la ausencia de una nueva arquitectura mexicana, a un costo mínimo y un servicio máximo (López, 2003). Se reitera que la vivienda estandarizada y en hileras se presenta desde la arquitectura industrial; sin embargo, el gobierno y la población no estaban preparados para la modernización y el crecimiento poblacional, rebasando la capacidad de vivienda necesaria para los ciudadanos (Ward, 1989 en Leal, 2012).

Las familias se sometían a una estructura de ciudad que no estaban apta, presentado áreas hostiles e inconfortables en comparación a las viviendas en el campo. Sin embargo, el gobierno les hacía comprender que tenían una vida de progreso y que se encontraban en una posición privilegiada (Leal, 2012).

Con esta operación agregamos que el gobierno motivó a la población del campo con la idea de que su calidad de vida incrementaría si se dirigían a una ciudad, donde tendrían acceso a salud, industria, comercio y servicios. El gobierno creó expectativas en la población rural, lo que ocasionó una gran densificación de población rural en las ciudades; en las que no se presentaban estrategias, ni proyectos para abordar ese fenómeno, lo que generó la inestabilidad social por no satisfacer sus expectativas.

Es importante señalar que no se identificaron trabajos o proyectos que expresaran la intención y el anteproyecto con el que el gobierno consideró la entrada a la modernización; y con

¹⁰ Mauricio Gómez Mayorga en 1977 compiló gran parte de su producción escrita en *De ensayos críticos de la Arquitectura*, donde se muestra la necesidad de una nueva arquitectura en México, que exprese su economía, mestizaje, geografía, climas, materiales y obreros (López, 2003).

ella el incremento de población urbana. El gobierno no estaba preparado para recibirla, donde transformó su estructura social y su universo cultural. Por lo que pretendemos entender que se buscaba reunir a las estructuras sociales con la intención de cumplir con el provecho de intereses particulares. Leal afirmó que:

hasta casi finales de los 80's, se utilizó la necesidad de la vivienda en las clases menos favorecidas de México para recolección de votos de partidos políticos, pues se movilizaban contingentes completos con la consigna de que asistieran a mítines políticos y votaran por el partido político oficial vigente en las elecciones, ya que a cambio había alguna forma de apoyo del gobierno para su colonia como instalación de servicios y otros favores (Ward, 1989; tomado de Leal, 2012, p.351).

Con esto deducimos que, con el incremento en la población urbana, los partidos políticos tuvieron mayor facilidad de reclutar a la población para mover y motivar masas recibiendo beneficios propios.

Entre 1940 y 1950 el gobierno mexicano consideró a la vivienda como parte de la agenda nacional, reportando problemas con la ocupación urbana (CESOP, 2006 en Leal, 2012). Por lo que México se dedicó a construir la infraestructura necesaria para poder dotar de vivienda y atender las carencias de la población. En 1963, el Gobierno Federal de Adolfo López Mateos, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y el Banco de México constituyeron organismos nacionales de vivienda, como el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) (SHF, 2016).

Luis Echeverría, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el periodo de 1970 a 1976, realizó cambios en la planeación urbana, sin embargo, dichas iniciativas “ignoraron casi por completo las condiciones jurídicas previas” (Azuela, 2010, p.587). Decisión que se relaciona con el centralismo que caracterizó al orden político de México posrevolucionario, presentando un vínculo jerárquico constante.

La primera producción normativa a nivel nacional dirigida a la cuestión urbana fue la legislación de *asentamientos humanos*; Azuela (2010) describió el vínculo de esta legislación con la cumbre internacional sobre Asentamientos Humanos organizada por la ONU (1976) en la que se puso en manifiesto la preocupación de la comunidad internacional hacia los fuertes

procesos migratorios del campo a la ciudad y sus altas tasas de urbanización, así como su falta de infraestructura y servicios urbanos (Zamorano, 2015) haciendo énfasis que esta acción fue una oportunidad del presidente de mostrar su liderazgo internacional.

La normativa urbanística se perfiló bajo el objetivo de ubicarse en contexto internacional bajo las adiciones y reformas de los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH, 1976) (Azuela, 2010).

Se remarca que la normativa cumplía con una postura internacional, exhibiendo a la planeación como “el nuevo instrumento de una elite que no dudaba de la fuerza del Estado que conducía” (Azuela, 2010, p.589). Instrumento ambicioso que no atendió las necesidades y problemáticas urbanas del momento.

Así mismo, Echeverría accionó en las modificaciones institucionales a la vivienda de interés social, dirigida a los trabajadores por medio de créditos hipotecarios. Por ello creó en 1972 el INFONAVIT y el FOVISSTE, como respuesta al derecho a la vivienda de la clase trabajadora (Leal, 2012). Sin embargo, estas instituciones cumplían con el acceso a la vivienda, pero solo a los trabajadores con bajos ingresos, destinados a ganar 5 salarios mínimos; por lo que deja fuera de la posibilidad de adquirir vivienda a la población que ganaba menos de 5 salarios mínimos; lo que dejó fuera de las políticas públicas al 75% de las familias mexicanas.

Es importante remarcar que, con el paso del tiempo y la inminente oferta habitacional, se presentó una creciente participación de organismos financieros para la producción de vivienda; a pesar de ello, no fue suficiente para asegurar vivienda a las clases menos favorecidas (Leal, 2012).

Habría que decir también, que las reformas de 1976 a los artículos 27, 73 y 115 y la LGAH respaldaron las acciones de planeación del territorio. Esta normativa dejaba a las leyes de los gobiernos estatales y municipales que definieran las competencias de sus gobiernos para atender los procesos de planeación y gestión urbana. Es decir, las bases de la gestión urbana eran descentralizadas, postura opuesta de la tradición centralista del Estado Posrevolucionario (Azuela, 2010).

Esta postura abrió camino para que las autoridades municipales reguladoras del desarrollo urbano atendieran los procesos urbanos; promulgando la flexibilidad en la planeación urbana para que cada localidad tomara decisiones con respecto a sus recursos (Azuela, 2010).

Habrá que decir también, que se determinaron reglamentos de construcción¹¹, donde se definieron las cualidades y las características requeridas para el desarrollo de espacios habitacionales, donde se manifestó la integración de la estructura urbana -áreas de donación, equipamiento urbano etc.-. En 1982 se adecuó la Ley de Fraccionamientos, que permitió crear fraccionamientos sociales progresivos, realizados por instituciones públicas como AURIS, CRESEM y PROFOPEC. En 1983 en una reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideró a la vivienda como garantía individual, donde “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”.

Ese acontecimiento fue fundamental para la participación de los expertos en materia de ordenamiento territorial. El marco normativo expuso lineamientos acordes al objetivo del territorio de uso habitacional en México, los cuales debían ser respetados por los desarrolladores habitacionales y urbanos. De donde se infiere que la actuación de los expertos estuvo definida por los marcos que el gobierno planificaba en sus políticas de vivienda.

Por consiguiente, la arquitectura mexicana del siglo XX buscó desarrollar la vivienda como parte del proyecto modernizador de la economía del país, operando como elemento económico. A pesar de que México pasaba por una crisis, la vivienda se mantuvo en constante crecimiento; el incremento fue considerable en la cantidad de vivienda pública. Para mostrar una idea de dicho aumento, García (2010) mencionó “La cantidad de viviendas en todo el país alcanzaba 16.035.233, de las cuales 3.960.624 correspondieron a la promoción pública” (p.41).

Sin embargo, a pesar de contar con una gran oferta en vivienda para cumplir con el derecho constitucional, la industria transformó y simplificó la vivienda. Rugarcía y Valenzuela (2005) mencionaron que:

El Instituto AURIS y la CRESEM promovieron conjuntos habitacionales sociales progresivos (...) y generaron problemas sociales en las ciudades, al no diseñar mecanismos específicos

¹¹ En 1979 se decreta el Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio, el cual en su artículo 24 define a los conjuntos habitacionales de interés sociales.

técnicos y financieros que permitieran realizar y concluir las obras de urbanización y equipamiento, demanda social que tomaron los partidos y asociaciones políticas para manipular a la población y obtener posiciones en el poder público local (p.11).

Así que la vivienda social, solo llevaba el nombre, por no acceder a estas la mayoría de los mexicanos. En esta época se presentaron las estructuras sociales bien definidas y polarizadas, donde se encontraban los políticos y privilegiados; los trabajadores que ganaban 5 salarios mínimos, bajo los que se diseñaban las políticas públicas; y los otros, los ignorados, los desfavorecidos; quienes formaban mayor porcentaje de población. Quizá esta sea la razón por la que, en la actualidad, México presenta un gran número de vivienda deshabitada y un gran número de personas sin viviendas.

Con respecto a esto, entendemos que los eventos económicos, sociales, culturales, tecnológicos, ambientales y políticos intervienen en la producción de los espacios habitacionales -urbanos y arquitectónicos-; donde se reflejan, habitan y caracterizan de acuerdo con el estilo de vida y las particularidades propias que la distinguen.

Estado actual

Los espacios habitacionales se producen, se reflejan, se caracterizan y se habitan de acuerdo con los acontecimientos de la vida. Esta condición lleva a cuestionar y a reflexionar sobre las decisiones que se han tomado, tanto formales como funcionales, para producir el territorio de uso habitacional. De tal manera que, para comprender y estudiar los espacios habitacionales en la actualidad es necesario adentrarnos cuanto sea necesario en los acontecimientos del pasado, incluidos todos aquellos actores que se han involucrado en la planeación y ejecución del territorio. Esta es la razón por la que en este apartado se presentó el siglo XX, anteponiéndose como antecedente para abordar las características y cualidades del territorio de uso habitacional en nuestra actualidad.

Se considera oportuno realizar un análisis de la realidad del estado actual del territorio de uso habitacional, desde el año 2000 al 2018, con el objetivo de explorar los fenómenos que le acontecen. Este análisis también permitirá comprender las cualidades y las características del territorio, además de relacionar a todos aquellos actores y acciones que intervienen en la producción habitacional.

Cabe señalar que en México se ha presentado un alto índice en escasez de vivienda, por lo que a lo largo de los años se han buscado estrategias y propuestas para mejorar este desabasto en espacios habitacionales; sin embargo, esta problemática se ha mantenido constante.

Como se mencionó con anterioridad, la vivienda no es un tema sencillo de abordar, por ser un espacio tangible e intangible que se relaciona con otras viviendas y otras familias, que forma parte de un complejo habitacional, y este a su vez se relaciona con otros, los cuales también se vinculan con la misma ciudad y tejen un contexto integral.

En relación con esto, el estudio del territorio de uso habitacional entiende una gran variedad de factores que intervienen en su desarrollo y en su evolución; comprenderlos incluye la conjunción de diversas áreas de conocimiento, que se ocupan de la espacialidad, tanto física como social; donde destacan las Ciencias Sociales, adentrando en la disciplina de la Historia y subdisciplinas como la Historia social, Historia urbana e Historia del urbanismo. Así mismo se ingresa en la disciplina de la Arquitectura y el Urbanismo enlazando al Diseño urbano, la Teoría y el Análisis urbano¹². Se requiere de todo el conocimiento cuanto sea necesario para comprender el espacio habitacional del presente y del pasado para entender las causas y efectos que le acontecen.

En el año 2000, México inició con una campaña para elevar el nivel de vida de las masas trabajadoras y se propuso un ritmo de construcción de vivienda diario de 2,300 unidades, ubicadas en su mayoría en las periferias de las ciudades¹³. Esta campaña generó inmensos conjuntos habitacionales entre pastizales, que careció de un diseño integral y como resultado generó la desarticulación y la insuficiencia en equipamiento urbano por estar localizados en zonas alejadas de los centros de las grandes ciudades del país (Mellado, 2015). Aunada a esta estrategia, se presentó la insuficiente planeación y control del crecimiento urbano, que transfirió

¹² El Urbanismo y el Diseño urbano se encargan de la materialización de la ciudad. El Urbanismo de lo procedimental -la organización técnica-. El Diseño urbano de lo sustancial -la forma espacial-.

La teoría urbana es la encargada de determinar los valores (éticos, ideológicos y políticos) que deben guiar al urbanismo y al diseño urbano. El análisis urbano, estudia e interpreta lo existente (García, 2016).

¹³ En el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reformaron las leyes relacionadas con el suelo; Donde los terrenos que estaban fuera de la mancha urbana podían ser incorporados al desarrollo urbano. Tipo de suelo, que fue negociado y adquiridos por actores privados y/o públicos a bajo precio (Sánchez, 2012).

a las ciudades severos problemas de crecimiento descontrolado y sin orden de la mancha urbana (Sánchez, 2012).

El gobierno fue quien fomentó y apoyó a las empresas para que fueran las encargadas de desarrollar y definir los aspectos de los conjuntos habitacionales, producción que se desarrolló en casi toda la República Mexicana, y ofreció vivienda con dimensiones mínimas habitables, sin áreas de comercio, educación y cultura; donde la población que requiere transportarse a la ciudad carece del servicio de movilidad para realizar sus actividades necesarias (Sánchez, 2012).

Como ya se precisó, los primeros 12 años de este siglo XXI, en el país se promovió la producción de vivienda, lo que causó mayor demanda del suelo y generó la venta privada de grandes reservas territoriales. En las últimas décadas, la expansión territorial se ha visto totalmente desvinculada del crecimiento poblacional, lo que ha ocasionado el crecimiento promedio de 7 veces la superficie urbana¹⁴, mientras tanto la población creció 2 veces su tamaño y convirtió a México en un país urbano con grandes problemáticas (SEDESOL, 2012).

La expansión urbana no es la única que se hace presente; un fenómeno inminente desde el siglo pasado fue la insuficiencia de recursos económicos de la población para adquirir una vivienda que cumpla con sus necesidades básicas. Diseñadores habitacionales ajustaron las características de la vivienda para que pudiera ser costeadada por la población. Esta propuesta, ocasionó la elaboración de un “producto” deficiente en materiales de construcción, procesos constructivos y ubicación; los espacios fueron limitados, redujeron las dimensiones y atentaron contra la satisfacción de las necesidades básicas.

Ziccardi y González (2015) mencionaron que la política nacional de vivienda:

Logró financiar un elevado número de viviendas para la población trabajadora; sin embargo, el modelo de producción de los nuevos y masivos conjuntos habitacionales provocó un conjunto de problemas: la expansión territorial de las ciudades, una demanda no resuelta de servicios urbanos básicos, transporte y vías de comunicación: una alarmante cifra de casi cinco mil viviendas abandonadas y una preocupante cartera vencida en algunos de los organismos financieros (p.55).

¹⁴ En algunas ciudades la extensión urbana ha tenido un incremento de 25 veces, mientras que la población 3.3 veces (SEDESOL, 2012).

La industria de la construcción habitacional se configura por grandes consorcios que monopolizan la producción de vivienda de interés social. Las empresas inmobiliarias operan con una estructura vertical, visualizándola como un producto económico. Es decir, realizan proyectos completos donde adquieren el suelo, ejecutan su urbanización, construyen vivienda, realizan la promoción y facilitan el financiamiento para brindarle la accesibilidad a la población atendida (Mellado, 2015).

Sin embargo, pareciera que el quehacer es viable al unificar la producción, pero en la práctica cotidiana no es así, las políticas públicas en materia de vivienda establecen técnicas e instrumentos para ofertar vivienda digna, pero aun así se ven excluidas, y desarrollan vivienda inhabitable. Estas acciones son realizadas por la ausencia de intervención en las acciones por parte de las instituciones, tanto en la regulación como en el control del proceso de producción habitacional; acciones que se destinan solo en canalizar los recursos financieros para la producción de vivienda (Ramírez, 2015).

La estrategia de construcción de vivienda nueva ocasionó un efecto de sobreoferta; se presentó un micro financiamiento para adquirir vivienda que atendía a la población en pobreza; este servicio no consideró el manejo de finanzas populares, lo que ocasionó un sobreendeudamiento en la población (Almazán, 2015; Mellado, 2015).

Al respecto, se pueden citar a numerosos especialistas como Mellado (2015), quien mencionó que los desarrolladores de vivienda solo construyen viviendas pequeñas y no construyen Ciudad. Algunos han asegurado que las condiciones habitacionales en el interior y exterior de la vivienda, así como las condiciones físicas y sociales en los conjuntos han ocasionado el abandono¹⁵ parcial o total de las viviendas, mostrándose inadecuadas e ineficientes (Almazán, 2015).

Política habitacional

En este apartado se presentan las funciones, los acuerdos y los métodos para operar los conjuntos habitacionales. Estos son promovidos por las Política Nacional de Vivienda; modelo enfocado en un progreso ordenado y sustentable del sector; en busca de mejorar y regularizar la vivienda urbana.

¹⁵ El censo de población y vivienda 2010, muestra la existencia de casi cinco millones de viviendas deshabitadas.

En México, la Política Habitacional se ha conformado en dos etapas; la primera, cuando el Estado expresaba el concepto de constructor de vivienda -generador de oferta-; y la segunda etapa¹⁶, cuando el Estado orientaba programas para el financiamiento con el objetivo de facilitar la accesibilidad de vivienda a la población (Coulomb y Schteingart, 2006; Sobrino, 2014, tomado de CONEVAL, 2016). Por lo que el Estado se concentra exclusivamente en el modelo de financiamiento, deja el modelo de producción de vivienda al mercado y delega la toma de decisiones sobre las soluciones habitacionales (Ramírez, 2015).

El Marco Legal de la vivienda está compuesto por leyes, normas, planes, programas, entidades y dependencias administrativas, que enmarcan y regulan el quehacer habitacional, y facilitan la obtención de vivienda (Ramírez, 2015).

La Secretaría de Gobierno (SEGOB) deroga a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la responsabilidad de diseñar, ejecutar y coordinar las políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, vivienda digna, desarrollo urbano y rural. Esta secretaría coordina a las Instituciones de Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y el Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI) (SEDATU, 2017). Con estas dependencias y programas se busca abatir el déficit habitacional y combatir el abandono de vivienda, además de garantizar el equipamiento adecuado y consolidar las zonas. Su objetivo principal es permitir a todos los mexicanos el derecho real y efectivo a una vivienda digna y de calidad (SEDATU, 2017).

El Gobierno de la República muestra estrategias para desarrollar una vivienda digna y crea programas enfocados al apoyo económico. Es decir, las viviendas requieren una serie de características y cualidades para cumplir con los derechos sociales que involucran cualidades objetivas y subjetivas; Sin embargo, los programas en materia de vivienda solo apoyan con la instrumentación de la política y programas; que impulsan subsidios para el mejoramiento de la vivienda, respecto a los derechos humanos, promovidos por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

¹⁶ A partir de la década de 1990, el Sistema Institucional de vivienda se transforma y las Instituciones operan como financiadoras para los adquirientes de vivienda. (Ziccardi y González, 2015).

A su vez, la Sociedad Hipotecaria Financiera (SHF) juega un papel importante como promotora de créditos hipotecarios para la vivienda, al igual que la colaboración tripartita del Gobierno, el Sector de los trabajadores y el empresarial, para la administración de la prestación social de vivienda y el otorgamiento de créditos hipotecarios, representados por el INFONAVIT y el FOVISSSTE.

Como se expresa con anterioridad, es importante remarcar que las acciones en materia de vivienda son exclusivas con un enfoque de financiamiento o subsidio que integran el sector de vivienda en el país y los organismos públicos federales. Las estrategias implementadas son resueltas desde un financiamiento que deja gran cantidad de aspectos sin considerar.

La vivienda es un tema complejo de estudiar que debe ser considerado como un sistema, por estar compuesta por una diversidad de relaciones: actor-acción-entorno, estrechamente relacionados con el desarrollo económico.

Al describir el esquema de producción de vivienda y focalizar la intervención del Estado, surgen inquietudes con respecto a la operatividad. Autores (García, 2010; López, 2012; Ziccardi y González, 2015) señalan que las políticas de vivienda benefician la producción de vivienda masiva, y bajo la ausencia de intervención del Estado se repercute en el crecimiento desordenado de las ciudades; lo que ocasiona una serie de fenómenos tanto urbanos, arquitectónicos, sociales, ambientales y económicos (ONU-Hábitat, 2011, obtenido de CONEVAL, 2016).

El modelo de atención a las necesidades habitacionales privilegió el otorgamiento masivo de financiamiento para vivienda nueva; pero esta estrategia no consideró la complejidad territorial, urbana y ambiental, al tiempo que la industria desarrolladora encontró una oportunidad de negocio en la producción de vivienda de interés social en lugares donde el suelo era más barato, lugares cada vez más alejados de los centros urbanos consolidados (PNDU, 2014).

De la misma manera, las políticas de vivienda han marcado las estrategias para disminuir un déficit de cantidad -cuantitativo-; sin embargo, se muestra un gran rezago en calidad -cualitativo- del parque habitacional existente (CIDOC, 2014 tomado de CONEVAL, 2016).

Para profundizar en este tema, el *Resumen Integral del Desempeño de Fichas de Monitoreo y Evaluación del 2016-2017* (CONEVAL, 2016) analiza ocho programas y acciones

de desarrollo social, coordinados por la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), donde se puntualiza la contribución a los indicadores de pobreza 2018.

La CONEVAL señala que el 100% (8/8) de los programas no fueron prioritarios para la disminución de carencia social, en los indicadores de ingreso, acceso a la alimentación, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, rezago educativo. Respecto a la calidad y espacios de la vivienda, solo el 50% (4/8) de los programas fueron prioritarios y, por último, en el 75% (6/8) de los programas en el acceso a los servicios básicos de vivienda no prevaleció la disminución de carencia social.

Así mismo, en el *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018* (CONEVAL, 2018) se exterioriza la falta de coordinación por parte del Gobierno, se manifiestan acciones fragmentadas tanto horizontales -entre dependencias de gobierno- como verticales -entre órdenes de gobierno-; y se enfatiza que la solución de la vivienda no depende solo de las decisiones y estrategias acertadas, sino de su correcta implementación para resolver la falta de opciones de desarrollo. Esta acción se ha presentado desde el 2016 y será uno de los principales fenómenos que deberá enfrentar la nueva administración de gobierno (2018-2024).

Actores en el complejo habitacional

La investigación busca responder la realidad social en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales en busca de garantizar las necesidades básicas sociales; por lo que, es importante enunciar los actores que se involucran en este mecanismo. Esta investigación se interesa en los actores que buscan un beneficio social y no económico; por lo que se excluye al mercado.

Este trabajo ha sido organizado desde tres grupos; los actores institucionales encargados del modelo financiero desde su estructura, objetivos, alcances y limitaciones en los tres niveles de gobierno. Los actores no institucionales son la voz de los expertos mediante la Federación de Colegios de Arquitectos de México; conjuntamente se expone la voz de la población como evaluadora final en el cumplimiento de las necesidades básicas. Y finalmente, los actores semi institucionales son organismos autónomos, pero operan con recurso institucional.

Actores Institucionales. El Gobierno federal y estatal en conjunto con los municipios son los encargados de la planeación, regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento del desarrollo urbano; todo esto bajo lo dispuesto en la Ley General de

Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Así mismo estos gobiernos promueven la construcción de vivienda popular (Constitución Política del Estado Libre y soberano de Colima).

Los Gobiernos Municipales son los encargados de la aprobación de los planes parciales y del Programa de Desarrollo Urbano (PDU) y del control y la administración de los usos del suelo (Guillen y Ziccardi, 2004; Cabrero 2004, tomado de Ziccardi y González, 2015).

Por lo que es importante adentrarse en el tema de la legislación urbana municipal con el objetivo de describir la metodología actual para la producción de conjuntos habitacionales. Así mismo, para identificar los organismos y las instituciones facultadas para la articulación e integración de los nuevos proyectos habitacionales con la ciudad, desde su planeación hasta su ejecución.

En primer lugar, se expondrá la importancia que reviste la autorización de los Programas Parciales de Urbanización (PPU) para ordenar y regular un área específica (asentamiento del complejo habitacional), así como para precisar la zonificación del municipio y determinar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento¹⁷. De esta manera, se podrá comprender la capacidad del órgano evaluador, facultado para la autorización de nuevos proyectos habitacionales, conforme al ordenamiento de la ciudad.

El proceso comienza cuando la dependencia municipal difunde el inicio de la planeación. Después, el interesado muestra el proyecto del programa parcial de urbanización. En seguida, se promueven acciones de crecimiento o renovación urbana que contienen los elementos y los procedimientos para el aprovechamiento urbano del suelo, los cuales se proyectan y realizan de acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano y la Zonificación correspondiente a la localidad o región¹⁸.

Seguidamente, el Proyecto es enviado a la Comisión Municipal, quien es la responsable de evaluar y revisar el proyecto; ésta expide su opinión e indica la necesidad de hacer modificaciones, si en su caso se requieren. Para dar continuidad, el dictamen se regresa al urbanizador para que lo revise y analice, y bajo estos criterios subsane y modifique las omisiones

¹⁷ Artículo 40, Capítulo Séptimo, Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU).

¹⁸ Artículo 51, Título quinto, LGAHOTDU.

que se presentan en las anotaciones pertinentes a su solicitud, de acuerdo con la evaluación de la Comisión Municipal. Una vez corregido el proyecto y revisado en una nueva instancia por la Comisión y sin diagnosticar más omisiones, el Ayuntamiento es quien resuelve en definitiva la aprobación y publicación del proyecto, respecto al dictamen previo de la Comisión de cabildo¹⁹. Por lo tanto, se identifica que el Ayuntamiento es el responsable de autorizar los Programas Parciales, en los que se promuevan las acciones de crecimiento o renovación urbana.

Como se mencionó con anterioridad, los proyectos son evaluados y estudiados para el cumplimiento del Programa de Desarrollo Urbano y la Zonificación de la ciudad, los cuales se integran por los siguientes elementos:

- Estudios socioeconómicos que acrediten la necesidad de estas obras, en beneficio de la población residente.
- Las modificaciones propuestas a los usos y destinos existentes.
- El levantamiento de las edificaciones y demás obras materiales existentes en el área del proyecto.
- Estudio para la protección de los predios y edificios ubicados en la zona de influencia del proyecto, para garantizar que no causarán daños o perjuicios a sus propietarios y residentes.
- Estudios de la infraestructura urbana y servicios disponibles en la zona, a fin de acreditar la factibilidad técnica del proyecto.
- En su caso, los criterios de conservación patrimonial.

Se identifica que el objetivo de la herramienta de planeación (PPU), muestra la producción de vivienda y ciudad como elemento central; así mismo, analiza y evalúa su integración y ordenamiento. Sin embargo, es evidente la problemática que se hace presente, ya que los Programas Parciales de Urbanización son autorizados a partir de analizar los usos y destinos dentro del Programa de Desarrollo Urbano Municipal, que por sus características en su zonificación ha propiciado el crecimiento horizontal y disperso.

Este acontecimiento se atribuye al descuido en el tema urbano por parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en la ausencia de estrategias para el crecimiento y la conformación de los

¹⁹ Artículo 21, Capítulo Segundo, LGAHOTDU.

centros urbanos; puesto que hasta la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 tenía inexistencia de una política de movilidad urbana sustentable integral en los tres órganos de gobierno. Lo que reflejaba una desarticulación de acciones realizadas por los gobiernos locales y las políticas de desarrollo urbano, que ocasionó el incremento de las distancias y el crecimiento de las ciudades, por la aplicación de una política de vivienda inadecuada, cuya estructura de las ciudades ha provocado la dispersión de la población (SEGOB, 2014).

A su vez, la escasa capacidad técnica y financiera de las instituciones públicas a nivel local no contribuye a la correcta planeación. De esta misma forma, se muestra la insuficiencia de medidas de planeación, prevención y mitigación a nivel de las regiones o zonas vulnerables; reflejada en la deficiente vinculación entre la información proporcionada por los atlas de riesgo y la toma de decisión en permisos sobre uso de suelo, la provisión de infraestructura y la construcción de vivienda (SEGOB, 2014).

Soto-Cortés, en el 2015 menciona que “El desarrollo urbano requiere de una planificación adecuada y cuidadosa con la finalidad de normar, evitar o disminuir impactos negativos a futuro” (p.129); donde se prevenga de un desarrollo urbano acelerado, desordenado y disperso.

Los municipios poseen el Programa de Desarrollo Urbano Municipal (PDUM), al igual que los Centros de Población (localidades), con la finalidad de regular la utilización del uso del suelo, donde se definan normas y coeficientes de ocupación. Por lo tanto, los municipios tiene la facultad de aplicar reglamentos y normas vigentes conforme a la Ley, actualizar y vincular instrumentos de planeación para la construcción de la ciudad, y generar condiciones ideales para el desarrollo urbano (INPLAN, 2017). También prevé y adapta armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas, para lograr el acceso a áreas de educación, salud, asistencia social, vivienda y servicios públicos. A través de este instrumento de planeación el Ayuntamiento mejora la eficacia en la aplicación de las políticas y estrategias con la estructura estatal y los planes o programas de los niveles supervisores de planeación.

Para desarrollar este gran ejercicio municipal, se requiere de un procedimiento metodológico para consolidar la capacidad municipal de trabajo permanente que trascienda los periodos administrativos municipales, ya que éste es un ejercicio proyectado con objetivos en tres dimensiones a corto, mediano y largo plazo. De manera que el ordenamiento de los

asentamientos humanos y las actividades económicas se establezcan en un proceso participativo entre el sector público, social y privado.

Para diseñar el instrumento, se solicita un diagnóstico previo por medio de un ejercicio analítico con una visión integral y territorial de los asentamientos humanos, integrada por dos niveles: análisis estructural y análisis integrado. Dicho ejercicio se narra en la Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial, que se explica a continuación (Zentella, J. et al., 2010).

El análisis estructural es un estudio de cuatro componentes esenciales abordados como elementos de su propia naturaleza, no están sujetos a la influencia de otros componentes, como son:

- Procesos naturales: unidad activa que influye en la distribución territorial de la población, donde se comprenden los aspectos del medio natural que inciden en la localización y la expansión, tanto de los asentamientos humanos como de las actividades económicas, y los efectos recíprocos derivados de la localización. Evaluación de los procesos naturales: relieve, geología, clima, edafología, hidrología, uso del suelo y vegetación, unidades de paisaje, riesgos naturales -peligros geológicos, hidrometeorológicos- y aptitud del medio natural -uso agrícola, ganadero, forestal, industrial, turístico y urbano-.
- Procesos sociales: análisis de los procesos sociales en modalidades de agrupamiento en determinados lugares y patrón actual de crecimiento, para detectar la situación de acceso a servicios públicos, condición de empleo y vivienda. El diagnóstico debe establecer la dinámica demográfica, distribución territorial, estructural de las poblaciones, el comportamiento de los hogares, las necesidades de la vivienda con requerimientos en infraestructura, servicios públicos y equipamiento e identificar las localidades con condiciones de aislamiento y marginación, así mismo, debe determinar medidas de rezago social. Además, es necesario proyectar el equipamiento que constituye el conjunto de instalaciones físicas que prestan los servicios y su nivel de cobertura y ubicación.
- Procesos económicos: consiste en el análisis de las actividades económicas que constituyen el municipio en los sectores primario, secundario y terciario. Y determinar la especialización económica del municipio.

- Proceso de vinculación: diagnóstico del conjunto de actividades de transporte, comunicaciones y conducción, medio para establecer estrategias para agilizar los flujos de personas, mercancías entre el conjunto de asentamientos humanos y promoción de una organización territorial que garantice la dotación racional, económica y socialmente rentable en equipamientos y servicios a la población que habita en el municipio.
- Evaluación de impacto. Intervenciones territoriales en materia de vivienda, donde se realiza una valoración desde la demanda del suelo, vivienda, la conservación de los recursos naturales, la dinámica demográfica previsible, los flujos que serán inducidos y la complementariedad con otras actividades económicas.
- Aptitud de uso territorio. Representa a la base para determinar el potencial del territorio como recurso, soporte y receptor para las actividades humanas.
- Análisis integral se estudian los componentes del análisis estructural, interconectándolos entre ellos, formando un esquema de conjunto para conocer cómo es, cómo funciona, qué problemas le afectan, qué recursos y potencial tiene, y qué limitaciones o condicionantes operan sobre el objeto de planificación. Además, se realiza la identificación, delimitación y definición de unidades territoriales prioritarias para abordar y valorar la dinámica natural, social y económica del municipio; acciones que ayudan a concretar el carácter integral y transversal de la unidad territorial.
- Análisis FODA, herramienta fundamental para concretar el diagnóstico interior, al ser posible lograr una valoración integral y acorde con las características de cada porción del territorio municipal.
- Taller para análisis FODA, se realiza un taller para reunir a los actores representativos de los ámbitos ambiental, poblacional, económico y los relacionados con la articulación territorial; con el objetivo de presentar los resultados del análisis FODA definidos por el equipo consultor.

La planeación requiere una actividad sistemática sobre el futuro, por lo que se definen escenarios que ayudan a diseñar y vislumbrar las alternativas concretas para éste, a partir de situaciones pasadas y del presente. Por medio de una proyección en el tiempo se encauzará el desarrollo del municipio. Estos escenarios son: tendencial, óptimo o contextual y deseable, estratégico o de concertación.

Estos resultados propuestos por el consultor se empatan con la instrumentación óptima para determinar de manera precisa los medios y mecanismos jurídicos, operativos y financieros necesarios para la implementación de las metas planteadas.

Después de esto, se conforma una cartera de proyectos derivados de la propuesta de ordenamiento; los proyectos son seleccionados por medio de un taller donde se identifican los prioritarios en función de la contribución al logro, objetivo y estrategia correspondiente a los componentes del desarrollo urbano municipal. En secuencia, los proyectos seleccionados son instrumentados de regulación, fomento, financiamiento, concurrencia y coordinación de acciones e inversión del sector público para canalizar programas del gobierno federal dirigido a los municipios.

La evaluación de los resultados y el monitoreo del proceso de planeación es responsabilidad del Comité Municipal, auxiliado por el Observatorio Urbano. En el momento de la ejecución del proyecto, se detecta debilidad o rezago. El Comité Municipal, está facultado para replantear parcial o totalmente los objetivos estratégicos del proyecto, mutando, ajustando y revalorando las acciones y estrategias presentadas.

El diseño de la ciudad se analiza bajo diversas perspectivas, factores, actores y escenarios. No obstante, en la realidad, el desarrollo urbano municipal es opuesto a los objetivos estratégicos planteados, donde se impulsa controlar y consolidar el crecimiento de los asentamientos humanos, prevenir y controlar los conflictos del suelo y riesgos naturales, corregir problemas de integración funcional entre asentamientos urbanos y rurales, conservar el patrimonio histórico y la imagen urbana.

Por su parte, los Gobiernos Municipales también son los encargados de la recaudación tributaria relacionada por el impuesto predial (Guillen y Ziccardi, 2004; Cabrero 2004, tomado de Ziccardi y González, 2015). Sin embargo, se muestran grandes problemáticas en estos órdenes.

El 71% de los ingresos económicos que reciben los municipios son por parte de las transferencias federales; respecto a sus ingresos propios, la mayor fuente individual de ingresos es el impuesto predial, por lo que, desde hace varios años, se muestra un gran rezago en la

recaudación de este impuesto predial per cápita en México (SHCP-INEGI); lo que repercute en la baja autonomía tributaria²⁰ y agrava la situación financiera de los gobiernos locales.

Los Ayuntamientos carecen de ingresos propios, para realizar y mejorar obras y servicios; ello interfiere en las cualidades que requiere la vivienda para revestir el nivel de bienestar social. Se genera un déficit de control en la administración tributaria, generado por la carencia de infraestructura y del personal idóneo para la recaudación económica, al no obtener los recursos por falta de pago de impuestos, multas, tasas y otros conceptos (Vicedo, 2014).

Bajo estas circunstancias, instituciones, dependencias y asociaciones han buscado estrategias para el mejoramiento de la administración tributaria. En el 2010, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) instrumentó el *Programa de Modernización Catastral* (PMC) con el objetivo de fortalecer los ingresos propios municipales a través de incrementar el recaudamiento del impuesto predial con los objetivos de: incrementar la capacidad financiera y promover la cultura contributiva respecto a los derechos y garantías de los contribuyentes.

Actores No Institucionales. Estos son los que participan en el complejo habitacional, pero la solución no depende directamente de ellos. Por lo que conocer y entrelazar las opiniones de los Expertos y la sociedad como usuario final tiene el objetivo de generar un enfoque general del fenómeno y visualizarlo desde las perspectivas: institucionales, empresariales, académicas, profesionales, personales, sociales, grupales y familiares.

Los evaluadores teóricos y técnicos han precisado que el territorio periurbano de uso habitacional se muestra inadecuado e ineficiente por las condiciones en las que se proyecta y produce el parque habitacional existente (Almazán, 2015). Sin embargo, el interés está reflejado en la intervención de los expertos en relación con la deficiencia del Estado en regulación y control en la producción de espacios habitables.

En septiembre del 2018, en un diálogo con el Arquitecto José Luis Cortés Delgado, presidente de la *Unión Internacional de Arquitectos* (UIA), expresa su opinión, respecto a cómo

²⁰ El gobierno local, denominado ayuntamiento, le fue asignado por la Constitución, una serie de responsabilidades encomendadas al gobierno municipal por parte del Estado Mexicano, encaminadas a ejecutar tareas dirigidas a satisfacer las necesidades de la población ubicada dentro del territorio que le representa. Necesidades particularmente en materia de servicios públicos, incorporando una actividad financiera, con el objetivo de obtención de ingresos para cubrir los presupuestos establecidos para el gasto público (García, 2017).

debe ser proyectada la vivienda en México. Enuncia que el Gobierno debe ser más consciente, responsable y estricto para autorizar los permisos de urbanización, para que la vivienda pueda formar parte de un desarrollo armónico en un contexto integrado con los servicios de salud, educación, recreación y comercio. Además de que cuente con infraestructura de agua potable, drenaje, electricidad y gas. E igualmente, integre la estructura vial y de transporte. A su vez, menciona que los Colegios de Arquitectos alrededor de México fomentan de manera unilateral, cursos y diplomados en temas de vivienda y promueve la manera de proyectar los espacios habitacionales.

Respecto a la relación Gobierno y desarrolladores habitacionales, la FCARM no participa (J. Cortes, comunicación personal, 2018). Razón por la cual, en este trabajo de investigación, se identifica a los expertos como actores indirectos, a pesar de ser quienes cuentan con conocimiento teórico y técnico en relación con los espacios habitacionales.

Respecto a la sociedad -usuarios-, esta es quien representa al evaluador empírico y muestra una serie de cualidades particulares marcadas por la cultura, gustos, costumbres, edad, tipo de familia, entre otros. El habitante es quien percibe cuando habita el espacio habitacional, identifica las cualidades que lo dignifican y las que lo segregan, por lo que definir y conocer a los habitantes es un medio esencial de acercamiento para entender la razón de la admisión y elección de la vivienda y su entorno (Torres, 2014).

Sin embargo, la vivienda ha sido materializada y unificada, por medio de estrategias, programas y proyectos habitacionales que son rígidos y globalizados en los que se omite que las familias mexicanas y las regiones son diferentes y se desarrollan en diversos contextos, ambientes y actividades²¹.

Respecto a la opinión y prácticas de los usuarios, en materia de espacios habitacionales se identificaron observaciones importantes por medio de los indicadores de bienestar auto reportados por la población urbana (INEGI, 2018). En julio del 2018 se logró conocer las condiciones de vida, calidad y la perspectiva de los actores sobre su propia situación y contexto. El 61.65% de los mexicanos manifestó insatisfacción con su vecindario y el 50.34%, con su

²¹ Para profundizar en los tipos y características generales de las familias mexicanas, consultar *Las familias mexicanas* del INEGI y *El concepto de familia en México: una revisión desde la mirada antropológica y demográfica* de Gutiérrez, Díaz y Román en el 2016.

vivienda. Como se puede observar, los porcentajes son alarmantes, en ambos casos, e involucran el bienestar y el desarrollo de las familias.

Por medio del análisis de la información emitida por el *Módulo Bienestar Subjetivo en México* se concluye que existe mayor incidencia de insatisfacción en el medio exterior a la vivienda. La producción de vivienda masiva en las periferias ha ocasionado la expansión desmedida de las ciudades (Ziccardi y González, 2015), lo que ha generado urbanización sin regulación, ha excluido la calidad, ha exhibido la falta de control de equipamientos y servicios urbanos; y ha incrementado el uso del automóvil y la segregación espacial, que del mismo modo ha reducido las dimensiones de las habitaciones (Whitaker, 2015); las cuales son características inaceptables para desarrollar un bienestar en las familias.

El momento es propicio para observar la continuidad ante los hechos del pasado y los del presente; considerándose pertinente visualizar de manera conjunta las participaciones de las tres estructuras sociales que intervienen en la vivienda y su territorio en el siglo XX y el siglo XXI.

Se retoma el comentario, donde se estudia al territorio como *medium* desde una visión sistémico-constructivista, donde su análisis depende de tres dimensiones. En este momento se hace alusión a la dimensión temporal; Luhmann expuso como concepto principal a la expectativa, de la que depende la transformación estable o inestable en el territorio -ver capítulo I-. Por lo que a través del tiempo se identifican las transformaciones estables o inestables entre el siglo XX y XXI.

En el siglo XX, los actores institucionales pretendieron modernizar el país, generando grandes expectativas de calidad de vida en las zonas urbanas, a pesar de que carecía de estrategias para regular el territorio y la vivienda. Estos proyectaron políticas públicas para el diseño de las áreas habitacionales; sin embargo, las políticas públicas han ido cambiando con el paso del tiempo donde las características de la vivienda y su territorio se han limitado, y carecen de cualidades mínimas habitables. Por lo tanto, la transformación de los procesos para el desarrollo del territorio habitacional ha sido inestable, a causa de que sus acciones no han sido efectivas, eficientes y eficaces para poder consolidarse y repetirse en un futuro.

Los expertos en materia han intervenido acorde a los lineamientos mínimos que establece el marco normativo creado por los actores institucionales; por lo que su participación es simultánea, generando vivienda y territorio que no satisfacen las necesidades de los mexicanos.

Así que la transformación de este grupo social ha sido inestable con respecto al territorio, siendo que este no cumple los objetivos del beneficio social; de manera que el actuar en el ordenamiento territorial de uso habitacional no ha sido eficiente.

La población desde el siglo XX hasta la actualidad ha tenido la necesidad de vivienda y con el paso del tiempo esta necesidad ha incrementado, aun con el desarrollo de políticas públicas y el número desmedido de producción de vivienda, esta necesidad no ha sido satisfecha por lo que la transformación también es inestable. De manera general se precisa que la transformación de los conjuntos habitacionales ha sido inestable desde el siglo XX hasta nuestros días.

Actores semi institucionales. Estos no se alinean a ninguno de los dos grupos anteriores; estos juegan una intervención importante en el proceso por ser una iniciativa de gobierno nacional, estatal y local para promover el desarrollo. Para esta investigación se adentra en dos institutos por su relevancia en el tema.

El Instituto de Planeación está integrado por expertos autónomos, sin embargo, el recurso económico por el cual se sustenta es del gobierno. Por lo que, no se puede considerar dentro del grupo no institucional por ser dependiente económicamente del gobierno; ni se puede considerar parte del grupo institucional porque exhibe autonomía en decisiones, aunque económicamente no; esta postura lo presenta vulnerable en la toma de decisiones.

Los Observatorios Ciudadanos son órganos constituidos por la sociedad civil donde se promueve transparentar y legitimar la información referente a las actividades de la administración pública de los tres niveles de gobierno. Es importante reconocer que son mecanismos que dependen del recurso económico del gobierno, sin embargo, su actuar es transversal.

Contexto

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el ordenamiento de los conjuntos habitacionales confiere a los municipios como orden de gobierno facultado para coordinar y asociar la aprobación de la legislatura, planes de desarrollo urbano, regularización de tenencia de la tierra urbana, organización de reservas ecológicas, entre otras (1917, art. 115).

Bajo esta razón, es pertinente adentrar al nivel municipal; se da comienzo en identificar el municipio que cuente con mayores recursos financieros para ejecutar procesos de mejora en el

ordenamiento territorial acorde a satisfacer las demandas sociales; táctica que puede evitar el déficit en condiciones institucionales, urbanas, habitacionales y sociales.

Por esta razón, se ingresa al *Programa de Modernización Catastral (PMC)*, instrumento para fortalecer los ingresos municipales para la creación de infraestructura con alta rentabilidad social. BANOBRAS en un comunicado, exhibe que, desde la creación de PMC se han incorporado 175 Municipios de 26 entidades federativas del país. En la ilustración 3 se muestran los municipios que han incrementado su capacidad financiera.

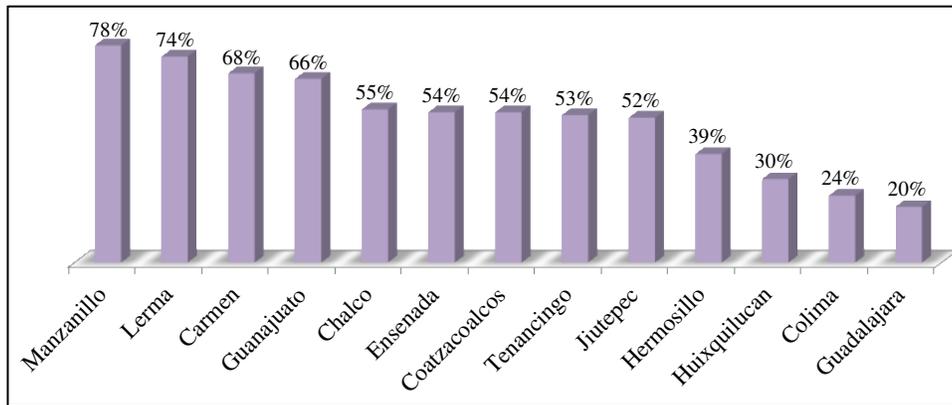


Ilustración 3. Incremento de recaudación del impuesto predial en municipios seleccionados que han concluido su proyecto de modernización. Cifras en porcentajes de recaudación. Fuente: Elaborado por BANOBRAS con información de las tesorerías municipales, 2016.

Se observa que el municipio de Manzanillo del estado de Colima incrementó un 78% su recaudación del impuesto predial; el cual es administrado y distribuido por el presupuesto federal²² que asigna al municipio los recursos de manera proporcional a su participación en la actividad económica y de recaudación. Debido a esto, Manzanillo cuenta con un mayor soporte económico en los ramos 28²³ y 33²⁴; por lo que genera incentivos para incrementar el crecimiento

²² Más información, consultar el documento de política pública “Presupuesto de Egreso de la Federación 2018”, elaborado por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²³ Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación; y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio (SHCP, 2018).

²⁴ “Fondos del Ramo 33”, este documento se ocupa únicamente de lo relacionado con las aportaciones municipales que corresponden a la fracción III, “Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal”, abreviado FISM y la fracción IV, “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios”, abreviado FORTAMUN (SHCP, 2018).

en la recaudación y el aumento en las aportaciones para la Infraestructura Social municipal, lo que muestra una gran rentabilidad con relación al costo-beneficio.

Bajo la información identificada por BANOBRAS, Manzanillo es el municipio con mayor recurso económico federal de los 175 registrados para mejorar su infraestructura social. Sin embargo, se identifica que en el Índice de Prosperidad Urbana (CPI) del 2016 (ver ilustración 3), el municipio requiere priorizar las políticas públicas para las dimensiones de gobernanza, legislación urbana y sostenibilidad ambiental; así como, consolidar las políticas para las dimensiones de calidad de vida y equidad social.

Además, se muestra un resultado débil respecto a la infraestructura de comunicaciones - longitud de transporte masivo-, dimensión de espacio público -accesibilidad al espacio público, áreas verdes-. No obstante, el indicador extremadamente débil es el de la *Gobernanza de la urbanización*; lo que significa que en los últimos 35 años el ritmo de crecimiento del área urbana municipal de Manzanillo superó el ritmo del crecimiento poblacional y refleja un desarrollo urbano extremadamente expansivo²⁵.

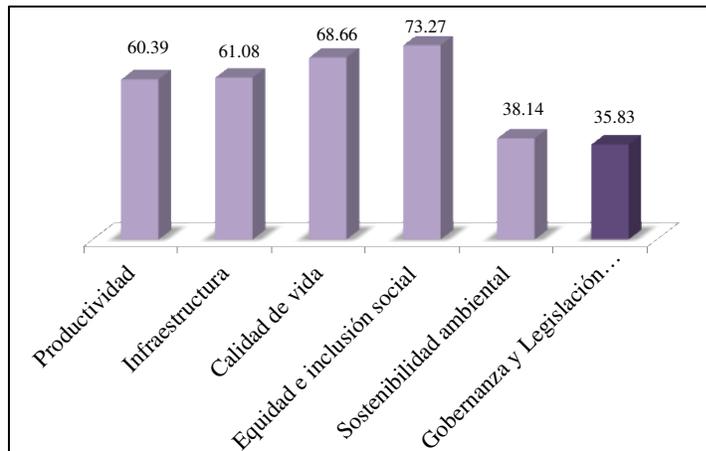


Ilustración 4. Resultados- Dimensión del CPI básico. Fuente: ONU-Hábitat, 2016.

La *Dimensión de Gobernanza y Legislación Urbana* se encuentra integrada por tres subdimensiones, cuyo índice tiene un valor máximo de 100 puntos. Así, la primera es la *Participación y rendición de cuentas* que equivale a 55.81 puntos; la segunda es la *Capacidad Institucional y Finanzas municipales* que obtuvo el resultado de 51.67 puntos; y la tercera es la

²⁵ Dato recopilado de SEDESOL en el trabajo: *La expansión de las ciudades 1980-2010*. Se detalla en el capítulo I.

Gobernanza de la urbanización con 0.00 puntos, subdimensión que representa un factor extremadamente débil.

A continuación, se muestran los resultados del CPI, los cuales expresan índices alarmantes en gobernanza y legislación urbana (ver ilustración 5).

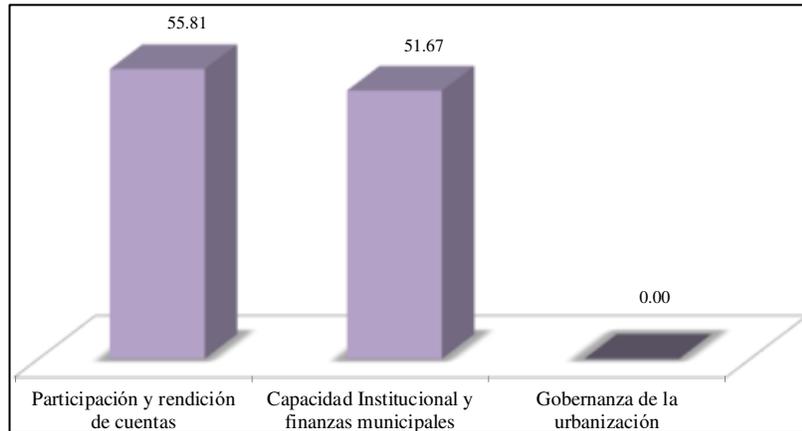


Ilustración 5. Resultados- Dimensión del CPI básico. Fuente: ONU-Hábitat, 2015.

Podemos condensar lo dicho hasta aquí que el Municipio de Manzanillo cuenta con mayor asignación de recurso económico federal para mejorar su infraestructura social; lo que permite observar con mayor detenimiento el fenómeno de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano, por lo que, no es una limitante el recurso financiero.

En este momento se considera esencial presentar un segundo municipio que opere una buena gobernanza sin requerir opulento recurso económico, con la intención de observar el comportamiento de ambos.

Por ende, se examina brevemente el *Reporte Nacional de tendencias de la prosperidad urbana en México* del 2016 en el *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana*, mediante la cual, se identifica el municipio que acciona mejor la *gobernanza de la urbanización*.

Es importante mencionar que la definición de gobernanza de este trabajo de investigación se refiere al concepto *gobernanza como orden institucional* para consumir el proceso de ordenamiento territorial²⁶; mientras que la del índice de prosperidad urbana alude a la

²⁶ Cuando se hace referencia en la gobernanza como orden institucional, que fue teorizado en este documento; se colocará *gobernanza -I-*.

gobernanza de la urbanización acorde a la expansión urbana²⁷ (ONU-HABITAT, 2016). Con anterioridad se precisó que el concepto de gobernanza es complejo, ya que lo define el propio autor bajo el área de interés. No obstante, la dimensión de gobernanza -2- de la urbanización empata con algunos elementos del término gobernanza -1-.

De acuerdo con el *Reporte Nacional de tendencias de la prosperidad urbana*, el municipio que en el 2016 obtuvo mayor valor con 71.3 en la dimensión de *gobernanza -2-* y *legislación urbana* fue La paz (ONU-HABITAT, 2016). Este índice se encuentra compuesto por tres subdimensiones.

El primer subdimensión es la *participación y rendición de cuentas* que representó el valor de 55.21, el cual involucra los indicadores de *Participación electoral* y *Acceso a información pública local*. Siendo este último el que se encuentra estrechamente relacionado con los elementos sustentables de la variable gobernanza -1- como es el de la *Comunicación*.

La segunda subdimensión es la *Capacidad institucional y finanzas municipales* con un valor de 58.75, que involucra los indicadores *Recaudación de ingresos propios*, *Deuda subnacional*, *Eficiencia del gasto local*, *corrupción*, *Transparencia* y *credibilidad en la población local*, *Inflación de la ciudad*, *Reglamentos*, *Plan anticorrupción*, *Plan de desarrollo urbano*, *Autonomía operativa*, *Capacidad de inversión*, *Unidades administrativas*, *Plan de Desarrollo municipal*, *Contraloría social* e *Instrumentos estadísticos geográficos*.

Los indicadores antes mencionados presentan estrecha relación con los elementos sustentables de la estructura teórica expuesta por gobernanza -1-, siendo los *Elementos de principio* involucrando a la *Comunicación*, *Transparencia*, *Capacidad en la Participación*, *Voluntad política*, *Acciones Concretas*, *Cooperación*, *Normas* e *Instrumentos políticos*.

Así mismo, el elemento de *Modo de coordinación* de la gobernanza -1- se encuentra estrechamente relacionado a los indicadores del Reporte Nacional de Tendencias Urbanas, por lo que la variable gobernanza -2- en este elemento adentra en la perspectiva administrativa y productiva; como en los *Recursos del Estado* y *Objetivos* de la gobernanza -1-. De la misma forma el elemento de los *Procesos de Ordenamiento Territorial* de la gobernanza -1- se vincula

²⁷ Para hablar de la gobernanza de la urbanización que es referido por el *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana*, se presentará como *gobernanza -2-*.

con la lectura de la *Reducción de incertidumbre, Reducción de costos, la Distribución de beneficios y la búsqueda de Desalentar comportamientos*.

El tercer subdimensión es la *Gobernanza de la urbanización* con el valor de 100, la cual se refiere a la expansión urbana respecto a la eficiencia en el uso del suelo; este indicador se considera sólido, ya que desde 1980 al 2015 el ritmo de crecimiento de la población superó al del área urbana municipal, reflejando un desarrollo urbano compacto (ONU-HABITAT, 2018b).

Este subdimensión se relaciona con los elementos compuestos por la *Evaluación pluralista y participativa*, la cual se integra por los elementos sustentables que se refieren al *diseño, los procesos y los resultados de la gobernanza* que se dirigen al Desarrollo Urbano de la ciudad.

Después de analizar los indicadores del *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana* se observan similitudes; acción generada de que el *Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México* es realizado por ONU-HABITAT. Esta organización buscó comparar las ciudades a escala global por lo que el *Índice de las Ciudades Prosperas (CPI)* se modela con la intención de cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ONU-HABITAT, 2018b).

Concluimos que los Indicadores del índice CPI y los elementos que integran la estructura teórica basado en la OCDE -narrados en el capítulo I- responden a las principales tendencias urbanas de escala global; las cuales se basan en el desarrollo económico de las ciudades para el cumplimiento de las necesidades básicas. Por lo que ultimamos que es la razón de las analogías de los elementos entre ambos conceptos.

Bajo el estudio de los municipios se busca mostrar el modo en que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales (ver ilustración 6).

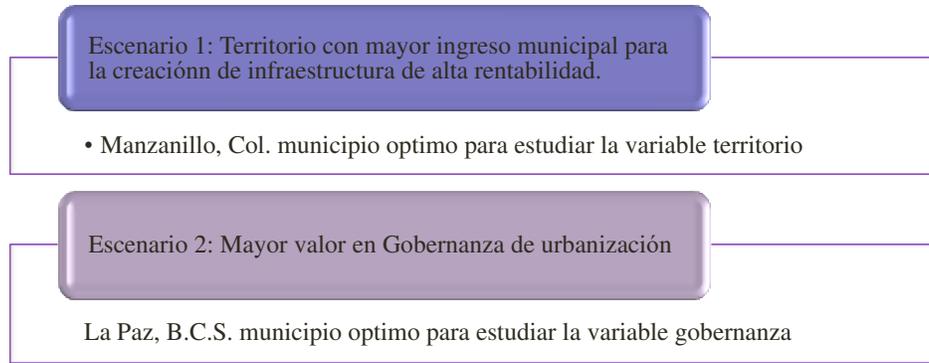


Ilustración 6. Municipios óptimos para las variables Territorio y Gobernanza. Elaboración propia 2020.

Una vez seleccionados los municipios de estudio, se profundiza en esclarecer ambas intervenciones de manera equitativa. Por lo que se desarrolla la explicación mediante cuatro pasos:

1. Localización y principales actividades productivas.
2. Antecedentes del siglo XX donde se contempla la estrategia y el proyecto modernizador de economía; los efectos en la configuración de la ciudad ocasionados por el proyecto modernizador; la propuesta urbana como acción de mejora, y la ocupación del territorio habitacional.
3. Estado actual del siglo XXI donde se atienden los resultados tangibles en el territorio que fueron producidos por la operación de estrategias y del proyecto modernizador de economía.
4. Conjuntos habitacionales formales y legales acorde al mecanismo de gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que fue determinado por las políticas públicas.

Manzanillo, Colima

El municipio se localiza al oeste del estado de Colima, colinda al norte con el municipio de Minatitlán; al este, con los de Coquimatlán y Armería; al sur, con el Océano Pacífico; y al oeste y noroeste, con el estado de Jalisco (INAFED, 2016).

Manzanillo es una ciudad costera y sus principales actividades productivas son el turismo de playa y el puerto comercial. Este último el más importante de México, gracias a su localización estratégica en el litoral del Océano Pacífico; se coloca como sitio accesible para la red de distribución internacional y nacional (SCT, 2013).

Antecedentes. En este apartado se incluyen cuatro temáticas que comunican y organizan la información del siglo XX con la intención de desplegar las condiciones generales que marcaron el proceso de ordenamiento territorial.

- El proyecto modernizador de economía

El presidente Porfirio Díaz y los gobernadores de Jalisco y Colima formaron parte del proyecto nacional de modernización de los medios de transporte. Así que, como medida de prosperidad se inauguró la ruta de ferrocarril entre la ciudad de Guadalajara y el puerto de Manzanillo, como estrategia de comunicación; red que formaría parte de la construcción de las vías que comunicarían ciudad de México con el Pacífico (Kuntz, 1995 tomado de Mendoza, 2011).

- Efectos en la configuración de la ciudad

El proyecto modernizador ocasionó cambios urbanos y arquitectónicos en el estado de Colima; se desarrollaron pequeños centros laborales en varias localidades, lo que generó la instalación de estaciones, bodegas y núcleos habitacionales de manera lineal, que presentaban un esquema funcional (Mendoza, 2011).

Manzanillo era un sitio pequeño rodeado de montañas por un lado el mar y por el otro lado la laguna de Cuyutlán; en donde se presentó la población de 1,500 y 3,000 habitantes considerándose que se tuvo una población flotante de visitantes por el uso del muelle (Ortoll, 1996; tomado de Mendoza, 2011). Su traza urbana incluía dos calles de norte a sur que se dirigían a la laguna de Cuyutlán. La composición de la traza urbana desarrolló conjuntos habitacionales dispersos al costado de la vía del tren, del muelle y en las faldas de las montañas, acción que se produjo por la topografía de la zona. Condición que ocasionó el crecimiento de la población en territorios que no compitieran con las actividades del puerto.

- Propuesta urbana

En 1906 se muestra el plano²⁸ que proyectó convertir a Manzanillo en un puerto importante; se propuso una estrategia para atender las necesidades operativas del nuevo puerto que contenía la desaparición de una gran parte del poblado original de Manzanillo, por lo que necesitó la creación de un nuevo poblado (Mendoza, 2011).

Es importante mencionar que proyectar un nuevo puerto, trajo consigo grandes cambios urbanos, por los flujos migratorios que se presentaron por la actividad portuaria, inclinación que

²⁸ Proyecto realizado por Lewis Kingman. El plano se encuentra en el Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos (MNFM).

generó fuentes de trabajo; acción que causó conflicto en la población, en las actividades económicas y en las ambientales (Padilla y De Sicilia, 2017).

El proyecto consintió en “64 manzanas con lotes, dos plazas o jardines, dos escuelas, tres predios dedicados al hotelería frente al mar, un cementerio y un hospital. La perspectiva era una población de más de 15 mil habitantes” (Mendoza, 2011, p. 23).

Para 1927 se presentaron 11 unidades habitacionales que fueron desarrolladas, en dos hileras con “cinco casas cada una, de las cuales una era utilizada como escuela” (Mendoza, 2011, p. 23).

El puerto no dejó de transformarse incitando paralelamente el desarrollo de la ciudad. En los años posteriores a la década de los 70's, el puerto de Manzanillo buscó “convertirse en un espacio volcado hacia el exterior” (Padilla y De Sicilia, 2017, p. 194). Por lo que la posición del puerto de Manzanillo fue el detonante económico de la ciudad en el último cuarto del siglo XX; lo que generó numerosos empleos, propiciando el incremento demográfico, sobrepasando los límites del municipio; acción que propició un crecimiento físico indiscriminado (Padilla y de Sicilia, 2017).

- Ocupación del territorio habitacional

La Política Federal y la consolidación del puerto impulsó el crecimiento demográfico. Las áreas habitacionales fueron desarrolladas en las montañas del entorno del puerto como ya se venía haciendo desde principios del siglo XX, esta actividad se caracterizó por la irregularidad en la posesión y ocupación del suelo. Por lo que, el desarrollo urbano se presentó fragmentado espacialmente y segmentado socialmente (Bianchi, 1991- a).

Además, Manzanillo fue considerado en el Plan Colima como el municipio de un desarrollo importante, impulsando al puerto, al turismo, a la minería y a la pesca. Es considerado “como una ciudad media de gran desarrollo y ejemplo de descentralización del poder” (Bianchi, 1991-a, p. 23.)

El turismo fue el sector que determinó la ocupación del territorio por arriba del puerto y la industria, como un punto clave para el sector económico. Estas zonas tenían mejores servicios públicos, en donde las autoridades aseguraron el funcionamiento de estos, para la satisfacción de los turistas (Bianchi, 1991-a).

Inversionistas estadounidenses, japoneses y tapatíos han preponderado el desarrollo turístico en el litoral, provocando una segregación espacial entre la vivienda popular y social con la zona hotelera (Bianchi, 1991-b).

Es importante mencionar que el Estado Federal utilizó como instrumento para construir y administrar las reservas territoriales al *Fideicomiso Manzanillo-Valle de las Garzas* (1984) a través del *Plan Colima*. El objetivo de este instrumento fue administrar el desarrollo futuro de Manzanillo; quien “trabaja con los tres niveles de gobierno y las instituciones de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO), CORETT y los sindicatos” (Bianchi, 1991-b, p. 23).

La creación del fideicomiso fue dotar de vivienda digna al 75 por ciento de la población de bajos recursos. Se estimó un incremento de la población para 1990 de 58,000 a 90,000 habitantes. Así mismo, este instrumento debía conferir “equipamiento para las demandas del turismo social, subcentros urbanos con comercios, servicio, oficinas públicas y centros de educación básica, media y superior, así como subcentros para la salud, recreación y transporte” (Bianchi, 1991-b, p. 24).

El fideicomiso fue el instrumento que utilizó el gobierno para planificar, controlar y ejecutar el territorio habitacional que desplantaría vivienda para la población de escasos recursos.

El programa para atender estos requerimientos constaba de:

244 hectáreas que albergarían cerca de 7,500 viviendas de tres niveles que correspondían a tres tipos de población y a dos tipos de tenencia jurídica: a) Hasta 2.5 veces el salario mínimo, b) De 2.6 a 4 veces el salario mínimo, y c) Hasta 4 veces el salario mínimo. Los tipos a y b ofrecían en venta y el tipo c) en renta (Bianchi, 1991-b, p. 24).

Las acciones de desarrollo se agruparon en los programas: *Palafitos* (1986-1987) que benefició a 240 familias, donde se realizaron obras de urbanización para dotar de servicios públicos básicos. *FONAPHO* (1986-1987) benefició a 5,000 habitantes con 680 pies de casas y la dotación de servicios a 136 lotes. Y el *SASEMAR* benefició a 5,000 habitantes con 150 lotes urbanizados (Bianchi, 1991-b).

Se puede observar que los conjuntos proyectados fueron de alta densidad, dotando de condiciones básicas a las familias. Sin embargo, FIMAGA se descapitalizó por las donaciones que desarrolló en cada programa. Y siendo difícil recuperar el alto porcentaje de la inversión, incrementó aún más la densidad urbana en los programas de beneficio social, ocasionando un tejido “espeso”, que generó grandes problemas en el mantenimiento y de seguridad (Bianchi, 1991-b).

La implementación de la estrategia que determinó FIMAGA deja entrever que este instrumento no solo se encargó de planificar, controlar y ejecutar los proyectos de urbanización de los territorios habitacionales; sino que también le correspondió la evaluación, ajuste y financiamiento de estos. Este hecho permitió vincular lo que se venía realizando desde nivel federal; las empresas inmobiliarias operaban con una estructura vertical, unificando e individualizando el proceso desde la adquisición del suelo hasta brindar la accesibilidad a la población para la obtención de una vivienda.

Avanzando en el análisis, se entiende que el desarrollo de la ciudad de Manzanillo fue planificado por medio de una estructura funcional que dio respuesta al puerto y al turismo, segmentando y olvidando a toda aquella población que estuviera fuera de estos dos sectores.

Estado actual. En este apartado se observa el patrón de urbanización como resultado tangible de las decisiones e instrumentos operados en el territorio de la ciudad de Manzanillo.

En el siglo XXI, Manzanillo ingresa al desarrollo moderno de la ciudad puerto, sin olvidar su inserción en la globalización (Padilla y De Sicilia, 2017).

- Patrón de urbanización

La ciudad de Manzanillo se caracterizó por la expansión desordenada, dispersa y desarticulada de su área urbana (ONU-HABITAT, 2016-d). La Comisión de Planeación del Estado de Colima COPLADECOL (2009-2015) mencionó que el municipio carecía de planeación, programación, control y evaluación de la estructura funcional en los sistemas de transporte, accesibilidad y el desarrollo de la imagen urbana (Padilla y De Sicilia, 2017).

En el 2009 Manzanillo se introdujo al concepto del Desarrollo Sustentable en la búsqueda de la planeación y el ordenamiento del territorio, por lo que, comenzó a regular una serie de elementos medio ambientales (Padilla y De Sicilia, 2017).

La COPLADECOL (2009-2015) realizó un diagnóstico de la ciudad y del puerto; en este se presentó que los asentamientos urbanos establecidos de manera irregular persistieron un nivel bajo de calidad de vida; ya que proporcionar los servicios básicos fue complicado (Padilla y De Sicilia, 2017).

Atribuimos que este déficit tiene condiciones económicas, topográficas, sociales y políticas. Se hace referencia en que los conjuntos habitacionales se desplantaron en su mayoría en las faldas de las montañas, infiriendo la topografía para la implementación de servicios básicos. Así mismo, no perdemos de vista las complicaciones económicas que se presentaron en los conjuntos habitacionales regulares para dotar de los servicios básicos. Es importante, no olvidar que el proceso administrativo y técnico para la regulación de estas áreas habitacionales es complejo donde intervienen recursos socio espaciales.

En el 2015, la población representó 184,541 personas, identificándose como la mayor estadística poblacional en los municipios del estado de Colima. Con una superficie urbana de 152 km² manifestó un patrón expansivo de urbanización, registró una tasa de crecimiento anual de viviendas superior al de la población. El índice de urbanización del municipio superó el promedio nacional (86.9% y 76.8% respectivamente). Exhibió problemas, por la expansión desordenada dispersa e insustentable de su área urbana, al consumir suelo y biodiversidad de manera descontrolada (ONU-HABITAT, 2016-d).

Soto (2015) mencionó que el aumento de las ciudades confirmó el resultado del factor económico en la valoración del suelo, permitiendo la venta de productos, con el constante desarrollo de las ciudades y la modificación del uso de suelo hacia otras actividades diferentes al campo -habitacional e industrial-. Esto formó parte como instrumento para obtener mercancía, susceptible de comercializarse gracias al aumento del área urbana originado por una densidad poblacional desproporcionada.

Razón por la cual, el suelo en el interior de las ciudades se incrementa, dirigiendo a las familias de bajos ingresos a obtener una vivienda ubicada en la periferia, donde el valor del suelo es inferior para el sector inmobiliario, en ambientes carentes de servicios e infraestructura adecuada.

La argumentación de Soto (2015) permite comprender el fenómeno ocasionado en Manzanillo y en muchas otras ciudades, cuyo crecimiento se debe a la ausencia de marco

regulatorio, lo que permite obtener ventaja para la obtención de mercancía -suelo habitable- idónea a comercializarse en las periferias a un costo más económico que en el centro de la ciudad, y por ello se muestra más accesible a los ingresos familiares.

Por lo tanto, Manzanillo muestra un desarrollo descontrolado y sin orden, con espacios discontinuos en la concentración poblacional y bordes urbanos indeterminados. Estas características en el área urbana generan problemáticas espaciales y sociales; así que, es necesario examinar el área, para determinar la situación del territorio habitacional urbano en la ciudad de Manzanillo.

En la ilustración 7 se observa la mancha urbana del municipio, de modo que, atribuimos que las vías de transporte han intervenido en el crecimiento de la ciudad, donde se reflejan cuatro zonas de desarrollo.



Ilustración 7. Manzanillo - Mancha urbana, 2018. Fuente: Mapa base tomado de “Google Maps”.

Las áreas de crecimiento corresponden a (ver ilustración 8):



Ilustración 8. Zonas de crecimiento en la ciudad de Manzanillo. Fuente: Mapa base tomado de “Google Maps”.

Zona 1. “El Naranjo”, ejido localizado al noroeste de la ciudad; la mancha urbana de la ciudad dirige su desarrollo a esta localidad, sin embargo, aún no se presenta una continuidad urbana.

Zona 2. La ciudad se desarrolla al norte, por la vía que dirige a la comunidad de “Chandiablo”, en ésta se ubican conjuntos habitacionales con tipología mixta, donde se encuentran viviendas de interés medio, social y autoconstrucción.

Zona 3. Esta área se localiza al noreste de la ciudad, conectada a la mancha urbana por medio de la zona industrial, integra a la localidad rural Francisco Villa, que da continuidad en el mismo ámbito rural a “Jalipa”.

Zona 4. “El Colomo” es una localidad urbana que se encuentra en continuidad física y demográfica con el centro poblacional de Manzanillo. Sitio que tuvo una transición flexible de rural a urbana, generada por la conurbación.

Una vez, que se habló del patrón urbano de la ciudad de Manzanillo; se profundiza en las áreas habitacionales con el propósito de penetrar en las zonas periurbanas.

Conjuntos habitacionales. Los actores institucionales administran la planeación y el ordenamiento territorial del centro poblacional de Manzanillo. Mediante el plano y el reglamento de Zonificación²⁹ se identificaron los conjuntos habitacionales idóneos para el estudio.

El municipio de Manzanillo presenta un esparcimiento de la mancha urbana; el territorio habitacional con densidad alta, definido en el desarrollo teórico, se constituye en la zona central y en el norte de la mancha urbana. Además, se visualizan áreas dispersas al este y sureste de la ciudad. Sin embargo, la mayor cantidad se refleja en la zona norte (Ilustración 9).

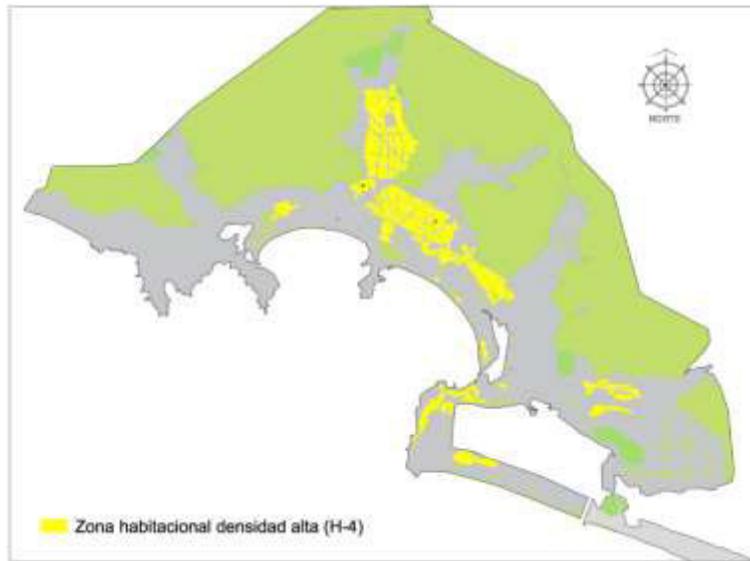


Ilustración 9. Área habitacional densidad alta - municipio de Manzanillo. Fuente: elaboración propia 2019 con base en plano de Zonificación del municipio de Manzanillo, 2014.

En la ilustración 8 se observa el crecimiento de la zona habitacional hacia el norte de la ciudad; en este momento, se revela que ese incremento se dirige al territorio con densidad alta. En los últimos 18 años, se ha manifestado la adición de un gran número de asentamientos humanos, tanto regulares como irregulares.

Con ayuda del plano de *Clasificación de áreas del municipio de Manzanillo* de 2014 se profundiza en ubicar las áreas habitacionales incorporadas al municipio. Es decir, distinguir los terrenos que se encuentran en áreas urbanizadas pertenecientes al centro de población y que han sido debidamente aceptadas por el Ayuntamiento.

²⁹ Última actualización 2014, obtenido de la plataforma del INPLAN Manzanillo. Disponible en: <http://www.inplanmanzanillo.com/instrumentos-de-planeacion--11>.

Los territorios urbanizados e incorporados al municipio se posicionan en la periferia de la zona norte de la mancha urbana. Dentro de esta zona solo se ubican cinco fraccionamientos con dichas características; estos fueron incorporados y publicado en el periódico Oficial del Estado de Colima bajo el nombre de: Terraplena, Valle Paraíso, Jardín del Valle, Miravalle y la Floresta (ver ilustración 10).



Ilustración 10. Fraccionamientos incorporados en Manzanillo. Fuente: elaboración propia 2019 con base en Clasificación de áreas del municipio y zonificación de Manzanillo 2014.

A continuación, se detallan los antecedentes de cada fraccionamiento, donde se menciona la clasificación del uso del suelo, ya sea para vivienda unifamiliar, plurifamiliar horizontal o vertical; así mismo, el tipo de acción urbanística de desarrollo y la fecha de publicación.

- Terraplena: Fraccionamiento de vivienda plurifamiliar horizontal y vertical, la superficie fue adquirida y desarrollada por acción privada *Constructora Inmobiliaria Los Patos S.A. de C.V* el 9 de julio de 2010.
- Valle Paraíso: El giro específico es de vivienda unifamiliar y plurifamiliar horizontal, la acción urbanística se desarrolló por adquisición privada *Dynamica Desarrollos Sustentables S.A de C.V.*, aprobada el 18 de septiembre de 2000³⁰.

³⁰ Información obtenida del Acuerdo y síntesis del programa parcial de urbanización de cada fraccionamiento. Disponibles en:

Terraplena: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/14082010/p0081401.pdf>

Valle Paraíso: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/12032005/p5031202.PDF>

- Jardines del Valle: Constituye vivienda unifamiliar a través del Instituto de Vivienda del Gobierno del Estado de Colima IVECOL, aprobado el 20 de enero de 2012.
- Miravalle: Se integra por vivienda unifamiliar, la acción urbanística se desarrolló por *Seal bienes raíces S.A. de C.V.*; y se aprobó el 23 de diciembre de 2009.

Acorde con lo anterior, se considera pertinente convenir en los fraccionamientos que comprenden vivienda unifamiliar y vivienda plurifamiliar, así mismo, el fraccionamiento que presenta a ambas clasificaciones. La intención es conocer la realidad de los conjuntos habitacionales como producto final de la gobernanza del ordenamiento territorial.

En esta fase se conoce la comunicación de los usuarios como participantes del mecanismo. Es decir, los actores demandan necesidades, insertan información nueva al sistema que al ser atendidas transforman el mecanismo de respuesta, y se generan nuevas soluciones que posteriormente serán evaluadas por los usuarios; quienes agregarán información nueva. De esta manera se cumple con el principio de circularidad en el sistema.

Finalmente, el municipio de Manzanillo beneficia la dotación de las condiciones urbanas necesarias para el desarrollo y la satisfacción de las familias. Acción que se ve favorecida ya que el Ayuntamiento tiene mayor porcentaje de recursos económicos para solventarlo en comparación con otros municipios de la República Mexicana. Sin embargo, la realidad es opuesta.

La Paz, Baja California Sur

El municipio se localiza en la península de Baja California y se encuentra geográficamente separada del macizo Continental del país, incorporada a la civilización occidental.

La capital de Baja California Sur es La Paz, colinda al norte con el municipio de Comondú, al sur con el de Los Cabos, al oeste con el Océano Pacífico y al este con el Golfo de California. Su extensión es de 15,397.3 kilómetros cuadrados que representa al 21.1% del Estado (Páez, 2007; Ivanova y Bermúdez, 2014).

El municipio está integrado por las ciudades de: La Paz, los pueblos de Todos Santos y El Centenario; los caseríos de: El Pescadero, Chametla, Colonia Calafia, Melitón Abánec

Jardines del valle: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/25022012/p2022501.pdf>

Miravalle: <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/06022010/p0020602.pdf>

Domínguez, Los Barriles, El Sargento, San Juan de los Planes, General Juan Domínguez Cota, El Cachanilla, El Carrizal y San Pedro, y 1, 030 rancherías (IMPLAN La Paz, 2018).

La Paz es una ciudad costera y su principal actividad económica es el comercio y turismo; actividades ocasionadas por el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles en los años ochenta del siglo XX.

Acontecimiento que infirió en La Paz, por tanto, este se abasteció de productos procedentes del resto del territorio nacional, como del extranjero. Su condición geográfica y el acuerdo antes mencionado propició el incremento de la venta de “fayuca” (Sánchez, 2011).

Es importante mencionar que La Paz posee grandes atractivos en sus litorales, donde se observan “hermosas playas, bellos paisajes, poca población nuevos medios de transporte y comunicación” (Bojórquez y Ángeles, 2014, p.180); colocando al municipio en un destino turístico nacional e internacional.

Antecedentes. En este apartado se incluyen cuatro temáticas que comunican y organizan la información del siglo XX con la intención de desplegar las condiciones generales que marcaron el proceso de ordenamiento territorial.

- El proyecto modernizador de economía

El desarrollo económico de La Paz se sustenta del turismo y actividades como el comercio marítimo, la pesca y los servicios en las zonas colindantes con el Mar de Cortés; y en los valles con el desarrollo de actividades agropecuarias (Páez, 2007; Ivanova y Bermúdez, 2014). Sin embargo, el turismo ha sido considerado la actividad económica con mayor dinámica, postulándose como punto receptor de turistas nacionales e internacionales; de modo que, se priorizó la construcción turística (Sánchez, 2011; China, 2017).

El estado Federal utilizó como instrumento al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (lo que hoy conocemos como FONATUR) para la promoción del turismo en La Paz.

Es importante mencionar que en 1982 se presentó la devaluación del peso, lo que trajo consigo la reducción de inversiones federales al estado; este acontecimiento se presentó como un freno para la actividad turística de carácter nacional, ocasionando un estancamiento económico para la ciudad de La Paz (Castorena, 1995; tomado de López, 2002).

- Efectos en la configuración de la ciudad

A mediados del siglo XX se presentó la detonación de una comunidad en movimiento, posicionándose como uno de los principales centros receptores de migrantes hacia Baja California Sur. Por medio del INEGI (2010) se precisó que entre los años 1950 a 2010, la población ha ido en aumento con el 4.5% anual, lo que ha ocasionado cambios en el ambiente por el crecimiento de su parque vehicular, las zonas deforestadas y la escasa planificación para el crecimiento y ordenamiento urbano (Ivanova y Gámez, 2012).

El fenómeno de la migración ocasionó cambios sociales, políticos y económicos que dieron como resultado la nueva configuración del territorio urbano; sin olvidar que a nivel nacional se presentaba el proceso de la modernidad, al cual, también se suscribió La Paz (Lizárraga, 2013).

- Propuesta urbana

En 1972 se presentó un gran acontecimiento, la reinstalación del Municipio libre, por lo que se instaló la cabecera municipal del primer ayuntamiento. Para 1974 fue aprobada La Paz como cabecera municipal y capital del estado de Baja California Sur (Sánchez, 2011).

Por consiguiente, se refiere que antes de esta fecha es muy probable que la mayoría de los solares donde se construía algún inmueble, fueran solo posesiones que no contaban con bases locales para la integración y la organización del territorio, la población y el gobierno (Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, 2008). Situación irregular que impedía el progreso de las poblaciones por la confusa situación jurídica de las superficies (Piñera, 1991).

Después de 1974, tanto el estado de Baja California Sur como el municipio de La Paz se convierten en una entidad autónoma formal, donde el estado federal dejó de tener la responsabilidad para la prestación de servicios e inversión en infraestructura básica; por lo que La Paz como cada municipio busca la reorientación de su desarrollo económico, político y social a nivel local (Ramírez, 2013).

Ramírez enfatiza que en los primeros años del reconocimiento de la vida política municipal:

No existieron cambios sustantivos en el ejercicio de gobierno a nivel local en los primeros años, principalmente debido a la inexistencia de un aparato institucional “autónomo” en lo

formal que se encargara de producir bienes y servicios. Su creación y reconocimiento a nivel municipal implicó costos de inexperiencia en las funciones de gestión de gobierno municipal y carencia de recursos – técnicos, humanos y económicos para sustituir las que realizaba el gobernador con el apoyo de la federación (Ramírez, 2013, p. 45).

Se atribuyen estas inexperiencias y deficiencias para operar el ordenamiento de la ciudad, así como para resolver las irregularidades que se presentaron en la posesión de territorios. En los primeros años del ejercicio público no se desarrolló en la comunidad local la inversión en infraestructura urbana y de servicios; en donde aún se reconocía al gobierno federal como responsable de las dinámicas económicas e institucionales.

- Ocupación del territorio habitacional

En 1969 la traza urbana se representó por el casco antiguo, el original del Centro de Población de La Paz, el cual determinó una geometría reticular regular. A partir de 1970 se presentó un proceso expansivo para la construcción de nuevas viviendas, por lo que se presentaron complicaciones para continuar con el orden reticular por expansión de la mancha urbana hasta los límites de los cerros. Es importante recordar que en este tiempo a nivel nacional se estaban tomando decisiones respecto a la gestión urbana y al desarrollo de vivienda; acciones que ya se veían reflejadas a nivel estatal y municipal.

Para 1976 la ciudad comenzó a desarrollarse bajo un orden lineal en función a la construcción del Libramiento Norte de La Paz, que ocasionó el desarrollo de fraccionamientos habitacionales. Después en 1980 la traza urbana se presentó reticular y radial, determinadas por dos principales vialidades radiales: Forjadores de Sudcaliforniana y Boulevard General Agustín Olachea. Así mismo, la retícula respondió a la topografía donde se fusionó con arroyos, generando una traza urbana en colina. En la década de los 90's, la traza urbana no tenía un orden geométrico definido, se registró un polígono localizado al sur, donde se contabilizaron 29, 692 viviendas y 137, 641 habitantes (IMPLAN La Paz, 2018).

El desarrollo de la ciudad hacia el sur propició conjuntos habitacionales que presentaban escasez en los servicios públicos por encontrarse ubicados de manera dispersa y fuera de la mancha urbana. De manera que la ciudad se sectorizó favoreciendo las actividades orientadas al crecimiento económico y relegando al bienestar social (Gómez, 2016).

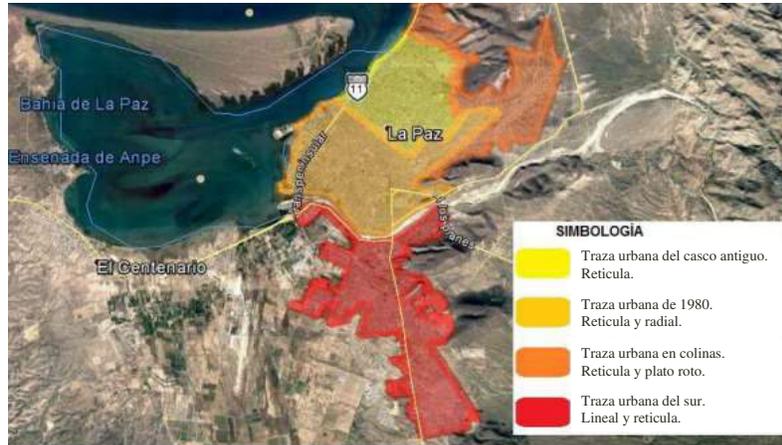


Ilustración 11. Traza urbana del Centro de Población de La Paz. Fuente: Proyectos y Planeación Integral S.A. de C.v. tomado de Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Paz, B.C.S.

Podemos condesar lo dicho hasta aquí, que la ciudad de La Paz tuvo un desarrollo sin planificación alguna, incitando a la población en poseer territorio de forma irregular ocasionando grandes fenómenos urbanos y sociales. Así mismo, en semejanza a la ciudad de Manzanillo se observa un desequilibrio social y territorial en el momento que las estrategias para el desarrollo económico se pusieron en marcha, beneficiando al sector económico.

Estado actual. En este apartado se observa el patrón de urbanización como resultado tangible de las decisiones e instrumentos operados en el territorio de la ciudad de La Paz. El siglo XXI comienza con varios paradigmas; la modernización y la globalización, ambos puestos en marcha desde nivel federal. A nivel local, el municipio estuvo en la búsqueda de afinar el cuerpo legislativo para la atención de su nueva situación jurídica.

Sin embargo, a pesar de no estar preparado para la estructura del desarrollo del municipio; la migración seguía haciéndose presente, fenómeno que continuaba incrementando la mancha urbana con la construcción de hoteles y unidades habitacionales.

La Paz censó para el 2000 la población de 162,954 habitantes y una densidad de población de 59.43 hab/ha. generando un acelerado crecimiento territorial; en el 2005 la población aumentó a 189,176 habitantes y la densidad de población de 53.8 hab/ha. presentándose un gran consumo de suelo y de expansión urbana. Para el 2010 se registró 215,178 habitantes con una densidad de población de 55.23.

- Patrón de urbanización

Como ya se venía diciendo desde los años 90's la ciudad persistió marcando su crecimiento hacia la zona sur por los fraccionamientos: La Canadá, Miramar, San Felipe, San Carlos, Paraíso del Sol, Villas del Encanto, entre otros. Algunos de estos bajo un carácter invasivo por la facilidad de poseer predios desocupados; efecto causado por la ausencia total de una estructura gubernamental (China, 2017).

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos posibilitó a extranjeros la compra de propiedades. Hecho que trajo consigo el crecimiento de la ciudad y la inversión extranjera en territorio mexicano, obteniendo espacios con mayor "privilegio" en dotación de servicios y uso del suelo, en comparación con la población mexicana que vivía y trabajaba en la ciudad. Lo que presentó una segregación espacial, económica y social.

China (2017) mencionó que el Plan de Desarrollo Urbano (elaborado y publicado en 1993 con su última actualización en el 2004) no se había actualizado por lo que refiere que es por esto por lo que se carece de suficientes espacios y servicios públicos que respondan al crecimiento de la población. Así mismo, enfatizó que la ciudad presentó una desordenada gestión del uso de suelo, lo que ocasionó disputas en la propiedad de terrenos (PDUCP, 2018)

El Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Paz se promulgó en el 2008 y su única y última actualización fue publicada en el 2018 en donde se manifestaron las características y potencialidades del municipio de La Paz. Además, en este mismo se exhibió la integración de la transformación de la mancha urbana desde 1970 hasta el 2015, ejercicio que nos muestra las tendencias de crecimiento urbano (IMPLAN La Paz, 2018).

Hecha esta salvedad, se muestran las tres áreas que conformaron la estructura urbana de La Paz; expuesta por el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Paz, B.C.S (2018):

- Área urbana central integrada por la zona central hasta el Libramiento Daniel Roldán o Baja California Sur – El Tecolote.
- Área conurbada localizada al suroeste de la ciudad en las localidades de Chametla y El Centenario.

- Área urbana dispersa ubicada particularmente al sur de la ciudad compuesta por colonias y fraccionamientos donde se incluyen terrenos de: la Universidad Autónoma de Baja California Sur, el panteón jardín del Recuerdo, El Parque Industrial, entre otros.

Finalmente, en el 2015, la población fue de 272,711 habitantes con una densidad de población de 48.34 hab/ha. Respecto a la mancha urbana se delimitó (ver ilustración 11):

- Al norte por la zona residencial de Costa Baja, C.T. CFE Punta Piedra y la refinería de PEMEX.
- Al este y oeste conserva su delimitación por la topografía de la superficie.
- Al sur se presenta el complejo habitacional hasta llegar a la colonia Calafia el cual se encuentra a 15km. después del casco del centro de población, lo que presenta un gran esparcimiento habitacional (IMPLAN La Paz, 2018)

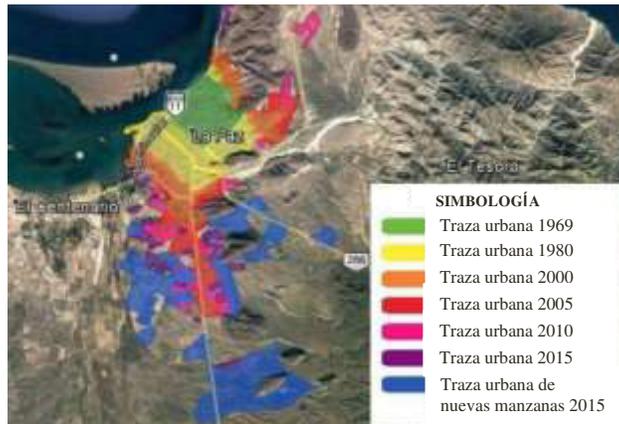


Ilustración 12. Desarrollo de la traza urbana 1969 al 2015. Fuente: (IMPLAN La Paz, 2018), con base a descripción de Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL. (2012). “La expansión de las ciudades 1980-2010. México, 135 ciudades”. México: SEDESOL; Versión digital por Papierpixel, S.A. de C.v. p.137.

En definitiva, la planeación del desarrollo urbano ha generado el rápido crecimiento de la ciudad, destacando la zona habitacional desconectada y segregada del área urbana central. En pocas palabras, el territorio del siglo XX ha presentado modificaciones, sin embargo, la intervención legal y oficial ha sido irregular, por lo que, el resultado son territorios que no cumplen con un proceso total de urbanización; ya que las estructuras sociales siguen afinando y detallando el proceso de ordenamiento del territorio habitacional.

Una vez, que se habló del patrón urbano de la ciudad de La Paz; se profundiza en las áreas habitacionales con el propósito de penetrar en las zonas periurbanas.

Conjuntos habitacionales. Avanzando en nuestro razonamiento, se analiza la zona habitacional con la intención de identificar los conjuntos habitacionales potenciales para la implementación de la estructura teórica y empírica.

Con asistencia del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de La Paz, B.C.S.; se interviene en los planos de Zonificación, Imagen urbana; densidad de uso de suelo y crecimiento urbano para ubicar y precisar la zona de estudio en esta ciudad.

En el Plano de Zonificación del municipio de La Paz (2018) se identificaron las áreas habitacionales y como ya se había hecho mención el crecimiento se observa hacia el sur sobre la carretera Transpeninsular, conjuntos registrados después del año 2000, época de desarrollo económico manifestándose en el sector de la construcción (INEGI, 2010).

En la ilustración 13 se observa una pequeña área consolidada y una gran área de dispersión precaria. Esta zona responde al crecimiento de la ciudad sobre la carretera *Transpeninsular*; además de que se visualizan algunos conjuntos sobre la carretera *A Los Planes*.

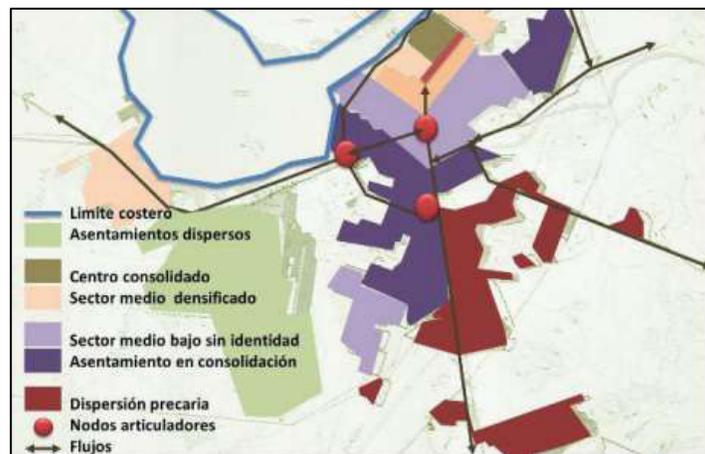


Ilustración 13. Esquema de la lectura de la imagen urbana del Centro de Población La Paz. Fuente: PPO Proyectos y Planeación Integral S.A. de C.v. tomado de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Paz, B.C.S.

Continuando en el análisis de la ciudad y siguiendo la misma estrategia con la que se profundizó el municipio de Manzanillo; para emprender esta tarea se penetra en la superficie urbana del 2018. La zona habitacional es su mayoría es unifamiliar; los plurifamiliares que se clasifican como conjuntos habitacionales presentan menor incidencia; la vivienda residencial se ubica dispersa y cargada al límite costero.

Acorde al objeto de estudio se identifican las áreas habitacionales en la periferia con alta densidad. Estos conjuntos habitacionales se encuentran en la carretera Transpeninsular que responden al desarrollo de la ciudad. En esto predomina la vivienda unifamiliar que presenta gran dispersión y lejanía con el centro urbano. Esta última condición puede referirse a que la ciudad se encuentra en las subprovincias de Sierra de La Gigante, Llanos Magdalena y Del Cabo. Es un territorio con amplias franjas de montañas volcánicas, montañas en bloques tanto complejas altas y bajas.

El territorio accidentado genera una ciudad de forma irregular; sin embargo, la expansión y dispersión habitacional, y de otros usos del suelo, no se justifica por el estado del territorio; sino por las decisiones tomadas en el complejo habitacional.

Avanzando en el tema, se adentra en el territorio con mayor densidad en vivienda; se observa como los conjuntos habitacionales dispersos concentran aglutinaciones con mayor cohesión. Se emprende la tarea de identificar los fraccionamientos que cuentan con el proceso de urbanización completo, lo que en Manzanillo se conoce como “municipalización”. Se aprovecha para comentar una vez más, que la normativa federal designa a los municipios la responsabilidad de tomar decisiones con respecto a su territorio; así como la flexibilidad que cada municipio puede ejercer sobre la elaboración de normativa e instrumentos para llevarlo a cabo.

A razón de esto el municipio de La Paz reconoce a un fraccionamiento con la urbanización completa, en el momento que el urbanizador hace la recepción a la Dirección de Desarrollo Urbano; concurrendo como la encargada de revisar que se haya cumplido con lo acordado en el programa parcial de urbanización (Reglamento de Fraccionamientos Estado de Baja California Sur, 1971).

Puesto que para profundizar en identificar los fraccionamientos que cumplen con el proceso de urbanización completo, se presidió por la búsqueda del Plano de clasificación de áreas, el cual muestra e identifica el proceso y la postura de cada una, de acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano de La Paz.

Como inconveniente, este plano no existe en el municipio, instrumento que no ha sido demandado; A razón de esto, los conjuntos habitacionales se presentan con un inmensurable porcentaje de urbanización. Vía telefónica (2020) se contactó a Vania Rito Martínez jefa de Planeación Urbana, quien confirma la ausencia de esta herramienta, haciendo énfasis en que el

municipio está buscando estrategias para poder regularizar y completar los procesos de urbanización de los fraccionamientos.

A pesar de que, no se ofrece esta herramienta hasta el momento, se dio a la búsqueda de identificar los dictámenes de *recepción de fraccionamiento* que son declarados por la Dirección de Desarrollo Urbano, exponiendo la condición de cada fraccionamiento.

Avanzando en la intervención, en la ilustración 14 se muestra las densidades de los fraccionamientos que integran la estructura urbana actual; se presenta una tendencia dispersa y fragmentada; se muestran conjuntos aislados planificados acorde a la misma densidad en vivienda, y otros que se presentan con densidades poco regulares.

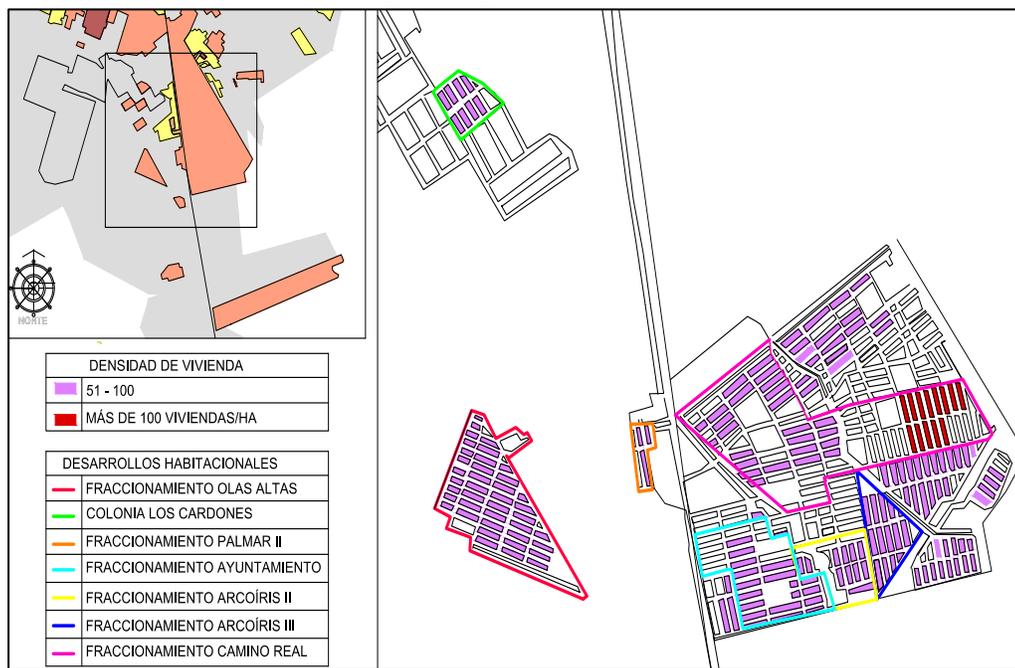


Ilustración 14. Fraccionamientos habitacionales en la Zona sur del municipio de La Paz. Fuente: Elaboración propia con base al *plano estructura urbana* del municipio de La Paz.

El plano de zonificación del 2018 comunica que el territorio de estos fraccionamientos es densidad alta (H-4) pero en la estructura urbana real se presenta diversidad en las densidades. Esto infiere a que el territorio se está regularizando; razón por la que el territorio muestra mezclas en densidades y en usos y destinos de suelo donde se precisan suelos urbanos y rurales.

A continuación, se detallan los antecedentes de cada fraccionamiento:

- Fraccionamiento El Palmar II exhibe ausencia de documentación oficial. Se recurre al Sistema de Apoyo para la planeación del Desarrollo de las Zonas Prioritarias (2015) de la

Secretaría de Desarrollo Social con la intención de identificar su ámbito -rural y urbano- y estatus -Activo, bajo e inactivo- se indicó a los Cardones como localidad rural

- Fraccionamiento Arcoíris I, II y III promovido por la empresa *Fraccionadora Los Bledales, S.A. de C.V.* El 7 de enero de 2004 el H. XI Ayuntamiento de La Paz a través de la Dirección General DE Asentamientos Humanos y Obras Públicas emite autorización de uso de suelo para el proyecto. Su diversidad en densidades se precisa por ser una zona rural con un estatus bajo; en busca de regularización.
- Fraccionamiento El Camino Real compuesto de vivienda de Interés Social; se desarrolló por acción privada *Fraccionadora Los Bledales, S.A. de C.V.* Esta zona presenta una baja rural en el Sistema de Apoyo para la planeación del Desarrollo de las Zonas Prioritarias.
- Fraccionamiento Olas Altas especifica una sola densidad; es una zona en proceso de regularización, aislada con acceso restringido y rural. Esta colonia, en el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018, se encontraba dentro de las localidades rurales con alto grado de marginación 2010 con once habitantes, pero en el plan Municipal de Desarrollo 2018-2021 en el que se considera como colonia y zona de alto riesgo de atención prioritaria. Además, es impórtate mencionar que su presencia en documentos es como colonia, pero en el plano de imagen urbana se simboliza como fraccionamiento. Inconsistencia entre documentos.
- Fraccionamiento Ayuntamiento es rural con estatus bajo; misma condición que los anteriores conjuntos.
- Colonia Los Cardones se encuentra en un proceso de regularización; cualidades que se observan en su estructura urbana. El Sistema de Apoyo para la planeación del Desarrollo de las Zonas Prioritarias (2015) de la Secretaría de Desarrollo Social indicó a los Cardones como localidad rural activa; por lo que esta colonia presenta la misma condición que la Colonia Olas Altas.

Después de estudiar las zonas habitacionales, se precisa que ninguna cumple con los requerimientos de este estudio; en los que se buscan conjuntos habitacionales regulares, formales y que tengan el proceso de urbanización completo. Sin embargo, la condición de los conjuntos no será relegada; cualidades perfectas para comparar dos mecanismos desiguales de ordenamiento territorial -municipio Manzanillo y municipio la paz-; con dos contextos diferentes

para el ordenamiento -desarrollo en Manzanillo y regulación en La paz-; que finalmente generan efectos sociales, urbanos, habitacionales, políticos e institucionales semejantes.

Campos de investigación

Una vez narrada y analizada la realidad en el proceso y en la transformación de los conjuntos habitacionales en México se puntualizan los siguientes campos de estudio desde la postura de la complejidad.

Problema. El modo en el que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano promueve la expansión urbana fragmentada mediante la producción de masivos conjuntos habitacionales que benefician a la economía del mercado y atentan al cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Hipótesis. Los conjuntos habitacionales en el área periurbana atentan el cumplimiento de las necesidades básicas sociales; esto como consecuencia a una descoordinación comunicativa entre los diferentes subsistemas existentes que componen a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

Pregunta. ¿Cómo se evalúan los conjuntos habitacionales desde su gobernanza del ordenamiento territorial periurbano de manera compleja, multidimensional, organizativa, policéntrica y sin jerarquías?

1. ¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?
2. ¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?

Objetivo. Evaluar la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en busca de garantiza el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales de los casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.

1. Identificar las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.
2. Identificar las observaciones de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en los conjuntos habitacionales.

Conclusión

En México el libre mercado es tangible en las estrategias institucionales y políticas públicas. Esta desarrolla una nueva forma de gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

La adopción de esta lógica de desarrollo ocasiona que la ciudad de Manzanillo y la ciudad de La Paz atraigan inversiones al territorio local; estas acciones relegan los compromisos sociales para preceder al mercado, la competitividad y la obtención de beneficios. Ambas ciudades presentan tendencias semejantes en los procesos operativos del complejo habitacional; donde se generan fragmentaciones que evitan el cumplimiento de las necesidades básicas sociales. Lo que ha formado un modelo caracterizado por estructuras de desigualdad socioespacial.

A partir de los resultados de este capítulo, se enfatiza la importancia de estudiar y evaluar el modo en que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial en los conjuntos habitacionales; en el que se identifiquen los actores, sus comunicaciones y las conductas en el mecanismo actual. Para lograr esto, se busca entretejer la realidad abstracta (teoría) con la realidad practica para obtener un conocimiento con rigurosidad científica.

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO Y EMPÍRICO

Introducción

Cada vez es más difícil observar y formular los fenómenos sociales desde las lógicas lineales del pensamiento tradicional. A razón de esto, las sociedades complejas y sus contextos pautan nuevos caminos e inspiran a construir métodos basados en la circularidad en donde se observan los objetos desde su complejidad. Esta postura no es habitual en el ámbito académico y se encuentra en construcción por el nivel de abstracción que presenta.

Anteriores estudios, Boholm (2008); Kranz et al. (2016); Noe y Alrøe (2015); Von Groddeck (2010), Mitchell (2007); Stein et al. (2011); Feldpaush-Parker et al. (2013), Urquiza et al. (2017), hicieron uso de la estrecha relación entre la Teoría Sistémica Social y la Teoría Fundamentada con la intención de observar y dar respuesta a los acontecimientos no resueltos por el pensamiento tradicional.

En este estudio se pone en marcha la propuesta de Luhmann; quien desarrolló una estrategia metodológica por medio de la fusión, entre las operaciones sistémicas y la cognición. Este enfoque teórico conceptual es abstracto, por lo que, se propone el Método Comparativo Constante de la Teoría Fundamentada como herramienta para operarlo en el modo empírico. La combinación de teorías guía la observación y producción de datos mediante el diálogo de insumos teóricos y físicos.

Este capítulo tiene como objetivo explicar el diseño metodológico que permite definir y operar el camino para atender el objeto de estudio desde un punto de vista sistémico. Esta investigación se potencializa desde el método mixto; aunque con mayor incidencia en el enfoque cualitativo. Este último, enriquece y potencializa la mirada del fenómeno para la construcción del conocimiento.

El capítulo se compone por tres etapas. En la primera parte se describen la estrategia metodológica; se exponen fases, procedimientos y herramientas para la comprensión del fenómeno de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

En la segunda parte, se adentra en los agentes de gobernanza, y se colectan datos en la ciudad de Manzanillo, Colima y La Paz, Baja California Sur.

Finalmente, en el tercer parte se describe el Marco Normativo y Legal desde nivel nacional hasta nivel local de ambas ciudades.

Estrategia Metodológica

La metodología aplicada en este trabajo puso en práctica la estructura teórica conformada por los términos gobernanza del ordenamiento territorial periurbano y conjuntos habitacionales; los que se reconocen como sistemas y se definen como variables. Esta se desarrolló sobre dos procesos. El primero fue la descontextualización de los términos, en el que se identificaron los elementos sustentables y se redujo la variabilidad de temas, enfoques y disciplinas para generar descripciones más manejables en la teoría. El segundo fue la recontextualización de los datos, donde se probó la teoría empíricamente para evaluar prácticamente la teoría y la hipótesis mediante una interpretación completa (Urquiza et al., 2017).

Estos dos procesos forman parte del ciclo analítico genérico compuesto por tres etapas la conceptualización, la categorización y la codificación. Mediante este periodo se presentó el análisis lógico de la deducción y la inducción.

Con el fin de atender la etapa de la conceptualización se explicaron a detalle los elementos teóricos que sustentaron a las variables. La gobernanza fue reconocida como un mecanismo que genera procesos decisorios en el ordenamiento territorial. Estos fueron establecidos por las relaciones y las participaciones en los tres niveles territoriales. En el proceso se buscó el involucramiento de los actores institucionales conformados por el Estado; los actores no institucionales como la ciudadanía y los expertos, y finalmente, los actores semi institucionales configurados por los observatorios ciudadanos y las instituciones de planeación.

Los conjuntos habitacionales constituyeron una gran horma social que generó procesos de interacción en busca de producir condiciones específicas que marcaron tendencias y organizaciones en el territorio para satisfacer las necesidades sociales.

Con el objetivo de relacionar los conocimientos y elementos adquiridos de ambas variables fue necesario unificarlas a partir de un punto común. Es decir, el sistema del complejo habitacional tuvo la finalidad de cumplir con el desarrollo de bienestar, mientras que el sistema gobernanza procuró el bienestar por medio de la misma red. Esto permitió considerar a este carácter en común como umbral en ambas estructuras.

Para establecer la etapa de la categorización se declaró la estructura que conformó a ambas variables; esta se organizó mediante la tríada de la dimensión Administrativa, Política y Pública.

Este vínculo estableció una serie de relaciones de influencias y apoyos mutuos fundamentados en la lógica del pensamiento circular.

- La Dimensión Administrativa implicó a las acciones de carácter institucional que desplegaron principios para cumplir la proyección del espacio territorial.
- La Dimensión Pública involucró a las organizaciones, a los actores y a la opinión pública que influyó en el proceso.
- La Dimensión Política cumplió el carácter de canal de mediación entre la dimensión administrativa y la dimensión pública.

Con el fin de entender la etapa de la codificación se accedió al manejo de la estructura teórica con la intención de acceder a la red ejecutora; este ejercicio requirió la aproximación y la recopilación de datos en las ciudades medias de Manzanillo, Colima y La Paz, Baja California Sur.

Este marco fue desarrollado en dos medios; primero se dirigió a los agentes de gobernanza (institucionales, no institucionales y semi institucionales) en los tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal) para compilar su comportamiento mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas.

Segundo se consultaron documentos oficiales (leyes, reglamentos, actas y dictámenes vigentes) en los tres niveles (nacional, estatal y municipal) para recabar información significativa de los procesos del ordenamiento territorial mediante el análisis documental.

A través del Método Comparativo Constante de la Teoría Fundamentada, la información recopilada fue procesada en la codificación abierta, axial y selectiva; el objetivo fue generar categorías para posteriormente conceptualizarlas. Este ejercicio logró el ciclo analítico genérico de abstracción amplia (McMillan y Schumacher, 2005). En esta etapa se finalizó la recontextualización y comenzó la decontextualización.

- En la Codificación abierta se observaron las ideas claves y significativas que se repitieron y formaron grupos en los datos recopilados.
- En la Codificación axial se buscaron modelos relacionados con la red teórica en las categorías obtenidas en la codificación abierta (San Martín, 2014).
- En la Codificación selectiva se incrementó el nivel de abstracción; esta englobó a la codificación abierta y a la codificación axial. Se obtuvo una dimensión central que

expresó el fenómeno de estudio y a todos sus componentes, y se generó una estructura empírica semejante a la estructura teórica.

Todo este proceso dependió de la observación de segundo orden donde “se interpone una distinción entre el observador y lo observado, la investigación es capaz de hacer reingresar el segundo dentro del primero, generando la distancia necesaria para que el conocimiento producido, si bien contingente, no sea arbitrario (Besio y Pronzini, 2005)” (Urquiza et al., 2017, p. 36).

Es decir, la distinción fue una estrategia analítica que se precisó por medio de un recorrido teórico previo, y rigió como guía que condicionó la forma que pudo tener tanto el observador como lo observado. En esta se precisaron las reglas y los procedimientos para llevar a cabo la observación, y fue el investigador quien especificó el punto de observación de forma rigurosa y científicamente aceptable; esto hizo posible determinar y construir el objeto o conocimiento (Urquiza et al., 2017).

Aprobación teórica-empírica

El método buscó reflejar la más completa, clara y representativa realidad. Para mantener la rigurosidad científica en esta investigación se remitió en los criterios de isomorfismo, perspectivismo, transparencia e iterabilidad (Urquiza et al., 2017).

- El isomorfismo se refirió a la coherencia entre la estructura teórica y metodológica; la estructura teórica conceptual definió el camino para transferirla aun carácter empírico.
- El perspectivismo se posicionó en la capacidad de la distancia entre el observador y lo observado; es decir, en la observación de segundo grado se consideró la contingencia que cada actor presentó de acuerdo con sus intereses, sus expectativas y sus deseos; en donde el observador, como investigador, mantuvo su postura acorde al entorno.
- La transparencia fue precisada en las condiciones por las que se construyó el objeto de estudio donde se demostró la realidad con la observación del contexto. La posición tuvo coherencia con la selección de los elementos teóricos para el estudio.
- La iterabilidad representó la posibilidad de replicar el procedimiento de investigación; por ende, las condiciones de esta investigación como su metodología pueden ser replicadas en futuros estudios.

Este novedoso método de investigación cumplió con los cuatro términos de la rigurosidad científica. El proceso se encontró atiborrado de información; en las que se presentaron

encrucijadas. Por ende, se implementó una estrategia para manejar esta tarea; se seleccionaron y determinaron los elementos que formaron parte del sistema, y se excluyeron los que no constituyeron parte de este. De esta manera, se incidió puntualmente en el hilo conductor y en el objeto de estudio.

Agentes de gobernanza

Los actores ejercieron un papel importante en la gobernanza; fueron los sujetos que interactuaron en un entramado de comunicaciones para determinar los conjuntos habitacionales. A razón de esto, la conversación fue considerada como una forma de obtener conocimiento.

La entrevista se consideró como técnica de investigación que ayudó a la recolección de datos típicamente cualitativa, se caracterizó por una circularidad en planteamientos y autonomía del entrevistador (Kvale, 1998; Gorden, 1969; Platt, 2002; Meneses y Rodríguez, 2011). En esta se obtuvieron datos desde la perspectiva de los entrevistados; en la que expusieron la apreciación desde su realidad (Meneses y Rodríguez, 2011). Por lo que, este método de investigación tuvo el propósito de comprender la comunicación de una diversidad de actores que conciernan a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

La entrevista se esbozó como semiestructurada; esta técnica precisó el acopio de datos desde una conversación más enriquecedora, generó virtudes que favorecieron al procesamiento de análisis de datos y al tejido del discurso; se otorgó al entrevistado la libertad y control de las respuestas, exhibiendo un argumento social con mayor profundidad, matices y complejidad de datos (McMillan y Schumacher, S., 2005; Meneses y Rodríguez, 2011).

Para atracar el objeto de estudio se observó desde la postura focalizada; se exhibieron preguntas precisas que solo respondieron a estas los involucrados directos a la cuestión. De igual modo, la entrevista fue de profundidad; dio objeción a la observación de segundo grado, e intimó al entrevistador/ investigador a que observará como observó el sujeto (Meneses y Rodríguez, 2011).

Avanzando en la acción, el guion de entrevista envolvió los temas, subtemas, dimensiones, subdimensiones, términos y elementos de la investigación; se diseñó un esquema con los puntos a tratar, los cuales no se limitaron a una formulación textual, ni a una respuesta, ni a un orden (Valles, 1999).

Muestreo

Antes de hablar sobre el guion de entrevista se requirió comenzar por exhibir el muestreo; en el que se consideró el propósito de estudio y la fiabilidad del sujeto. A razón de esto se seleccionaron los actores/entrevistados que intervinieron en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Posteriormente, se narraron los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en el nivel nacional, estatal y municipal.

Los actores institucionales tuvieron la facultad de tomar decisiones y accionar en temas de conjuntos habitacionales. Por medio de la guía de preguntas se adquirieron las opiniones de la administración actual, respecto al actuar de los gobiernos anteriores en temas de planeación, diseño, evaluación y autorización de procesos relacionados al objeto de estudio. El objetivo de profundizar en estos actores fue en identificar cualidades y habilidades en la historia administrativa de los Municipios.

A nivel Nacional se entrevistó al:

- Integrante de la Comisión Federalismo y Desarrollo Municipal. Joel Padilla Peña.
- Integrante de la Comisión Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda. Joel Padilla Peña.

A nivel Estatal para el estado de Colima se entrevistó al:

- Director General de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima. Ignacio Barajas Avalos.
- Coordinador de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima. Santiago Ramos Herrera.

En cuanto al municipio de Manzanillo, Col. se conversó con los miembros del cabildo y servidores públicos siguientes:

- Directora de Regulación, Ordenamiento Urbano y Mejora Regulatoria. Vanessa Hoyos Villaseñor.

Para el estado de Baja California Sur se entrevista al:

- Director de Planeación Urbana. Félix Abraham Almendariz Puppo.

En cuanto al municipio de La Paz, B.C.S. se conversó con los miembros del cabildo y servidores públicos siguientes:

- Presidente de la Comisión de Inspección y vigilancia. Juan Ramón Domínguez Leyva.
- Director de Planeación y Regulación Urbana. Ulises Arafat Meza Ochoa.

Se mencionó a cada servidor público ya que dependió del estado y del municipio el nombramiento de cada puesto, así como su perfil y su función.

Respecto a los actores no institucionales, estos representaron a la población, constituida por los Comités de Barrio de los fraccionamientos seleccionados en el municipio de Manzanillo. Se entrevistó a los presidentes de barrio de Terraplena, Valle Paraíso, Jardines del Valle y Miravalle.

En cuanto al municipio de La Paz se omitió esta colecta de datos por no contar con una herramienta que definiera el proceso de urbanización de los fraccionamientos. La reserva de la información de este municipio no corrompió la lectura del objeto de estudio, sino que formó parte de las similitudes, las diferencias y las omisiones, ya que es así como operó la ciudad.

En este mismo grupo de actores no institucionales se adentró en los expertos en materia; se entrevistó al:

- Presidente de la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana. Aldo Paul Ortega Molina.
Presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Colima. Omar Edel González Montes.
Presidente del Colegio de Arquitectos del Municipio de Manzanillo, Colima. Antonio Chávez Orozco.
- Presidente del Colegio de Arquitectos de Baja California Sur. Marco Antonio Domínguez Valle.
- Presidente del Colegio de Arquitectos del Municipio de La Paz, B.C.S. Marco Antonio Domínguez Valle.

Estos arquitectos representaron al gremio de profesionistas en la materia de complejo habitacional. La información recabada de estos miembros nos mostró la opinión y la intervención de los profesionales externos en la toma de decisiones del territorio.

Finalmente, los actores semi institucionales respondieron al instituto de planeación y a los Observatorios ciudadanos enfocados a las actividades de la administración pública.

A nivel Nacional se entrevistó a la:

- Directora de investigación del Observatorio Nacional Ciudadano. Doria Vélez Salas.
- Presidenta del Comité de Participación Ciudadana Nacional. Rosa María Cruz Lesbros.
A nivel Estatal para el estado de Colima se entrevistó al:
 - Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima.
En cuanto al municipio de Manzanillo, Col. se conversó con:
 - Directora del Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo. Elisa Isabel Gutiérrez Guzmán.
A nivel Estatal para el estado de Baja California Sur se entrevistó al:
 - Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción (BCS)
En cuanto al municipio de La Paz, BCS se conversó con:
 - Directora del Instituto de Planeación La Paz. Patricia Ahumada Verdugo.

Recolección de datos

Las dinámicas de recolección fueron operadas mediante el guion de entrevista; este se diseñó con relación y similitud entre las preguntas de investigación con las preguntas de entrevista; las primeras desde un lenguaje técnico expuesto por el investigador y las segundas derivadas de las anteriores, pero desde un lenguaje coloquial. Para perfilar este eje rector se requirió de identificar y concretar las temáticas que se emprenderían en la entrevista, por supuesto, bajo los planteamientos teóricos.

Forjar el guion requirió de revisar, adosar y analizar todos los temas del objeto de estudio; la intención fue intentar reducirlos a sus aspectos esenciales. Para realizar esta acción se desarrollaron tres ejercicios (Meneses y Rodríguez, 2011; Patton, 1980):

En el primer ejercicio se vincularon las variables de estudio con los elementos teóricos y las preguntas de investigación. Es decir, la variable gobernanza del ordenamiento territorial periurbano y la variable conjuntos habitacionales ayudaron a explicar el modo en que se ejecutó la nueva gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantizó el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales; objetivo general de este trabajo de investigación.

En el segundo ejercicio se constituyeron las variables y preguntas siguiendo la lógica narrativa de la teoría, y se fusionaron interrogantes y elementos que eran semejantes o equivalentes (Meneses y Rodríguez, 2011). En otras palabras, se abordaron las dos preguntas específicas en las

que se involucraron variables y elementos; estos se operaron mediante una pregunta que englobó y mostró opiniones, conocimientos, sentimientos, experiencias, explicaciones e interpretaciones de los entrevistados acordes a los objetivos y al objeto de estudio.

En el tercer ejercicio se distinguieron los tipos de preguntas en demográficas/bibliográficas, sensoriales, experiencia/conducta, sentimientos, conocimiento y de opinión/valor. Estas clasificaciones ayudaron a diseñar una entrevista que generó respuestas amplias y propias del entrevistado.

A saber, que los actores institucionales por ser los tomadores de decisiones, así como, los actores semi institucionales como evaluadores de las decisiones públicas, y los expertos que se categorizaron como actores no institucionales fueron quienes respondieron las preguntas de conocimiento y de opinión/valor. En contraste con la población que también formó parte de los actores no institucionales; tuvieron mayor dominio en preguntas sensoriales, de sentimientos y de experiencia en los conjuntos habitacionales.³¹

En su conjunto, el guion de la entrevista ayudó a describir la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales de los municipios de Manzanillo y La Paz en el vínculo entre los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales.

Referente a la aplicación de las entrevistas, estas se desarrollaron de manera presencial y en otros casos vía telefónica. La comunicación se mantuvo fluida y continua en cuanto a pregunta y respuesta en un tiempo no mayor a 30 minutos; se utilizó la herramienta de grabación de voz, autorizada por el entrevistado para su análisis e interpretación posterior.

Durante la sesión de la entrevista el trabajo del entrevistador cualitativo fue crucial y complejo, ya que se requirió su improvisación para salir y regresar al guion, formulando, reformulando y rehaciendo interrogatorios que sirvieron a los objetivos y preguntas de investigación, logrando una entrevista de investigación óptima (Cardenal, 2015); siendo esencial el dominio y conocimiento del objeto de estudio.

Análisis de datos

Una vez aplicadas las entrevistas, se dio a la tarea de escribir resúmenes; el investigador obligó a la mente a seleccionar y a organizar ideas importantes según un orden lógico, este fue

³¹ Para más detalle del diseño del guion ver Anexo 1.

aumentando su complejidad y su claridad conforme se fueron vinculando las opiniones de otros entrevistados o técnicas de investigación (McMillan y Schumacher, 2005).

Referente al análisis, este se generó mediante del *Método Comparativo Constante* de la *Teoría Fundamentada*; se codificó y se analizaron los datos de acuerdo con tres procesos; la codificación abierta, codificación axial y codificación selectiva bajo los cuales se manejó el material textual.

Codificación abierta. Esta etapa abordó al texto con el fin de identificar conceptos, ideas y sentidos acorde a la lectura temática.

Los resúmenes, las grabaciones y sus transcripciones ayudaron a jugar con las ideas desde un proceso intuitivo para etiquetar y ordenar opiniones claves; estos marcaron la esencia de lo que se observó en la realidad del entrevistado. Por lo que, se dio lectura al conjunto de datos; en los que se precisaron ideas reveladoras en cada grupo de reseñas.

Para obtener esta minúscula y detallada intervención se desarrolló un sistema de organización; este consistió en dividir los datos en segmentos, es decir, minimizar los datos hasta revelar una porción del significado; esta fracción mantuvo un asunto relevante para el estudio; estos fueron desde una palabra, una frase, unas líneas o una página (McMillan, 2005).

Posteriormente, se identificaron patrones en las ideas claves; estas mostraron temas, sentimientos y frases frecuentes; lo que facilitó al primer acercamiento en el agrupamiento de categorías para llevar a cabo una síntesis de interpretación; en estas se determinaron características distintivas, diferencias y coincidencias. Paralelo a esto, se clasificaron los temas en principales, importantes y restantes.

Finalmente, se recogió un listado preliminar de categorías, producto de la codificación abierta; este comenzó por organizar y minimizar los datos sobre el significado de los participantes. Esto con ayuda de las preguntas de investigación y de la estructura teórica expuesta en el capítulo I de este trabajo; se mantuvo la congruencia del análisis de datos con el resto del documento. Por eso, fue fundamental apoyarse en dimensiones y subdimensiones preestablecidas teóricamente para organizar y segmentar los textos codificados más relevantes y con mayor repetición³².

Codificación axial. Una vez etiquetados, codificados y categorizados los datos, se prosiguió en el proceso de la búsqueda de modelos o patrones, los cuales fueron relacionados con

³² Para conocer la codificación abierta a detalle dirigirse al Anexo 2.

la red teórica. Los modelos fueron estructuras para presentar y organizar los descubrimientos e informes; estos involucraron categorías y segmentos. Proceso circular de una abstracción amplia (McMillan, 2005).

Ahora bien, es importante mencionar que un tema puede referirse a varias dimensiones, lo que quiere decir, que los datos se estudiaron desde diferentes puntos de vista; se evitó un pensamiento de observación estandarizado bajo el juicio o comentario de un actor. Por lo que se determinaron estrategias para facilitar esta práctica, donde sugirieron cuatro puntos (Strauss y Corbin, 1998; McMillan, 2005):

1. Se sometió al investigador a pensar en una profundidad analítica en cada categoría, por medio de dar respuesta a preguntas básicas como: ¿quién?, ¿dónde?, ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿por qué?
2. Se elaboró una lista con todos los significados posibles que se puedan encontrar referente a los segmentos significativos.
3. Se compararon los datos con situaciones similares, la intención es encontrar características nuevas que puede ser consideradas como subdimensiones.
4. Se identificaron frases que los entrevistados exclaman como señal de atención, nombradas banderas rojas.

Esto se logró a través de utilizar la triangulación entre los comentarios de los entrevistados, dejando una amplia ventana para introducir datos recabados de la técnica de análisis de documentos, que también fue sometida al análisis de la comparación constante entre sus mismos datos, como con relación a los datos de la entrevista. Este método puso en práctica la circularidad en todo momento con la intención de encontrar la regularidad en todos los datos (McMillan, 2005).

Así que, cada dimensión representó un acontecimiento, problema o suceso a tratar, por lo que las relaciones entre dimensiones y subdimensiones explicaron el que, por qué, donde y como de un fenómeno. Por lo que se complicó la teorización, para esto se detallaron diagramas o redes que permitieron evidenciar las relaciones y mostrar los contextos (San Martín, 2014). En definitiva, esta etapa redujo al máximo la información obtenida³³.

Codificación selectiva. Etapa en la que se incrementó el nivel de abstracción, su objetivo fue obtener una dimensión global que exprese el fenómeno de estudio y a todos sus componentes;

³³ Para observar los datos procesados desde la codificación axial ver Anexo 3.

por lo que esta codificación englobó a la codificación abierta y a la codificación axial. Todos los análisis condensados convergieron en una unidad conceptual que integró la realidad expresada por los entrevistados.

Estas realidades fueron etiquetadas de manera binaria. Es decir, los elementos de gobernanza se etiquetaron como *eficiente* si respondieron a la conducta marcada por el marco normativo, y *deficiente* si fue opuesto; los elementos de territorio fueron etiquetados en semejanza.

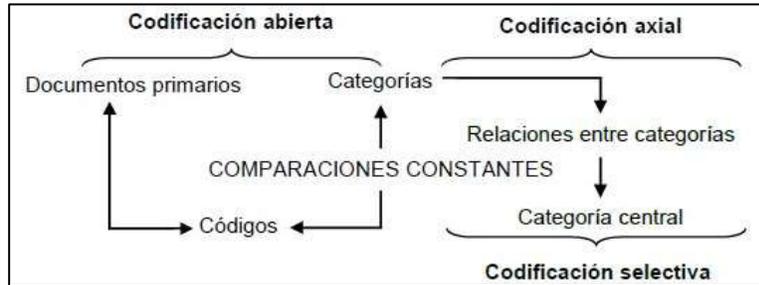


Ilustración 15. Proceso de investigación en la Teoría Fundamentada. Fuente San Martín, D. (2012).

En este apartado se mostró la red operativa completa³⁴ que incluyó a todas las dimensiones; en estas no solo se observó la vinculación entre elementos; sino también la coherencia con la red teórica.

El *Método Comparativo Constante* delimitó la teoría que se desplegó del conjunto de datos. Este método de la teoría fundamentada adentró primero en el proceso empírico para pasar al teórico.

La Teoría de Sistemas Autorreferenciales fue de naturaleza abstracta, y en construcción se observó limitada para el análisis de datos cualitativos; fusionar esta teoría con la Teoría Fundamentada aprovechó las fortalezas y las bondades de cada una. Esta noción metodológica resolvió las preocupaciones por reunir cánones en la buena ciencia.

La Teoría Fundamentada fue considerada como una teoría que explicó conductas y procesos; se manifestó sensible a la realidad; por lo que se utilizó en la fase de análisis e interpretación. En cambio su postura en la construcción teórica ha sido muy criticada por generar la teoría a partir de los datos.

En esta delgadez metodológica se insertó una teoría que examinó una crítica de agregados teóricos desde un campo multidisciplinario que favoreció a la fragmentación en el conocimiento y

³⁴ Ver Anexo 4.

al confinamiento teórico de la teoría fundamentada. Sin embargo, la teoría sistémica autorreferencial presentó gran controversia por la complejidad en el conocimiento científico. Esta diversidad teórica expresó problemas en la vinculación con la realidad empírica. Polémica apalancada con la teoría fundamentada que sensibilizó los datos recabados de la realidad, para posteriormente, confrontarlos con la producción teórica.

De manera que, el método contribuyó en comparar las semejanzas y las diferencias entre la teoría y los datos. Es decir, la teoría, con base en los sistemas autorreferenciales, mostró el camino de cómo debería ser la gobernanza del ordenamiento territorial; y el análisis de datos mostró la realidad en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales de los dos municipios. Ambos polos exhibieron escenarios distintos.

Estos resultados fueron confrontados en un análisis global que ayudó a explicar el modo en que se ejecutó la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. A manera de síntesis se presentó la ilustración 16 que mostró las fases del trabajo de campo.

Fases en el trabajo de campo	
Estrategia de investigación de campo	Estudios de casos múltiples con enfoque cualitativo
Instrumento de recolección	Entrevista semiestructurada individual, focalizada y de profundidad
Unidad de análisis	Comunicación de los actores Institucionales, No institucionales y semi institucionales.
Categorías de análisis	Factores de gobernanza del ordenamiento territorial periurbano Factores de los conjuntos habitacionales
Proceso de análisis	Codificación abierta Codificación axial Codificación selectiva
Resultados	Análisis de la comunicación en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales
Conclusiones y Recomendaciones	Explicar el modo en que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales

Ilustración 16. Fases del trabajo de campo. Fuente: Elaboración propia 2020.

Marco Normativo y Legal

La posible organización de las comunicaciones se estipuló con base en documentos oficiales que marcaron las acciones y las condiciones para proceder la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano de los conjuntos habitacionales.

Estos documentos fueron considerados como el marco normativo y legal; compuestos por leyes, reglamentos, actas y dictámenes que formaron parte del mecanismo de operación en los tres niveles territoriales. Mediante la aproximación de estos textos se abordaron las acciones dirigidas

a resolver y cumplir con los objetivos e intereses públicos del país, el estado y el municipio para el ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Muestreo

Los documentos, vigentes en el 2020, se enlistaron y seleccionaron en busca de dar respuesta a los indicadores del objeto de estudio (Ilustración 2) en los tres niveles de gobierno.

A nivel nacional se presentaron los textos que respondieron a la toma de decisiones y estrategias acorde al ordenamiento habitacional. En cada uno de estos títulos se precisó la fecha de creación y de actualización; en busca de identificar si los documentos vigentes respondieron a las condiciones y a las realidades de los contextos actuales.

NIVEL NACIONAL: MÉXICO		
Nombre	Primera Publicación	Última Publicación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5-02-1917	06-03-2020
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información	04-05-2015	-
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urb.	28-11-2016	6-01-2020
Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial Y Desarrollo Urbano	21-11-2019	-
Código de Edificación de Vivienda	2007	2017

Ilustración 17. Marco Legal – Nivel Nacional. Elaboración propia 2020.

En la ilustración 17 se mostraron cinco documentos; el primero fue la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; esta marcó las bases y los artículos que garantizaron el bienestar general de los mexicanos; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917.

Después se seleccionó la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*; la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*; las *Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*; y finalmente el *Código de Edificación de vivienda*. Todos estos tuvieron actualizaciones dentro del siglo XXI, y los que no fueron actualizados, se crearon dentro de esta centuria.

Como ya se ha explicado, estos textos definieron las condiciones generales que garantizaron el bienestar de cada estado y municipio; más aún, el nivel nacional otorgó flexibilidad a los niveles estatales y municipales para que detallaran y especificaran su marco legal acorde a los acontecimientos locales.

Por esto, fue necesario consultar los documentos que definieron el actuar en cada estado y cada municipio. Se embistió al estado de Colima y al municipio de Manzanillo; así mismo, al estado de Baja California Sur y al municipio de la Paz.

En cuanto a, lo que correspondió al estado de Colima, en la ilustración 18 se enlistó la normativa que representó al proceso del ordenamiento del territorio.

NIVEL ESTATAL: COLIMA		
Nombre	Primera Publicación	Última Publicación
Constitución Política de Estado Libre y Soberano De Colima	24-nov-1917	27-dic-2017
Ley del Municipio Libre del Estado de Colima	31-mar-2001	10-sep-16
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima	1-oct-2015	-
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima	7- may-1994	29-dic-2018
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima	15-jul-2017	-
Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima	25-ago-2012	-
Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	8-dic-1984	1-jul-2017
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	29-sep-2018	2-nov-2019
Reglamento de Zonificación del Estado de Colima	23-ago-1997	14-may-2016

Ilustración 18. Marco Legal – Nivel Estatal Colima. Elaboración propia 2020.

El estado de Colima presentó su *Constitución Política de Estado libre y Soberano de Colima*, se vinculó con la legislatura nacional, pero a su vez esta le permitió determinar las condiciones que requerían los colimenses para reconocer, promover, respetar, proteger y garantizar sus derechos; esta fue promulgada el 24 de noviembre de 1917, nueve meses después que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Desde principios del siglo XX se reconoció con autonomía al estado de Colima.

A pesar de su pronta soberanía, el proceso del ordenamiento del territorio se concertó por seis textos de los cuales cuatro fueron publicados en el siglo XXI y dos a finales del siglo XX. Se mostró gran inquietud respecto a la operatividad de la *Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Colima*; es decir, que tan eficiente fue esta normativa para atender y garantizar el cumplimiento de los derechos de los colimenses.

Con respecto al desarrollo del marco normativo del Estado de Colima, se arremetió que el estado obtuvo su pronta soberanía por tener al municipio de Manzanillo, como ya se había dicho, este formó parte del plan nacional (1906), donde se planeó la estructura de la ciudad en función del puerto. A nivel federal se consideró como estrategia el que cada estado pudiera reconocer su actuar con respecto al territorio.

Durante todo el siglo XX se presentaron conjuntos habitacionales, pero no fue hasta el último cuarto que se presentó el detonante económico en el puerto. Esta acción ocasionó el incremento demográfico y el “boom” de los conjuntos habitacionales (Mendoza, 2011; Padilla y de Sicilia, s/f). Se acometió que esta fue la necesidad de desarrollar la normativa pertinente para atender los fenómenos que se presentaron en la ciudad; así como, el desarrollo de instrumentos que mostraron las condiciones para organizar el territorio como la *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima* (1994) y el *Reglamento de Zonificación* (1997);

De esta forma se ajustaron y publicaron nuevas leyes y reglamentos como respuesta a los fenómenos que se presentaron en esa realidad.

Avanzando en el análisis, en la ilustración 9 se precisa el marco normativo del municipio de Manzanillo; este incluyó mayor cantidad de textos que se involucraron en el ordenamiento del territorio en comparación con el estado de Colima. Se especuló que esto se debió a que el municipio detalló los instrumentos y los procesos para el estudio, la determinación y el ordenamiento territorial.

En la ilustración se observó que el reglamento con mayor antigüedad fue el de *Inspección-notificación Municipal del H. Ayuntamiento*; este texto vigiló el cumplimiento de toda la reglamentación del municipio. Se concibió que esta localidad atendió y definió con antelación las estrategias que no solo organizaron a la ciudad, sino que también custodiaron el cumplimiento de estas. Éste se presentó primero, antes que el *Reglamento General del Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo* (2002), el *Reglamento que rige el Funcionamiento del Cabildo del Municipio de Manzanillo*; continuando con el *Reglamento de la Administración Pública del Municipio*, el *Reglamento de mejora Regulatoria para el Municipio de Manzanillo* (2019), el *Código de conducta de los servidores públicos del H Ayuntamiento* (2019), y finalmente el *Código de ética de los servidores públicos del H Ayuntamiento* (2019); los cuales expidieron las atribuciones y las funciones generales del gobierno y del ayuntamiento Municipal

Después, se publicó el *Reglamento General de los Comités de Barrios y Colonia Populares de Manzanillo* (2005), puesto que se entendió que la participación ciudadana era un enfoque que se comenzaba a presentar; de la mano con el *Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del H. Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo* (2007).

NIVEL MUNICIPAL: MANZANILLO		
Nombre	Primera Publicación	Última Publicación
Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Local del Territorio de Mzn.	30-07-2016	-
Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del H. Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima	17-11-2007	16-11-2010
Reglamento Interior de COPLADEMUN del Municipio de Manzanillo.	08-08-2015	-
Reglamento que rige el Funcionamiento del Cabildo del Municipio de Manzanillo.	30-11-2002	27-01-2018
Reglamento General del Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima	09-11-2002	-
Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Manzanillo	19-01-2013	-
Reglamento de Inspección - Notificación Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional	21-08-1999	-
Reglamento General de los Comités de Barrios y Colonias Populares de Manzanillo.	10-07-2005	-
Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	17-09-2016	-
Reglamento de Mejora Regulatoria para el Municipio de Manzanillo, Colima	07-09-2019	-
Código de Conducta de los Servidores Públicos del Municipio de Manzanillo.	27-07-2019	-
Código de Ética para los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de Manzanillo	10-08-2019	-

Ilustración 19. Marco Legal – Nivel Municipal Manzanillo. Elaboración propia 2020.

Respecto al ordenamiento territorial se conformó el *Reglamento interior de la Comisión de Planeación del Municipio de Manzanillo COPLADEMUN* (2015) y posteriormente, se constituyó el *Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (2016); ambos en el progreso de la planeación y el ordenamiento del territorio.

Como base del ordenamiento territorial se ostentó el *Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Local del Territorio de Manzanillo*, a pesar, de que se promulgó en el 2016 esta propuesta fue desarrollada por la *Comisión de Asentamientos Humanos y Vivienda y la Comisión de Gobernación y Reglamentos*; la intención fue definir los elementos de articulación entre el programa con el Desarrollo Urbano y los asentamientos humanos. Este programa fue un instrumento de política ambiental para el desarrollo sustentable, dirigido a evaluar el suelo acorde a las actividades productivas y al manejo de recursos naturales.

En el 2009 Manzanillo se introdujo al concepto del desarrollo Sustentable en la búsqueda del planeamiento y ordenamiento (Padilla y De Sicilia, s/n); por lo que, se definieron las políticas públicas acorde a ese fin.

En conclusión, ambos marcos normativos del Estado de Colima y del Municipio de Manzanillo se encontraron en transformación respecto a su carácter social; enfoque marcado por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Por tanto, la normativa estuvo sujeta a las modificaciones de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos.

Avanzando, en la ilustración 20 se presentó el marco legal y normativo que representó al proceso del ordenamiento del territorio en el estado de Baja California Sur.

NIVEL ESTATAL: BAJA CALIFORNIA SUR		
Nombre	Primera Publicación	Ultima Publicación
Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	15-01-1975	10-10-2019
Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur	10-10-2007	11-03-2018
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur	9-09-2015	16-12-2019
Ley Anticorrupción del Estado de Baja California Sur	10-04-2017	-
Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur	20-01-2020	-
Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y los Municipios de B.C.S	14-05-2018	-
Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y Municipios de Baja California Sur	31-07-2016	-
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de B.C.S.	4-05-2016	10-10-2019
Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur	22-06-1994	31-12-2006
Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur	10-07-1982	31-01-2015
Ley de Participación Ciudadana para el Estado De Baja California Sur	20-07-2017	20-11-2018
Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Baja California Sur	20-03-2011	10-03-2019
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de B.C.S..	27-06-2017	20-03-2019
Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur	3-03-1984	22-06-2017
Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado De Baja California Sur	20-05-2019	31-05-2019
Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California Sur	31-05-2000	31-03-2012

Ilustración 20. Marco Legal – Nivel Estatal Baja California Sur. Elaboración propia 2020.

El estado de Baja California Sur tuvo su *Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (1975)*, que al igual que el resto de los estados de la República Mexicana tuvieron concurrencia con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual les permitió determinar las condiciones que requerían los ciudadanos para garantizar sus derechos.

Respecto al desarrollo del marco normativo para el ordenamiento territorial se presentó el *Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California (2000)*. Los actores institucionales a nivel estatal tardaron varios años en detallar y estructurar el ejercicio político; lo que ocasionó que el gobierno federal se hiciera cargo de algunas actividades como la dotación de servicios. Esta actividad demoró veinticinco años entre la autonomía del estado y la publicación del instrumento.

Así mismo, se presentó el *Reglamento para Otorgar Estímulos y Recompensas al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur*; esta acción consideró que el estado comenzó a tomar control de su ejercicio político; misma forma con la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur (1984)*.

Conduciendo al objeto de estudio se desarrolló la *Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur* (1982) y la *Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur* (1994). Estos dos documentos a nivel estatal abordaron al territorio y a la vivienda de manera espacial con 12 años de diferencia entre estos. Esta condición caracterizó a los conjuntos habitacionales irregulares y a la expansión urbana.

Hay que mencionar, además, que en el siglo XXI se publicaron otros textos que también comprendieron el proceso del ordenamiento territorial, los cuales se enfocaron a establecer y regular la organización y funcionamiento de la administración pública del estado.

Se presentó la *Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur* (2007), la *Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Baja California Sur* (2011), la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur* (2015), la *Ley de mejora regulatoria para el Estado y Municipios de Baja California Sur* (2016), la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur* (2016), la *Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur* (2017), la *Ley de Participación Ciudadana para el Estado De Baja California Sur* (2017), la *Ley Anticorrupción del Estado de Baja California Sur* (2017), la *Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y los Municipios de Baja California Sur* (2018), la *Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y los Municipios de Baja California Sur* (2018), el *Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado De Baja California Sur* (2019) y finalmente la *Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur* (2020).

Se concluyó que el marco normativo de Baja California Sur adentró con mayor asistencia en los temas relacionados a la administración y a la regulación de su vida política; se precisó que este actuar se debió a la cercanía de su ejercicio público. Comentario producto de la comparación con el estado de Colima.

Avanzando en el análisis, se atendió al municipio de La Paz; en la Ilustración 21 se observaron dos reglamentos y dos códigos; estos fueron los textos que se encontraron con relevancia en el tema de ordenamiento territorial. Además, se contempló que ninguna de las publicaciones adentró en temas de territorio y de vivienda. Los documentos, en semejanza con el

estado de Baja California Sur, establecieron y regularon la organización y el funcionamiento de la administración pública del municipio.

NIVEL MUNICIPAL: LA PAZ		
Nombre	Primera Publicación	Ultima Publicación
Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, B.C.S.	20-05-2016	-
Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de La Paz, B.C.S.	10-10-2013	10-07-2017
Código de Conducta de los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de La Paz.	20-01-17	-
Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de La Paz, B.C.S.	10-03-16	-

Ilustración 21. Marco Legal – Nivel Estatal Baja California Sur. Elaboración propia 2020.

Se exhibió el *Reglamento de la Administración Pública Municipal De La Paz, Baja California Sur* (2016), *Reglamento para el Funcionamiento del Departamento de Asuntos Internos del Municipio de La Paz, B.C.S.* y el *Reglamento Interior Del Instituto Municipal De Planeación De La Paz, Baja California Sur*. Así como, el *Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de La Paz, Baja California Sur* (2016) y el *Código De Conducta de Los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de La Paz, Baja California Sur* (2017). Como se observó, los documentos fueron publicados en una temporalidad no mayor a cuatro años.

Se acometió que el ordenamiento territorial se realizó con base a la normativa del estado de Baja California; esta pautó instrumentos como el *Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California* (1971), la *Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur* (1982), la *Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur* (1994) y finalmente la *Ley General de Asentamientos Humanos* (2012). Estos documentos se encontraron vigentes; sin embargo, no se presentaron actualizaciones; precisándose desfasados de las condiciones de la realidad del estado y del municipio.

Recolección de Datos

El marco normativo y legal fue atendido mediante la técnica de análisis documental, la cual se manejó a través del instrumento de la lista de cotejo; esta recabó información significativa de los textos.

Para diseñar la lista de cotejo, primero se presentaron los indicadores tanto de la variable conjuntos habitacionales como gobernanza del ordenamiento territorial periurbano (ver ilustración 2); posteriormente, se describieron las actividades que dieron respuesta a cada indicador.

En la ilustración 22 y 23 se presentó la lista de cotejo de la variable conjuntos habitacionales, y en la ilustración 24 se exhibió la variable gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

ENF.	TÉCN.	INST.	VAR.	IND.	ACTIVIDAD
Cualitativo	Análisis documental	Lista de cotejo	Ordenamiento Habitacional	Acuerdos	Identificar los acuerdos que se tomaron en el acta de sesión de cabildo para el desarrollo del territorio habitacional
				Negociaciones	Identificar las negociaciones que se tomaron en el acta de sesión de cabildo para el desarrollo del territorio habitacional
					Identificar las facultades y obligaciones de la dependencia municipal que estudia, examina y resuelve las problemáticas en el territorio
				Conflictos	Identificar los conflictos que se generaron en el acta de sesión de cabildo para el desarrollo del territorio habitacional
				Competencias	Identificar las competencias que se generaron en el acta de sesión de cabildo para el desarrollo del territorio habitacional
					Identificar el proceso operativo de la dependencia municipal en temas de territorio

Ilustración 22. Lista de cotejo – Territorio 1/2. Elaboración propia 2020.

ENF.	TÉCN.	INST.	VAR.	IND.	ACTIVIDAD
Cualitativo	Análisis documental	Lista de cotejo	Ordenamiento Habitacional	Relieve	Identificar las condiciones del relieve en el proyecto para el programa de desarrollo urbano
				Condiciones ambientales	Identificar las consideraciones ambientales en el proyecto para el programa de desarrollo urbano
				Biodiversidad	Identificar las consideraciones de biodiversidad en el proyecto para el programa de desarrollo urbano
					Identificar las condiciones de relieve que norma el marco jurídico para la gestión de territorio habitacional
				Diversidad	Identificar las condiciones ambientales que norma el marco jurídico para la gestión de territorio habitacional
					Identificar las condiciones de biodiversidad que norma el marco jurídico para la gestión de territorio habitacional
					Identificar las consideraciones en materia de diversidad social en el programa de desarrollo urbano
					Identificar las condiciones que norma el marco jurídico para la inclusión social

Ilustración 23. Lista de cotejo – Territorio 1/2. Elaboración propia 2020.

ENF.	TÉC.	INST.	VAR.	IND.	ACTIVIDAD
Cualitativo	Análisis documental	Lista de cotejo	Gobernanza	Capacidad	Identificar mecanismos institucionalizados de recepción y reconocimiento de las demandas ciudadanas
				Autoridad	Identificar mecanismos destinados a asegurar el cumplimiento de las normas y el apego a las leyes
				Voluntad política	Identificar mecanismos para la vigilancia del marco jurídico
				Instrumentos políticos	Identificar los planes, programas y normas en los procesos de planeación, regulación y control.
				Estrategias	Identificar los mecanismos destinados al acceso a la información hacia y desde los ciudadanos sobre sus acciones
				Validez y legitimidad	Identificar los mecanismos de evaluación para los procesos de gestión del territorio local
				Existencia y robustez	Identificar los planes, programas y normas en los procesos de planeación, regulación y control.
				Productos	Identificar los planes y acciones para los procesos de gestión del territorio local
				Manejo de recursos	Identificar mecanismos destinados a aplicar penalidades administrativas a las acciones deshonestas o ilegales
				Elementos normativos	Identificar mecanismos destinados a controlar la moralidad del Ejecutivo y de los representantes políticos

Ilustración 24. Lista de cotejo - Gobernanza. Elaboración propia 2020.

Análisis de Datos

Los documentos fueron procesados y ordenados según un precepto lógico. Al igual que en las entrevistas semiestructuradas, la información del marco normativo y legal se codificó y analizó de acuerdo con los tres procesos de codificación del Método Comparativo Constante de la Teoría Fundamentada.

Codificación Abierta.

En este apartado se comunicó la primera etapa para codificar el marco normativo y legal. Los documentos oficiales fueron abordados con el fin de identificar disposiciones que respondieran a los indicadores. Cada texto fue leído y se identificaron frases que respondieran a la actividad marcada en la lista de cotejo³⁵.

En este apartado se precisaron los fragmentos textuales ejercidos por el gobierno para operar los conjuntos habitacionales. Estas narrativas fueron procesadas en una segunda etapa de codificación para sintetizar y sensibilizar su aporte.

³⁵ Para mayor detalle de la Codificación Abierta dirigirse al Anexo 5.

Codificación Axial.

En esta parte, la información seleccionada fue etiquetada de acuerdo con el indicador. Los textos normativos recopilados (nacionales, estatales y municipales) fueron sintetizados mediante un código que equivalió al enunciado completo. Esta acción extrajo el contenido individual de cada documento y su relación con otros³⁶.

En las tres escalas del marco normativo se observó que entre más técnico fue el documento, se presentó mayor cantidad de datos para el estudio de los conjuntos habitacionales; por lo que, entre más general y administrativo mayor cantidad de datos para el estudio de la variable gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

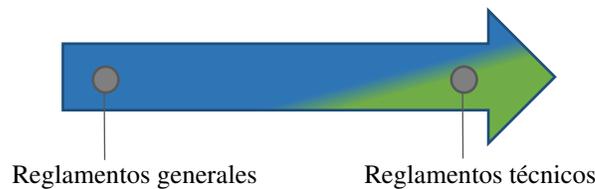


Ilustración 25. Incidencia en Reglamentos. Elaboración propia 2020.

El marco normativo se ejerció como eje rector sobre los procesos del ordenamiento del territorio; marcó el camino constitucional, y se consideró como el oficial y el que buscó el bienestar público.

Codificación Selectiva.

La intención de profundizar en el marco normativo fue observar por medio de este las dinámicas comunicativas entre los actores que participaron de manera oficial y legal en el ordenamiento territorial. A esta inspección se refirió como observación de segundo orden (capítulo I). Y fue en este momento donde se vinculó la información recabada por la entrevista y por el marco normativo y legal.

Ahora bien, la codificación de los textos normativos se etiquetó de manera binaria. Es decir, los elementos de gobernanza y los elementos de territorio fueron etiquetados como *eficientes*.

Estos códigos fueron enlazados acertadamente; se precisó que va con y en contra de la ley. Los dos esquemas de ideas fueron entrelazados y dieron sentido a la estructura teórica que se presentó en el Capítulo I.

³⁶ Para mayor detalle de la Codificación Axial dirigirse al Anexo 6.

Una vez relacionados ambos esquemas, estos fueron interconectados para obtener el análisis de la información tanto de manera particular como de manera general.

A manera de síntesis se muestra la lista de indicadores y su instrumento de recolección de datos. Esta intervención opera los elementos teóricos de forma empírica (Ver Ilustración 26).

Elemento	Indicadores	Técnica de investigación	
		Guion de entrevista	Lista de cotejo
Uso Habitacional	Acuerdos	X	X
	Negociación	X	X
	Conflictos	X	
	Competencias	X	X
	Relieve	X	X
	Condiciones ambientales	X	X
	Biodiversidad	X	X
	Diversidad	X	X
Orden Institucional	Comunicación		X
	Transparencia		X
	Capacidad	X	X
	Sentido social		X
	Voluntad política	X	
	Efectividad		X
	Acción concreta		X
	Capacidad	X	
	Autoridad	X	X
	Voluntad política	X	X
	Instrumentos políticos	X	X
	Estrategias	X	X
Ordenamiento Territorial	Alternativas de intervención		X
	Transformación de practicas		X
	Gobierno-planeación		X
	Mecanismos de coordinación		X
	Manejo de recursos	X	X
	Elementos normativos	X	X
	Pluralidad de agentes		X
Evaluación territorial	Validez y legitimidad	X	X
	Existencia y robustez	X	X
	Eficacia del proceso		X
	Marco político-organizativo		X
	Marco Técnico-organizativo		X
	Productos	X	X
	Efectos		X

Ilustración 26. Lista de indicadores y su instrumento. Elaboración propia 2020.

Conclusión

El presente método ayuda a observar la comunicación de los participantes que se desarrolla en el ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales de la ciudad de Manzanillo y la ciudad de La Paz.

La metodología desde la visión autorreferencial busca profundizar, recolectar, analizar e interpretar la compenetración de dos estructuras, la teórica y la empírica, para resolver las limitaciones del pensamiento tradicional. Esta etapa se encuentra atiborrada de información procesada de lo que dicen los actores y el marco normativo y legal.

El exceso de información, de esquemas y de codificaciones implican el principio de la distinción, propuesta por Luhmann, en el que se indica una intención; acción que ayuda a seleccionar información de interés en la realidad y en la teoría; de esta manera se incrementa la complejidad y se puede observar un contexto diversificado para procesar e interpretar los datos.

CAPÍTULO IV. MARCO ANALÍTICO

Introducción

Actualmente, uno de los debates más significativos en el campo de la arquitectura es el modo en que se ejecuta la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano; en el que se promueve la expansión urbana fragmentada mediante la producción de masivos conjuntos habitacionales que benefician a la economía del mercado y atentan al cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Esta condición en los conjuntos habitacionales es observada de modo distinto por los actores que participan en la comunicación. El pensamiento Luhmanniano desde el *medium* ayudó a analizar e interpretar las estructuras sociales y las opiniones de los participantes. Ejercicio compuesto teóricamente por la Dimensión Morfológica, Dimensión Política Administrativa y Dimensión Temporal; estas se precisan entre las políticas públicas y las alianzas entre los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales.

En el presente, se tiene una escasa comprensión del modo en que opera la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales ubicados en las periferias de las ciudades medias mexicanas.

Este apartado pretende explicar el modo en que se evalúa la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Este ejercicio es un análisis sistémico de las comunicaciones existentes entre el marco normativo y los actores involucrados para la creación de los conjuntos habitacionales que garanticen el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

La información responde a los indicadores establecidos en la estructura teórica y empírica; esta podrá explicar y evaluar su capacidad como instrumento que garantiza el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

La exposición analítica de la evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales se presenta en tres etapas. La primera profundiza en el diseño de la gobernanza, la segunda en la organización, y la tercera en los resultados.

Con base en lo anterior este apartado se encamina a desarrollar tres puntos. El primero presenta los datos obtenidos en el campo para describir la gobernanza desde la comunicación de los entrevistados y desde el marco legal y normativo; además, expone la interpretación del

investigador ante los hechos y discusiones previas. El segundo narra su relación con el marco teórico y conceptual. Y el tercero presenta la discusión de los resultados.

Análisis del Diseño

La gobernanza mediante las interacciones normativas, legales y sociales busca resolver problemas en los conjuntos habitacionales y crear oportunidades para garantizar las necesidades básicas (Kooiman, 2004).

A razón de esto, se emprende con la etapa de diseño desde la observación de la *Propuesta Directiva*, el *Contenido de Diseño* y la *Confiabilidad* de la propuesta como respuesta a la formulación y aplicación de los principios básicos que guían a los vínculos y a los elementos expuestos en el marco teórico.

Los datos recabados de la *Propuesta Directiva* y del *Contenido de Diseño* fueron abordados mediante los elementos teóricos de Uso Habitacional y Ordenamiento Institucional. Estos ayudaron a argumentar:

¿Cómo se precisa la propuesta directiva en la gobernanza del ordenamiento territorial?

¿Cómo es el contenido del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial?

Ambas cuestiones respondieron a la primera pregunta específica de esta investigación.

¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?

Respecto a los datos recolectados de la *Confiabilidad* de la propuesta; estos fueron abordados mediante la Evaluación Territorial. Este elemento ayudó a responder:

¿Qué tan confiable es el diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial?

Esta cuestión respondió a la segunda pregunta específica:

¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?

Es importante aclarar que este análisis solo involucró a la parte del diseño del proyecto; el resto de las preguntas fue abordado en el Análisis de la Organización y en el Análisis de los Resultados.

Propuesta directiva

Presentación de resultados. En este estudio se encontró una fuerte evidencia de que, *la propuesta directiva del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales fue liderada por una comunicación participativa pero no continua. El proceso se precisó por actores institucionales de manera unilateral; quienes tuvieron mayor participación en el conjunto habitacional periurbano. Mientras tanto los actores no institucionales y semi institucionales solo se involucraron en las etapas de consulta.*

Para evaluar la *propuesta directiva* del diseño de la gobernanza, se profundizó en el proceso legal y normativo que definió a los participantes, las interacciones y las direcciones de la gobernanza. Este emprendió con la presentación de iniciativas de ley en el Congreso de la Unión.

En el 2012, la reforma en materia política reconoció a los ciudadanos con el derecho de intervenir en asuntos de interés público (Garita, A. et al., 2012); esta dio apertura la participación de actores institucionales, no institucionales y semi institucionales para garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, Art. 71 y 122; Reglamento del Senado de la República, 2020, Art. 8, 164 y 169; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Art. 70 y 76).

En el parlamento, las iniciativas de ley se sometieron a una gran pluralidad de representantes públicos técnicos y administrativos; la participación de los actores no institucionales y semi institucionales fue consultada para el análisis de las propuestas en Comisiones dictaminadoras (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Art. 82; Reglamento del Senado de la República, 2020, Art. 108, 109, 123, 174 y 175).

Esta acción se orientó con los elementos de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* y el *Reglamento del Senado*; la normativa seleccionó y responsabilizó la participación de los actores institucionales en el proceso legislativo bajo el beneficio del sentido social. Se ejerció una democracia representativa, y los actores institucionales seleccionados en el proceso electoral ejercieron la autoridad para debatir y tomar decisiones en los conjuntos habitacionales (Rodríguez, 2015).

Y fue así, como los actores institucionales, en el Congreso, a través de negociaciones y acuerdos elaboraron un marco institucional que marcó los fines a cumplir, se identificaron las posibles terminaciones a realizar, y se establecieron los procesos, actores e instrumentos de actuación para el complejo habitacional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, Art. 71 y 122; Reglamento del Senado de la República, 2020, Art. 8, 164 y 169).

Paralelamente, se presentaron los actores semi institucionales; quienes monitorearon, en todo el proceso legislativo, la actuación de los actores institucionales en busca de garantizar el desarrollo social (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, Art. 113; Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016, Art.1, 6 y 26).

Este aparato legislativo de nivel nacional presentó concurrencia en las legislaturas estatales y municipales. Es decir, el estado y el ayuntamiento ejercieron el mismo modelo democrático representativo proporcional. El Estado de Colima se direccionó desde la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima* y la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima* (2018). Mientras que el del Estado de Baja California Sur se orientó desde la *Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur* (2019).

En cuanto a los ayuntamientos, el proceso de Manzanillo se detalló desde la *Ley del Municipio Libre del Estado de Colima* (2020). Y para La Paz se fijó desde la *Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur* (2008).

A nivel municipal, las propuestas debían armonizar con la legislatura y los programas estatales; mismos que tuvieron concurrencia con nivel nacional. Este último marcó las bases generales de cómo disponer el funcionamiento del territorio para garantizar el cumplimiento del derecho a la ciudad, derecho a la vivienda, etc. A nivel estatal la legislatura respondió a las realidades de los municipios, y a su vez, cumplió con los objetivos federales.

El municipio fue el encargado de reglamentar, instrumentar y determinar su complejo habitacional; él fue el responsable de vigilar el cumplimiento de las condiciones habitacionales estipuladas a nivel nacional (Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, 2020, Art.53 y 116; Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, 2008, Art.30 y 51).

Así mismo, el ayuntamiento fue el comisionado de consultar anualmente las necesidades de los actores no institucionales, mediante la representación ciudadana, en busca de beneficios

comunitarios en temas de consulta, gestión, promoción, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de servicios y obras públicas de interés (Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, 2020, Art. 24 y 45).

Las demandas expuestas por los actores no institucionales fueron debatidas y diagnosticadas dentro de las comisiones del cabildo; las mesas de trabajo buscaron analizar y dictaminar proyectos para garantizar las necesidades sociales solicitadas (Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, 2020, Art.45).

En la exposición e intervención de las demandas sociales se presentó un proceso participativo donde los tres grupos de actores ejercieron una comunicación continua para demandar, analizar, proponer, dictaminar, garantizar y defender el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

A partir de la ilustración 27 y 28 se estableció la trayectoria de los tres niveles territoriales en la representación de los resultados de la *propuesta directiva*; estos estudiados desde el marco legal y normativo.

La ilustración mostró los participantes en cada actividad y el valor de la intervención de los actores. En detalle, si en la acción colaboraron los tres grupos de actores su respuesta a la gobernanza fue alta y se figuró con color verde; si la participación fue solo de dos actores se consideró baja y se representó en color amarillo; si solo se ostentó la intervención de una sola colaboración, el valor fue inactivo y se exhibió en color rojo. Los valores y los colores fueron ilustrativos para facilitar la explicación.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES		
Actividad	Actores	Valor de Gobernanza
Nacional		
Iniciativas	Institucional	Alta
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Propuesta	Institucional	Inactiva
Análisis de la propuesta	Institucional	Baja
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Toma de decisión	Institucional	Inactiva
Publicación de acuerdos	Institucional	Inactiva
Estatad		
Iniciativas	Institucional	Alta
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Propuesta	Institucional	Inactiva
Análisis de la propuesta	Institucional	Baja
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Toma de decisión	Institucional	Inactiva
Publicación de acuerdos	Institucional	Inactiva

Ilustración 27. La participación de los actores 1/2. Elaboración propia 2021.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES		
Actividad	Actores	Valor de Gobernanza
Municipal		
Iniciativas	Institucional	Alta
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Propuesta	Institucional	Inactiva
Análisis de la propuesta	Institucional	Baja
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Toma de decisión	Institucional	Inactiva
Publicación de acuerdos	Institucional	Inactiva
Vigilar y analizar los proyectos públicos en operación	Institucional	Alta
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Propuesta de demandas ciudadanas en el desarrollo	Institucional	Alta
	No Institucional	
	Semi Institucional	
Atención a las demandas ciudadanas	Institucional	Alta
	No Institucional	
	Semi Institucional	

Ilustración 28. La participación de los actores 2/2. Elaboración propia 2021.

En los tres niveles, la intervención de los participantes se observó con la misma tendencia; esta conducta respondió al proceso marcado por las políticas públicas nacionales; las cuales fueron armonizadas de manera vertical en los niveles consecutivos. Los actores

institucionales determinaron las decisiones y los acuerdos de manera unilateral para el ordenamiento territorial; así como, las condiciones y las cualidades de los conjuntos habitacionales.

En cuanto, a nivel municipal, los actores no institucionales se hicieron presente en la normativa; estos tuvieron la jurisdicción de evaluar los conjuntos habitacionales desplantados en las periferias urbanas; quienes asumieron el derecho a organizarse para analizar, vigilar y gestionar demandas ante obras en proceso o servicios públicos requeridos. Estos grupos fueron los Contralores sociales, los Comités de barrio, y los profesionistas como soporte para fundamentar las peticiones.

En este nivel, los actores no institucionales interactuaron con los actores institucionales para reclamar las necesidades sociales. Estos últimos fueron evaluados por los actores semi institucionales para garantizar la transparencia y el beneficio social. Como se pudo observar, esta última etapa presentó una participación colaborativa y consecuente.

Para presentar las participaciones dentro de la gobernanza se utilizó la ilustración 29 que concluye con lo antes narrado.

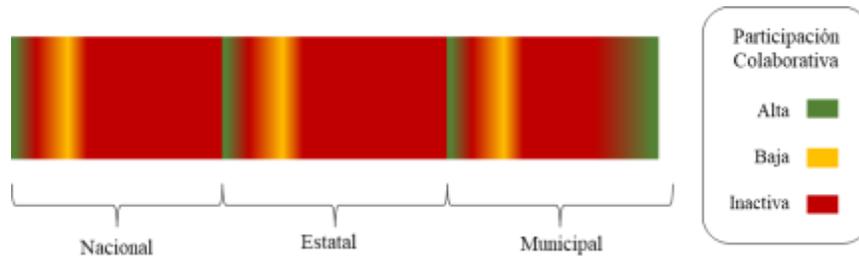


Ilustración 29. La participación en la Gobernanza. Elaboración propia 2021.

Esta ilustración fue bastante reveladora en cuanto a la participación en la gobernanza en los tres niveles territoriales. En esta se observó la participación de los tres grupos de actores en todo el proceso, sin embargo, esta participación no fue continua. El actor institucional tuvo mayor cargo; este recabó información, planeó, decidió, diseñó, operó, evaluó y sancionó la propuesta de los conjuntos habitacionales.

Mientras tanto, los actores no institucionales y semi institucionales figuraron de forma representativa y selectiva. Fue en la última fase, en donde el marco legal y normativo dio acceso a los actores no institucionales a demandar y participar en temas de interés.

En este estudio se encontró una limitada participación plural en la toma de decisiones en donde se observó un patrón repetitivo en los tres niveles territoriales. El resultado más llamativo que emerge de los datos fue que a pesar de que el municipio fue el encargado para planificar, reglamentar, instrumentar y ordenar su territorio (Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, 2020, Art.53 y 116; Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, 2008, Art.30 y 51); los procesos y conductas de los involucrados fueron definidas y delimitadas desde nivel nacional. Esta condición estrechó la intervención, y generalizó el mecanismo en todas las ciudades de México.

En general, estos resultados indicaron que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020) presentó gran apertura a una participación pluralista donde reconoció a los ciudadanos con el derecho de intervenir en asuntos públicos para garantizar las necesidades básicas; sin embargo, se exhibió saturada con relación a los actores institucionales y con corta correspondencia en los actores no institucionales y semi institucionales; actuar reflejado en los tres niveles territoriales.

Esta condición es denominada por las políticas públicas como ideal para dirigir y ordenar el territorio mexicano. En este contexto, se hace referencia a una planeación y aun análisis integral en el que se involucra una diversidad de participantes y condiciones determinadas por los actores institucionales.

Acorde con lo estipulado en el marco legal y normativo, la apertura de la participación obliga a pensar en su *alcance* y en su *comunicación*. En el primer caso se hace referencia en los procesos y en las etapas en las que interviene la pluralidad de actores, y en el segundo caso se habla de la fluidez de un proceso comunicativo en el que se exponen las necesidades, el análisis, la toma de decisiones, el diseño, la implementación de estrategias y el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Con referencia a esto, los datos reflejados por los actores revelan y confirman que el actor institucional es el único facultado para ordenar el territorio.

La Ley de Desarrollo Urbano o de Asentamientos Humanos reconoció las particularidades de ser una materia concurrente, requiere de los tres niveles gubernamentales para llevarlo a cabo

(director general de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

La toma de decisiones es de manera vertical y sin cuerpo técnico (coordinador de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

El ayuntamiento es el que autoriza hasta donde crecen las ciudades, este actuar lleva concurrencia, coordinación y participación del ayuntamiento y el estado (director de Planeación Urbana del Estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

Como se precisa en las líneas anteriores, los actores institucionales reconocen su actuar y su responsabilidad en el ordenamiento territorial; así como su actividad en concurrencia de manera vertical.

A partir de estos testimonios es meritorio destacar que se enfatiza en la toma de decisiones unilateral y sin intervención técnica o profesional; así mismo, se identifican evidencias donde las acciones están respaldadas por los tres niveles; esta condición permite pensar en un control organizativo que evita el incumplimiento de los objetivos marcados a nivel nacional.

Si bien, en los argumentos recabados por los actores no institucionales se expone que las decisiones tomadas por los actores institucionales son inviolables e incuestionables a pesar de que sean opuestas al análisis del proyecto y a la experiencia y opinión del resto de los actores.

como colegio de arquitectos se somete a opinión si cumple o no con los estándares vigentes, se marcan sugerencias y pautas; finalmente, quien aprueba o no es el gobierno municipal junto con su cabildo (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

El colegio de Arquitectos evalúa, opina y hace sugerencias de los proyectos, siempre y cuando se nos invite al Consejo Consultivo (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Si bien, este último argumento deja entrever un gran vacío en la fluidez de la comunicación entre los actores institucionales con los semi institucionales y con los no institucionales; siendo que como marca la ley, los actores institucionales tienen la flexibilidad de

considerar quien participa o no en los Consejos Consultivos. Así mismo como ya se mencionó con anterioridad, su participación en este no garantiza que su opinión sea reflejada en el producto final.

Como colegio solo podemos someter opinión de si cumple o no con los estándares vigentes y las sugerencias son pautas para que mejore. Finalmente, quien decide si aprobar o no aprobar algo es gobierno municipal, junto con su cabildo (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Se hicieron mesas temáticas, los foros fueron abiertos se invitó a colegios, a cámaras empresariales, a colegios de profesionistas, a la academia y a los funcionarios de los tres órganos de gobierno. Esta parte de crear la información si estuvo muy bien llevada o de bien, a muy bien, pero ya los productos finales, considero no hubo la claridad ni la apertura para conocerlos hasta que ya los vimos publicados (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

Estas posiciones obligan a pensar que se carece de transparencia y de un ejercicio colaborativo que garantice el cumplimiento de las necesidades sociales; decisiones reflejadas en los instrumentos y en el ordenamiento territorial. Sin embargo, actores enfatizan que se precisa un “beneficio” distinto al social.

El beneficio se presenta de una manera puntual a un grupo o aun nicho, o a un sector (presidente del colegio de arquitectos del estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

La dinámica del crecimiento de Manzanillo ha sido muy abrupta, los intereses que se mueven son muchas veces diferentes a los ideales, y estos se mueven en la parte municipal (...) muchos intereses inclinados a ciertos grupos que el interés al bien común. Falta algún candado que obligue a esos distintos intereses a cumplir con el objetivo del OT (presidente del colegio de arquitectos del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Estos extractos prueban que en efecto se presentan diversos intereses y que quizá lo más relevante es precisar un “candado”, acción de control que ayude a analizar y a definir entornos habitacionales que garanticen el cumplimiento de las necesidades básicas sociales. Esta intervención correctiva puede ayudar a reflejar la actuación de todos los participantes de una manera más equilibrada con una visión activa de la sociedad.

Esta acción puede evitar la toma de decisiones de manera específica y unilateral; actores narraron que esta conducta acrecienta el poder y favorece a los intereses personales.

Los cabildos están por encima de lo que marca la ley, llevan a cabo autorizaciones de cambio y uso de suelo, violando y subviolando el marco normativo vigente (presidente del colegio de arquitectos del estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

Los cabildos se sienten inmunes como autoridad; en este nivel se mueven los intereses. Bajo estas expresiones se especula que la toma de decisiones unilateral incrementa el poder y beneficia a los intereses personales (coordinador de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

El ultimo testimonio es de un actor institucional por lo que parece evidente y normal esta conducta de poder. En tanto, acorde a esta investigación y cuerpo teórico se enfatiza como propuesta concebir una *distinción*, gobierno y oposición. Esta puede revalorar y cuestionar los déficits funcionales y lograr una sensibilidad como estímulo a nuevos temas, demandas e innovaciones con la intención de modificar y adaptar algunos puntos. Esto precisa la espontaneidad y crea movimiento en el diseño de la gobernanza -sistema-; lo que evita la indiferencia ante la toma de decisiones.

Respecto a la *distinción*, el valor positivo es *gobierno*, y el negativo *oposición*. Ambos se relacionan y se orienta con el otro, más no realizan un trabajo en conjunto, pero si están presentes en todo lo que hacen. Se requiere de esa participación para que se presente un consenso, acción que regula y que continuamente inserta información nueva en busca de resolver las adversidades del día a día. Es importante resaltar que el ejercicio colaborativo no garantiza una distribución y una producción equitativa, pero si precisa una diferenciación significativa al proyecto ya trazado donde la participación social es escasa.

Relación con el marco teórico y conceptual. En el marco teórico y conceptual se destacó la necesidad de generar una *propuesta directiva* en la gobernanza con la participación de una diversidad de actores; estos dieron lugar a la construcción de un mecanismo que buscó garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Bajo este conocimiento se enlistaron principios, y fue marcado el reconocimiento a la plural participación, a la intervención de los ciudadanos en todas las fases a favor de lograr que

las decisiones y las estrategias implementadas garantizaran el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales (Comisión Europea, 2001).

Razón por la que se observó la participación de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales. Si bien, el marco legal y normativo precisó a los actores institucionales con un liderazgo político y un firme compromiso para garantizar el objetivo; sin embargo, estos diluyeron la participación del resto de los actores, y fue considerada exclusiva a términos de consulta.

La participación de los tres grupos sociales en la gobernanza se exhibió en los objetivos de las políticas públicas (art. 4 y 10, Nueva Ley General de Asentamientos Humanos en el Territorio Nacional, 2020). Sin embargo, esta no facultó la participación colaborativa y continua.

Discusión. Estudios previos han señalado en la toma de decisiones la importancia de una compensación política hacia la universalidad con la inclusión de los amplios segmentos de la población desde su lógica de comunicación.

Autores como Luhmann (1980) y Gonnet (2010) afirmaron que la representación, la democracia, la universalidad y la participación popular operan como medio para responder a las demandas sociales generadas por las fragmentaciones urbanas y sociales.

Luhmann (2014) narró que la inclusión de la ciudadanía es fundamental para la toma de decisiones que satisfacen las demandas sociales; apostó que la acción participativa y plural puede impedir y restringir los objetivos del mercado y su seguridad financiera; acción que define, organiza y distribuye los recursos de la nación tanto económicos, humanos y naturales (1980).

Los resultados de este estudio mostraron que la participación colaborativa en la *propuesta directiva* de la gobernanza se exhibió en tres intervenciones. La primera con la presentación de iniciativas al Congreso, la segunda con la participación en el Consejo Consultivo, y la tercera con la evaluación del producto final.

Es importante aclarar que se mantuvo una participación plural pero la última decisión fue tomada por el grupo parlamentario, quienes votaron de acuerdo con su ideología política, que no necesariamente debió coincidir con la factibilidad o no de los dictámenes que se realizaron por los técnicos y los especialistas. Esta holgura en la ley permitió cuestionar la eficiencia y eficacia de los productos finales en el Ordenamiento territorial.

Por ende, la participación plural se observó segmentada y exclusiva en términos de proponer acciones de ley y evaluar productos materializados en los conjuntos habitacionales. Mientras tanto, la toma de decisiones y la elaboración de instrumentos y herramientas fue exclusiva de los actores institucionales.

Los resultados son consistentes con Bustos (2004); quien expuso que México, en los años posteriores a la Revolución, se encontró en la construcción de un régimen democrático en la búsqueda de abrir espacios de participación ciudadana desde un sistema incluyente; esta acción pretendió evitar un régimen absoluto. El mismo autor expuso que la evolución del sistema fue una lucha incansable de un grupo de actores que evitó los excesos y contrarrestó los procesos obsoletos que no se adecuaron a las necesidades, ni a las realidades de la época.

Como se ha predicho, Bobbio (2001) sugirió que los ciudadanos debían participar en las decisiones políticas con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; estos requerían sentirse comprometidos conforme al vínculo entre demandas y formulación de decisiones.

Como contestación, Blanco y Subirats (2012) expusieron que la noción de la gobernanza acostumbró a la dispersión entre los actores institucionales y no institucionales desde las políticas públicas; esta posición evitó conseguir los objetivos colectivos.

Dentro del marco teórico y conceptual, Isuanni, Vuolo y Fanfani (1991) narraron que después de la época de la posguerra se buscaron alternativas para incrementar la calidad de vida de la población y como estrategia se figuró a una participación heterogénea.

En los resultados de esta investigación se pudo precisar que el sistema de participación plural en la *propuesta directiva* de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano avanzó más allá de la elección de funcionarios de gobierno. En cuanto a la relación de garantizar el desarrollo social, Canto (2012) expuso que difuminar los límites entre la pluralidad de actores se condiciona a una responsabilidad hacia múltiples actores, y se estructura un proceso de aprendizaje con una pluralidad de sujetos que aportan conocimientos, percepciones y experiencias de la realidad. Así mismo, narró que los recursos humanos deben ser operados para el desarrollo de políticas abiertas que participan con una naturaleza automáticamente pública y no gubernamental.

Este estudio arroja resultados que subrayan las conclusiones obtenidas en gran parte de los trabajos previos de este campo, en semejanza con Bustos (2004). Esta investigación exhibió numerosos retos y procesos por enfrentar y por definir acciones de participación plural en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en busca de garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Contenido del diseño

Presentación de resultados. *La propuesta del contenido del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales fue planeada acorde con satisfacer a una población generalizada desde la concurrencia en los tres niveles de gobierno. Estas disposiciones efectuaron instrumentos legales desactualizados con las realidades locales.*

Los países en la exploración del mejoramiento de las condiciones sociales formaron comisiones internacionales para exponer sus problemáticas. La cooperación internacional estudió y atendió las realidades globales; esta indagó en el progreso, en la igualdad y en proporcionar los medios de subsistencia sostenible (Graham et al., 2003).

En los años ochenta, estas sugerencias dieron cuerpo a la fórmula del libre mercado; se buscaron vincular las economías locales a la sociedad global. El proyecto internacional comprometió a la ciudadanía global; promovió la pérdida de historias nacionales para la homogeneización cultural con el propósito de cimentar un orden global democrático desde la equidad (Cordera, 2014).

Las estrategias y acuerdos internacionales fueron contextualizados en cada país; las naciones adecuaron los proyectos generales y ambiciosos de la política económica internacional. Los legisladores estudiaron y acordaron los procesos de modernización económica como respuesta a la crisis social.

México presidió alianzas globales, intercambió experiencias en materia de política pública y en estrategias nacionales (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2017). Estas acciones determinaron elementos y principios para una buena gobernanza como medida impulsora del cambio; se aseguró la participación de los actores sociales, las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como el mejoramiento de estos.

Los mecanismos decretados buscaron mejorar la función económica del país, actuar que pretendió dar respuesta a las problemáticas de las necesidades sociales, mediante, la redistribución del poder político y de los recursos en sus 32 entidades federativas.

Las nuevas condiciones y requerimientos para el país promovieron el diseño de las políticas públicas. México en 1983 propuso un esquema de reformas donde traspasó a los estados y municipios las facultades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como, el suministro de los servicios públicos con la intención de evitar irregularidades, desigualdades y desorden entre los tres gobiernos.

Las políticas públicas elaboradas antes y en los años ochenta han sido revisadas y actualizadas a lo largo de más de cuatro décadas. Estas definieron lineamientos y acciones gubernamentales que buscaron alinearse a los objetivos y problemáticas nacionales.

En este trabajo de investigación, el marco legal y normativo precisó la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales; compuesto por cinco documentos a nivel nacional, veintiún documentos para determinar el ejercicio en los conjuntos habitacionales de la ciudad de Manzanillo, y veinte textos de la ciudad de La Paz.

Los resultados obtenidos a nivel nacional precisaron que los cinco documentos, tres textos que equivalen al sesenta por ciento, fueron actualizados en la última Administración Pública Federal (2018- 2024); el cuarenta por ciento fue renovado en la administración del 2012 al 2018. La gobernanza a nivel nacional fue reestructurada en los últimos seis años; *siendo la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información* en el 2015 la más lejana.



Ilustración 30. Documentos actualizados a nivel nacional. Elaboración propia 2021.

Respecto a nivel estatal, en Colima se analizaron nueve documentos; ocho que equivalen al ochenta y nueve por ciento, fueron reformados en la última administración del 2015 al 2021;

quedó solo un texto que representó el once por ciento. El estado de Colima contó con la mayoría de sus documentos legales reformados a las problemáticas de corto tiempo.

En el estado de Baja California Sur se procesaron 16 textos; trece que semejan al ochenta y un por ciento fueron actualizados en la última administración (2015 -2021); mientras que dos documentos, diecinueve por ciento, fueron reformados en la administración del 2011 al 2015. El texto con mayor antigüedad fue la *Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur* del 2006 y representó al seis por ciento.

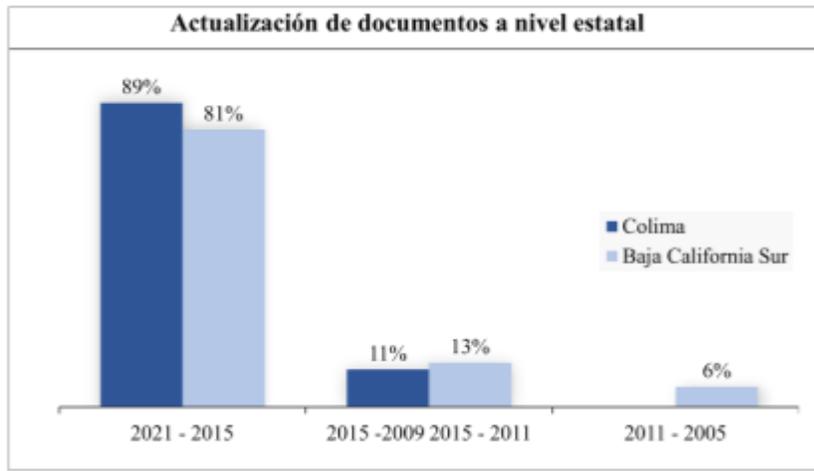


Ilustración 31. Documentos actualizados a nivel estatal. Elaboración propia 2021.

Ahora bien, a nivel municipal el parámetro de medición del tiempo fue su administración pública. En el municipio de Manzanillo se observó una actualización paulatina en veintidós años. El cincuenta por ciento de doce textos fueron renovados en las dos últimas administraciones del 2018 al 2021 y del 2015 al 2018; mientras que dos argumentos que equivalen al diecisiete por ciento fueron reformados entre el 2012 y 2015; un texto más con el ocho punto tres por ciento dentro del 2009 y 2012; finalmente, el veinticuatro punto nueve por ciento equivale a tres documentos entre 1997 al 2006. El texto con mayor antigüedad fue el *Reglamento de Inspección - Notificación Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional* de 1999.

En el municipio de La Paz se examinaron cuatro textos; el cien por ciento responde a la administración del 2015 al 2018. El texto con mayor antigüedad fue el *Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de La Paz, Baja California Sur* (2016).

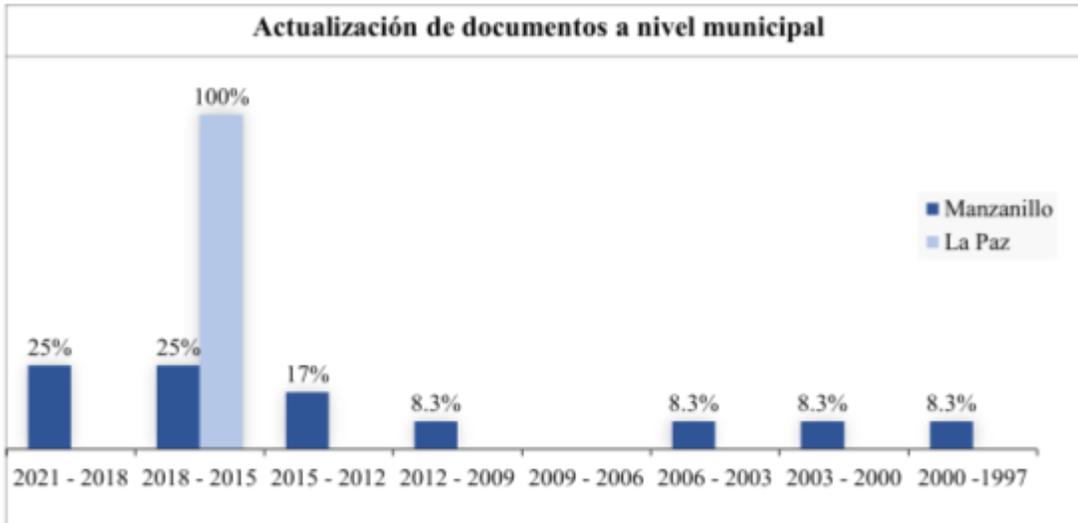


Ilustración 32. Documentos actualizados a nivel municipal. Elaboración propia 2021.

Hasta el momento se proyectaron de manera particular los marcos normativos que definieron los procesos, acciones y actores de la gobernanza tanto para la ciudad de Manzanillo como para la ciudad de La Paz. Estos estipularon los lineamientos para garantizar el cumplimiento de los derechos mencionados en el territorio. Esta es la razón, por la que se adentró en conocer el periodo de publicación y de actualización de los documentos legales; este ejercicio ayudó a reconocer la concurrencia con el objetivo y las atribuciones federales.

La *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (2020) en el artículo uno garantizó “el respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente” (p. 1)

Esta ley marcó principios de política pública para conducir la planeación, la regulación y la gestión de los asentamientos humanos; dispuso garantizar y proteger los derechos a la ciudad; el ejercicio a la equidad e inclusión; a la propiedad urbana; a la coherencia y racionalidad; a la participación democrática y transparencia; a la productividad y eficiencia; a la protección y progresividad del espacio público; a la resiliencia, seguridad urbana y riesgos; a la sustentabilidad ambiental; finalmente, a la accesibilidad universal y movilidad (Art. 4, art. 10).

Avanzando en la intervención, se observó la concurrencia en el marco legal y normativo de los tres órdenes de gobierno; para empatar a los niveles, se consideró la temporalidad de las

administraciones nacionales; esta acción unificó los periodos entre cada orden; siendo que estos respondieron al año en que fueron reconocidos como estado y como municipio.

Ahora bien, el marco normativo tuvo actualizaciones en diferentes periodos; este definió una gobernanza compuesta por instrumentos que atendieron diferentes realidades. En el caso de Manzanillo se definió el proceso con instrumentos que datan de la administración de 1994 al 2021; en cambio para La Paz se envolvió en instrumentos desde la administración del 2006 hasta la actualidad.



Ilustración 33. Documentos reformados que conforman la gobernanza. Elaboración propia 2021.

Para este momento fue esencial mostrar cuando fue la primera publicación de estos instrumentos. Esto ayudó a tener una lectura más clara del contenido de leyes, reglamentos y acuerdos tomados para precisar la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Posteriormente, se manifestaron las primeras publicaciones de los documentos legales y normativos que concertaron a la gobernanza; para mostrar esta intervención se marcaron los periodos administrativos a nivel nacional. En la ilustración 32 se apreció que el origen comenzó en 1917 con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; misma fecha de la *Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Colima*.

Para Colima, la creación de los instrumentos comenzó hasta 1982; esta acción se desplegó constantemente en cada administración; en cambio, del 2006 al 2012 se presentó una disminución de publicaciones, pero en el 2012 al 2018 se ostentó un incremento del casi treinta y cinco por ciento.

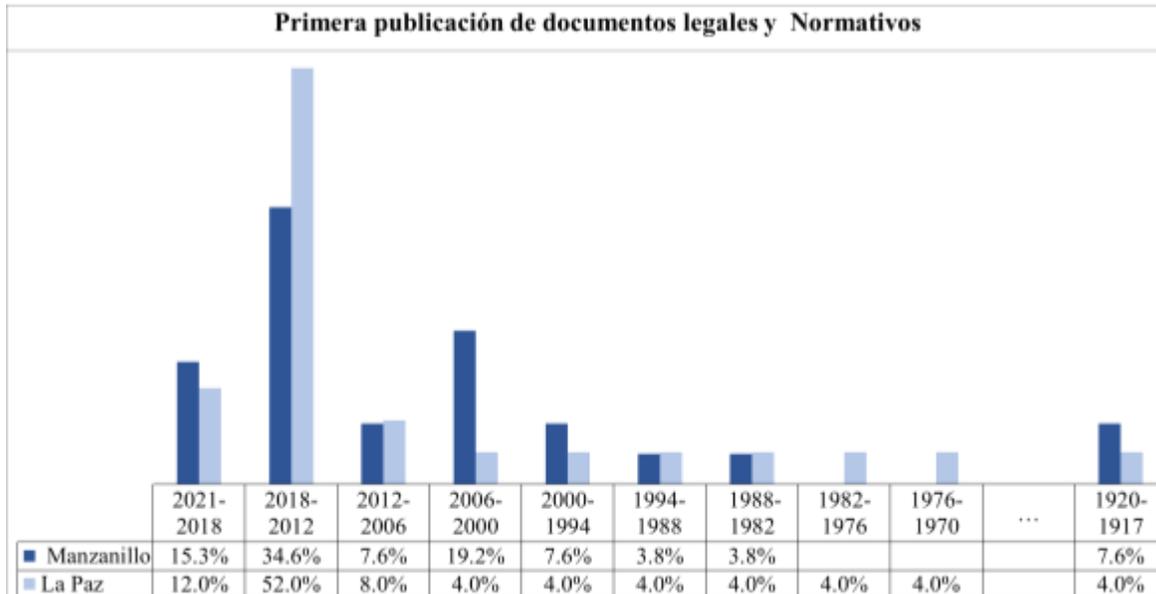


Ilustración 34. Primera publicación de documentos reformados que conforman la gobernanza.

Elaboración propia 2021.

En cuanto, a Baja California Sur, la *Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Baja California Sur* fue promulgada en 1975; desde esta fecha de manera proporcional y paulatina se fueron elaborando instrumentos legales. Este proceso fue lento por solo publicarse un documento en cada administración desde 1970 hasta el 2006; posteriormente, la elaboración de la normativa se fue incrementando, pero fue hasta el periodo del 2012 al 2018 en el que se elaboró el cincuenta y dos por ciento de la normativa que define la gobernanza del ordenamiento territorial. Esta fue una de las razones por la que los documentos en La Paz se observaron publicados con fechas más cercanas a las condiciones actuales.

Así mismo, es importante hacer mención que la administración actual para ambas ciudades termina hasta el 2024 por lo que se mantiene la posibilidad del aumento o actualización de documentos.

En definitiva, adentrar en la actualización y en elaboración de las políticas públicas ayudó a percibir las condiciones con las que fueron planificadas. Oportunamente se puso en manifiesto, sí el contener documentos con una antigüedad mayor a seis años respondió a los objetivos, condiciones y necesidades de los conjuntos habitacionales, y si estos buscaron alinearse a los objetivos nacionales, a causa del desfase entre niveles de gobierno.

Una vez analizados los textos que definieron a la gobernanza, se adentró en profundizar en el contenido de estos en los tres niveles de gobierno. Estos fueron ordenados en tres clasificaciones; primero los que estipularon temas de gobernanza; segundo los que narraron temas del conjunto habitacional; tercero los que tocaron ambos temas.

En Manzanillo, la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales comenzó con cinco textos y concluyó a nivel municipal con doce. En los tres niveles legislativos se observó mayor tendencia en el tema de gobernanza. El documento a nivel nacional, *Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* fue el único documento especializado en el complejo habitacional.

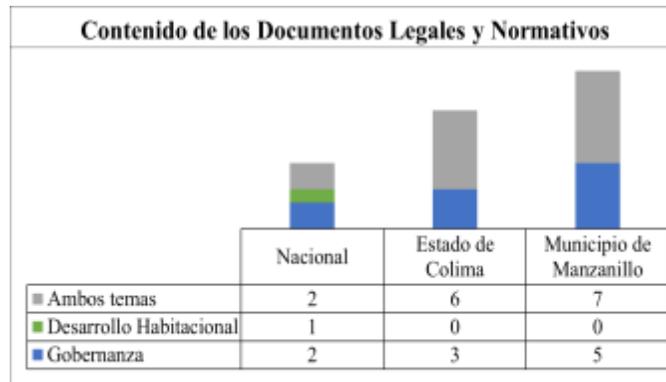


Ilustración 35. Número y contenido de los documentos legales y normativos Manzanillo. Elaboración propia 2021.

En cuanto, a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales de La Paz, al igual que en Colima, se observó mayor cantidad de textos que profundizaron en la gobernanza; así mismo se ausentaron los documentos especializados a los conjuntos habitacionales tanto a nivel estatal como municipal. En contraste con la gobernanza de Manzanillo, la legislatura del estado de Baja California Sur tuvo mayor participación en la toma de decisiones del proceso; contuvo diecisiete documentos estatales contra cuatro municipales.

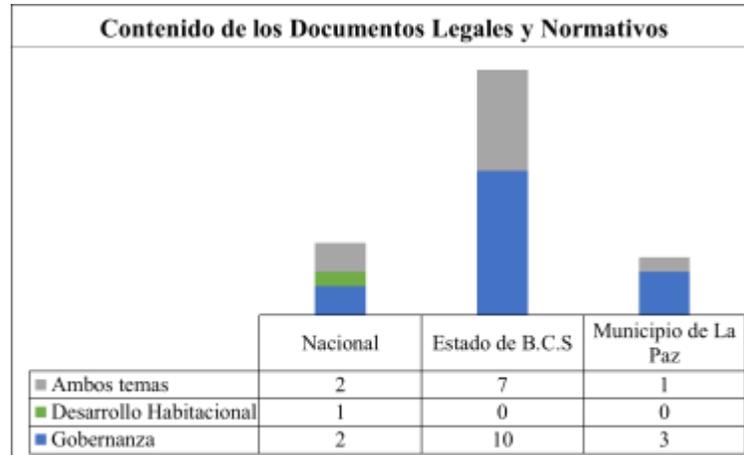


Ilustración 36. Número y contenido de los documentos legales y normativos La Paz. Elaboración propia 2021.

A partir de los datos expuestos, se puede observar que las políticas públicas federales determinaron los componentes claves para la gobernanza del ordenamiento territorial. Las legislaturas a nivel estatal y municipal atendieron los acuerdos tomados en niveles superiores; por lo que, continuamente solicitaron modificar su marco legal y normativo.

Curiosamente, este proceso de concurrencia se observó atrasado; se expusieron instrumentos desactualizados para diseñar, autorizar y operar los conjuntos habitacionales que respondían a otra temporalidad. A razón de esto, se presentó un contenido de diseño en transición por la incorporación de nuevos paradigmas y nuevas realidades.

Estos resultados muestran que la búsqueda del mejoramiento de las necesidades sociales se trató mediante el Consejo Nacional, Local y Municipal; estos enfocados desde una participación representativa que otorgó acceso a la interlocución, al debate, al liderazgo y a la fuerza del control social (Art. 19, LGAH, 2020). La contención expuso las ideas de una pluralidad de actores en los temas de ordenamiento territorial; por ende, la propuesta de contenido buscó satisfacer una población generalizada y no universal.

En este mismo sentido y como se expuso con anterioridad, en 1997 en la reforma al artículo 115 constitucional se decretaron las facultades de los municipios. A razón de la posición oficial, estos son libres en determinar sus instrumentos acordes a los requerimientos locales. Respecto a este contexto y a los datos obtenidos en las entrevistas se analizan las frases:

Cuando salió la ley del 94 nos dio herramientas para hacer planeación, pero nos faltaba el reglamento de zonificar, sin embargo, había algunos programas parciales, antes fraccionamientos, que establecían nomenclatura que traían de otros estados (director general de regulación y ordenamiento urbano del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

(...) empezamos a hacer los primeros ordenamientos por ahí como en el 2002 a nivel estado, desde luego esto por la Federación en ese tiempo era SEDESOL. Nos pidieron que hiciéramos, hablaban de un Programa Estatal de Desarrollo Urbano y hablaban de un Programa Estatal de Ordenamiento Territorial (coordinador de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En estas expresiones se puede observar que a nivel nacional se marcaron las bases del ordenamiento; estas determinaciones se aplicaron en los estados y en los municipios para diseñar instrumentos acordes a la información y a los datos locales. Estos extractos reiteran los vacíos y las nuevas condiciones en el contenido del diseño para ordenar el territorio mexicano; por lo que, se apoyaban y se replicaban instrumentos entre regiones para lograr el objetivo nacional. Así mismo, en las expresiones se puede identificar la transición entre políticas públicas y su aplicación en el territorio; instrumentos que son ajustados para resolver las problemáticas.

Como contexto de lo anterior se precisa que a pesar de reconocerse las facultades a los municipios; estos requerían enviar la verificación de congruencia al estado y este último a la federación.

La federación no soltó la batuta, aunque se considerara municipio libre, no se le reconocía. La ley de Desarrollo Urbano o de Asentamientos Humanos reconoció las particularidades de ser una materia concurrente; que requiere de los tres niveles para llevarlo a cabo. Esta misma invertía mucho en el ordenamiento por falta de marco normativo, cuadros y de recursos a nivel local (...) tenía mis temores en soltar el desarrollo urbano y se nos hiciera un relajo. Si nos vemos muy intervencionistas hasta la actualidad, pero ha sido una herramienta para mantener ese ordenamiento, de otra manera se nos hubiera desbordado (coordinador de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Resulta significativo pensar que el actor de nivel nacional y estatal ha utilizado su inspección para “controlar” una fuerza por lo que se infiere en el término “desbordado”. Este actuar expone al proyecto nacional como el ideal para ordenar a todo el territorio mexicano; por

ende, el marco normativo dio al municipio la facultad de ordenar el territorio; esa acción delimitada por objetivos y por estrategias nacionales.

Es importante hacer mención que el ordenamiento territorial de la ciudad de Manzanillo y la ciudad de La Paz fue impulsado, planificado y gestionado por la postura nacional. Razón por la que, se observa el emparejamiento normativo urbanístico del municipio de Manzanillo y del municipio de La Paz; a pesar de ser considerados como libres y soberanos.

En este momento, se infiere que, si bien recordamos, el desarrollo de México fue impulsado por la adopción del libre mercado; esta pauta generalizó al país bajo conductas que pretendieron resolver las altas tasas de urbanización, la deficiencia en infraestructura y servicios urbanos; por lo que el ordenamiento territorial no solo fue influenciado a nivel nacional; sino liderado a nivel internacional.

En tanto, las naciones, las ciudades y los marcos normativos requieren de transformaciones para solventar los vacíos y las problemáticas sociales y urbanas. Por tanto, en el ámbito constitucional es importante considerar a la universalidad y a la inclusión de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en busca de responder las demandas sociales.

Estas mutaciones se pueden lograr ejerciendo información nueva al proyecto nacional, estatal y municipal; este ejercicio marca tendencias y ejecuta una lucha interna por la autorrepresentación. Es decir, en el exterior del mecanismo de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales se presentan comunicaciones y agentes que incitan al cambio de la constitución interna. La autoconstitución se genera de la diferenciación entre el entorno y el proceso de la gobernanza.

Por ende, la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales se constituye por el conjunto de subsistemas; estos se ajustan bajo diferentes condiciones sociales. La labor complementa la circularidad y dicha estructura puede involucrar, entender y atender la universalidad de la sociedad contextualizada con la realidad actual; así como, presentar los diferentes planos y condiciones en busca de garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas en los conjuntos habitacionales.

Relación con el marco teórico y conceptual. En el marco teórico y conceptual se resaltó la necesidad de considerar la heterogeneidad de los actores que intervienen en los conjuntos

habitacionales para entender el espacio con toda su diversidad en usuarios y condiciones (Flores, 2012). Así mismo, Urquieta et al. (2017) expuso el apremio de estudiar el territorio desde las múltiples dimensiones sociales con el objetivo de comprender sus necesidades.

En el apartado teórico se expuso la postura de la complejidad socioespacial; esta posición permitió que los conjuntos habitacionales fueran observados de modo distinto por los observadores que participan en la comunicación (Urquieta et al., 2017). Además, Boschken (2000), Parkinson (2013) y Varela (2015) expusieron numerosos conceptos que incidieron en las políticas públicas para comprender los conjuntos habitacionales.

Esta fue la razón por la que se abordaron tres puntos; en la primera posición se profundizó en conocer como el marco legal y normativo caracterizó al territorio respecto a la pluralidad de actores y condiciones. En la segunda posición se adentró en comprender las condiciones declaradas en las políticas públicas de cada nivel legislativo. En la tercera posición se analizaron las expresiones de los entrevistados respecto al contenido del diseño de la gobernanza. Este ejercicio condescendió una simultaneidad de comunicaciones diferenciadas sobre el ordenamiento territorial de los conjuntos habitacionales entre los niveles de gobierno y las administraciones públicas.

Discusión. Estudios previos han señalado que el contenido del diseño se basó acorde a los acuerdos políticos entre gobiernos y elites; quienes determinaron condiciones de protección social comunes y frecuentemente mínimas en la ciudadanía (Ibarra, 2015).

Autores como Ibarra (2015) y Whitaker (2015) narraron que las políticas públicas enfrentaron desadaptación y limitación para garantizar la protección a la ciudadanía y legitimar a los gobiernos. Estas acciones protegieron a una política de mercado “disfrazada” de política social. La traza en los conjuntos habitacionales atendió exclusivamente a la población económicamente activa, mediante, créditos y garantías públicas que aseguraron y protegieron la política social.

Los resultados de este estudio muestran que las políticas públicas que pautan la gobernanza del ordenamiento territorial en Manzanillo proceden de veintidós años atrás; mientras que la Gobernanza de La Paz resulta quince años por debajo de la actualidad. Con respecto a la temporalidad de las políticas públicas de ambos municipios se considera que el mecanismo no responde a los objetivos ni principios marcados por la *Ley General de*

Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano actualizada en el 2020; esta transformación de la política pública no se ve reflejada en el resto de los documentos.

Además de que, en el contenido de las políticas públicas se observó mayor tendencia en definir y delimitar la gobernanza, que en establecer las condiciones de los conjuntos habitacionales. Se mostró un marco normativo carente de equilibrio; se minimizaron los detalles particulares y técnicos dirigidos a nivel local.

Tomados juntos estos resultados concuerdan con una decisión global en busca de operar la igualdad para minimizar la pobreza. Contrariamente a lo esperado, este experimento no detectó ninguna evidencia que asegure la inclusión de todos los segmentos de la población.

Sin dejar de lado que, los tres órdenes de gobierno no precisaron reglas claras para la participación y la concurrencia respecto a los conjuntos habitacionales a nivel local. Los ayuntamientos asumieron de manera unilateral, efecto de la reforma del artículo 115 constitucional, las tareas de la gestión y de la administración del ordenamiento territorial; se recuerda que este actuar está limitado a nivel nacional.

Esto confirma de acuerdo con Sáez (1980), Whitaker (2015) y Ziccardi y González (2015) que se debe aumentar la complejidad de la planeación y de la producción de los conjuntos habitacionales para adentrar desde distintos espacios y actores sociales. Por lo que, el contenido del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano debe estar renovado al contexto, a la población y a los distintos sistemas funcionales vigentes con la intención de garantizar las necesidades básicas sociales (Gonnet, 2013).

Sorprendentemente, la gobernanza, desde 1980, fue vista como una alternativa que traza acciones bajo las reflexiones del entorno y bajo las dinámicas sociales en busca de elevar la calidad de vida (Isuanni et al., 1991; Chaires, 2010; Bernal, 2017). Sin embargo, en semejanza con los hallazgos de otros autores se especula que el contenido del diseño de la gobernanza requiere de oportunidades más efectivas y transparentes.

Es probable que estas condiciones puedan mostrar y relacionar las formas comunicativas desde una naturaleza dinámica, compleja, interdependiente, continua, flexible y pluridimensional para entender los conjuntos habitacionales en busca de garantizar las necesidades básicas sociales.

Finalmente, a manera de síntesis se expone la ilustración 37 para mostrar lo narrado en el apartado de la *propuesta directiva* y el *contenido de diseño* tanto en el municipio de Manzanillo

como de La Paz. La intención es mostrar la coherencia y el hilo conductor durante todo el documento. Esta expone la pregunta de investigación, los elementos estudiados con sus indicadores; así como, los códigos encontrados en los datos, su análisis, su interpretación, su dictamen y su propuesta. Estos se mostraron de manera general en ambos municipios por estar determinados a nivel nacional; este actuar determino resultados semejantes en estos dos apartados.

Pregunta específica 1	¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?				
Análisis	Diseño de la Gobernanza				
Propuesta directiva Contenido del Diseño	¿Cómo se precisa la propuesta directiva en la gobernanza del ordenamiento territorial? ¿Cómo es el contenido del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial?				
	Indicador	Análisis	Interpretación	Dictamen	Propuesta
Uso Habitacional	Acuerdos Negociación Conflictos Competencias Relieve Condiciones ambientales Biodiversidad Diversidad	El diseño de la gobernanza reconoce a la pluralidad de actores para intervenir en asuntos públicos. Sin embargo, las negociaciones y acuerdos son tomados por los actores institucionales. Esta acción tiene concurrencia en los tres niveles de gobierno. Los datos reflejan una comunicación discontinua entre los actores para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales a una población generalizada y global.	El diseño de la gobernanza mantiene un lenguaje participativo, pero carece de un ejercicio colaborativo. Las decisiones son tomadas de manera unilateral por los actores institucionales que responden a estrategias impulsadas por el nivel internacional.	La propuesta directiva en la gobernanza se mantiene de una comunicación participativa; sin embargo, en su contenido se presenta una descoordinación comunicativa que busca satisfacer a una población generalizada.	El diseño de la gobernanza debe ejercer un ejercicio colaborativo. La intervención de los tres grupos de actores genera una distinción que puede incitar al cambio e incorporar información nueva que responda a las problemáticas en los conjuntos habitacionales desde la complejidad social y urbana.
	Orden Institucional	Comunicación Transparencia Capacidad Sentido social Voluntad política Efectividad Acción concreta Capacidad Autoridad Voluntad política Instrumentos políticos Estrategias			

Ilustración 37. Análisis del diseño 1/2. Elaboración propia 2021.

Confiabilidad de la propuesta

Presentación de resultados. En este estudio se encontró una fuerte evidencia de que, *el diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales se estableció desde una naturaleza centralizada. Esta acción reflejó un control autoritario que indujo a una homogeneidad de acuerdo con un plan global y nacional.*

Se utilizó el marco legal y normativo a nivel nacional³⁷; este desplegó las reglas para el desarrollo de una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Los criterios legales organizaron y confinaron a las autoridades estatales y municipales para adecuar y diversificar a los territorios de Manzanillo y de La Paz; se indujo un consenso político para atender una homogeneidad que respondió a un nacionalismo, plan global y nacional.

Las decisiones estipuladas en el marco legal y normativo atendieron a una sociedad heterogénea en diversos contextos, acorde a un enlace operativo en busca de la distribución sustentable de la población. Este proceso fue exclusivo de los legisladores; buscaron generalizar democráticamente las condiciones, las costumbres, los requerimientos y las necesidades.

Ahora bien, en busca de garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales se adentró en la confiabilidad de la propuesta de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Los datos codificados de las entrevistas aplicadas, a nivel estatal y municipal, respondieron a la *evaluación territorial*; estos ayudaron a observar las realidades en el diseño; así como sus proyecciones en los procesos y en los resultados obtenidos de la gobernanza en Manzanillo y en La Paz.

A continuación, la siguiente ilustración muestra la evaluación pluralista y participativa de la gobernanza en Manzanillo.

³⁷ 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020).
2. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (2015)
3. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2020)
4. Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2019)
5. Código de Edificación de Vivienda (2017)

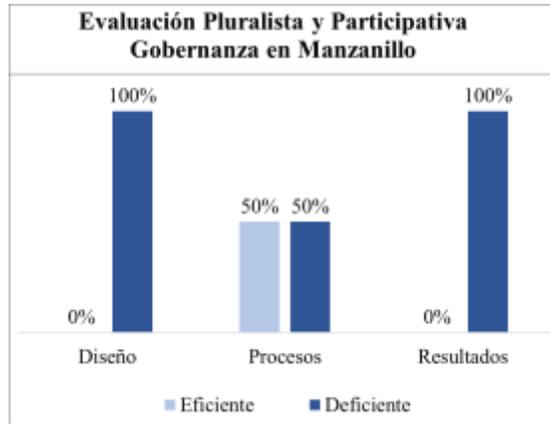


Ilustración 38. Evaluación territorial en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo, Col. Elaboración propia 2021.

De la población estudiada en Manzanillo, los entrevistados expusieron al diseño de la gobernanza como deficiente. Notablemente, las siete personas entrevistadas en los tres grupos de actores identificaron dinámicas que no garantizaron el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en la planeación de los conjuntos habitacionales.

Actores institucionales a nivel estatal expusieron políticas públicas federales que promovieron el complejo habitacional en las periferias mediante subsidios y créditos hipotecarios. El ochenta y cinco por ciento de los entrevistados refirió que las estrategias legales no respondieron a las realidades sociales ni a las situaciones urbanas locales.

Los instrumentos de aplicación en los conjuntos habitacionales fueron diseñados y aplicados de acuerdo con la legislatura urbanística vigente; sin embargo, las políticas públicas se evaluaron y se basaron en diagnósticos realizados años atrás. En el momento que las herramientas eran aplicadas, las realidades de los contextos no semejaban las proyecciones estudiadas; por consiguiente, estos presentaron una naturaleza obsoleta.

Como ejemplo, la *Ley General de Asentamientos Humanos* se promulgó en 1993, y la *Ley Estatal de Asentamientos Humanos del Estado de Colima* se publicó en 1994; la concurrencia entre nivel nacional y estatal fue continua. *El Reglamento de zonificación del Estado de Colima* fue decretado en 1997, tres años después de la estatal y cuatro años más tarde de la nacional; los programas de desarrollo intentaron reflejar una normativa determinada en realidades desiguales.

Respecto a la confiabilidad de los procesos de la gobernanza, los tres grupos de actores entrevistados coincidieron que se tiene claridad en las fases de los conjuntos habitacionales; estas

estipularon principios y buenas prácticas para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas en la sociedad. Opuesto a la eficiencia del proceso, el cincuenta por ciento de los entrevistados expusieron ausencia en los reglamentos para operar un mecanismo que garantice el beneficio social.

Como ejemplo se expuso el Plan de Desarrollo Urbano de Manzanillo; este hizo coexistir y ordenar las actividades de desarrollo, el puerto, el turismo y la sociedad, dentro de la ciudad, sin que una fuera impedimento de la otra. En cambio, los instrumentos se inclinaron a la actividad económica y se incentivó el crecimiento de la ciudad con la producción de vivienda masiva en serie en la periferia.

Los actores expusieron que el cincuenta por ciento del proceso inicial se manifestó claro y preciso para operar el cumplimiento social en los conjuntos habitacionales; el resto enfatizó un mecanismo con prioridad en el puerto y en el turismo.

Posteriormente, se expuso la etapa de resultados, el cien por ciento de los entrevistados exteriorizaron deficiente los efectos de la gobernanza; manifestaron que el mecanismo permitió la propuesta y la autorización constitucional de conjuntos habitacionales en la periferia. Estos enjuiciaron la presencia de áreas vacías dentro de la ciudad, modelando un territorio fragmentado que evitó la distribución sustentable de la población; objetivo estipulado desde nivel nacional en la *Ley General de Asentamientos Humanos* (2020).

Avanzando en nuestra intervención se muestra la ilustración de la evaluación territorial de la gobernanza en La Paz.

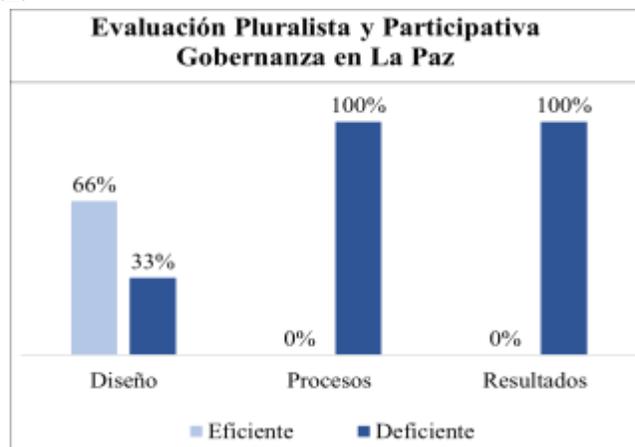


Ilustración 39. Evaluación territorial en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de La Paz. Elaboración propia 2021.

En esta ciudad se entrevistaron seis personas en los tres grupos de actores a nivel estatal y municipal. En la etapa de la confiabilidad del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en busca de garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales, el sesenta y seis por ciento de los cuestionados respondió que fue eficiente; mencionaron que la legislatura tomó las decisiones desde el beneficio social en busca de incrementar la calidad de vida de los paceños.

Es importante marcar que los actores que expresaron confianza en el diseño fueron los institucionales y semi institucionales. En cuanto a los no institucionales, treinta y tres por ciento, manifestaron deficiencia en el diseño; opinaron que las decisiones tomadas en la legislatura y en los productos no fueron claros; la información recabada en los Consejos Consultivos fue contrapuesta en las publicaciones finales.

Conjuntamente, remarcaron el desinterés en la población paceña por parte de los tomadores de decisiones; quienes trabajaron para mejorar los servicios urbanos para la vocación redituable en el desarrollo económico.

En la fase del proceso, el cien por ciento de los entrevistados resaltó que el Plan *de Acción para La Paz* fue desfavorable; unificó intereses y actividades que estimaron el crecimiento urbano, en busca de dotar un área de 7.5 mil hectáreas turísticas a lo largo de la franja costera y del centro de población.

Los tres grupos de actores concordaron que los instrumentos en operación buscaron acrecentar la economía. Esta acción indudablemente amplió la desigualdad en el uso y la distribución social de los bienes comunes urbanos, la dispersión urbana, la segmentación espacial y la pobreza. Las respuestas remarcaron que esta acción privilegió la especulación inmobiliaria en el turismo.

En la fase de la confiabilidad de los resultados, el cien por ciento de los entrevistados narró que la legislatura orientó un proceso que articuló un modelo integral y económico con preferencias en los espacios turísticos y en los desarrollos comerciales. Esta operación enfatizó en el desarrollo y en el total beneficio para el turismo; ocasionó el rezago social en la periferia de la ciudad.

En general, estos resultados indicaron que la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales fue diseñada desde la homogeneidad y la centralidad.

Por ende, los entrevistados reflejaron desconfianza en el mecanismo para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Por otra mano, en la *confiabilidad del diseño* de la gobernanza es imprescindible observar la *propuesta directiva* y el *contenido del diseño*; contextos analizados, interpretados y dictaminados con anterioridad. En los que se observan compendios de principios, de normas y de coordinación; reflejados en conductas, en negociaciones, en acuerdos, en conflictos y en competencias; condiciones definidas en el uso habitacional.

En todo el país hay buena toma de decisiones como también hay pésimas, se debe considerar que tengan el perfil adecuado que valla acorde al ordenamiento territorial (...) Las regiones estatales han privilegiado ciertas actividades, por ejemplo, las actividades productivas dejando de lado el social, ambiental; y se predispone a otras actividades por ejemplo económicas (presidente de la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana, comunicación personal, 2020).

Como se aprecia en el argumento anterior, se responsabilizó nuevamente a los actores institucionales en los tres niveles de gobierno; es importante recalcar que en su mayoría se señalaron a los niveles inferiores. Por ello, para profundizar en ambos municipios se tomó como referencia a la *voluntad política* como vínculo entre la dimensión institucional y la dimensión pública. Esto obliga a pensar los alcances de las frases expuestas por los entrevistados en la zona de estudio de Manzanillo.

Los funcionarios son cómplices en la indiferencia de la vocación del uso del suelo, así como, la voluntad municipal y federal regida por los colores en el trabajo de reformas e iniciativas para determinar instrumentos, lo que ocasiona confusión en los mecanismos para operar el ordenamiento territorial. Además, se muestra la ausencia de un mecanismo de control por lo que la planeación que se desarrolla en Colima es del siglo pasado; promoviendo la expansión de la ciudad (director general de regulación y ordenamiento urbano del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Los cabildos no están elegidos por sus habilidades en el desarrollo de la ciudad y terminan aprobando todo. Algunas veces no hay estrategia por parte de ellos, se apoyan en los programas de desarrollo urbano y en la dirección que compete el tema. Razón por la que la ciudad ha crecido de esa manera (presidente del colegio de arquitectos de Manzanillo, comunicación personal, 2020).

A partir de los anteriores testimonios se destaca el argumento de responsabilizar al actor institucional por no contar con el perfil como por diseñar el proyecto desde un beneficio particular o grupal. Estos extractos se asocian al elemento de *transparencia* de los procesos para definir los proyectos e instrumentos, y estos se relacionan directamente con la voluntad política. Por lo que se examina el siguiente discurso por exponer el vínculo entre ambos componentes.

Se hizo un manual de procedimientos para el aprovechamiento urbano del uso del suelo, detallado; sin embargo, los alcaldes no lo aprobaron. Otra vez una muy buena voluntad, una muy buena iniciativa, un muy buen proyecto no se pudo desarrollar porque faltó la voluntad política. En la voluntad política hay un nicho económico, un área de oportunidad para muchos de ellos, hay una oportunidad. Y los manuales de procedimientos exhiben los pasos (coordinador de ordenamiento territorial y desarrollo urbano del estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Si bien, en este argumento se expone la importancia de la voluntad política y de la transparencia; esta fusión de elementos ayuda a definir políticas públicas e instrumentos que determinen proyectos con beneficio social; condición que deja de lado las oportunidades personales. Además, transparentar los procesos para el conocimiento y el consenso político puede generar confianza en los actores no institucionales y semi institucionales de la labor y del ordenamiento institucional.

En cuanto al municipio de La Paz se tuvo un patrón claro en las respuestas de los entrevistados; se hizo referencia a la confiabilidad del diseño de los instrumentos; por ende, se expone:

Actualmente se trabaja en el mejoramiento de la operatividad de los instrumentos del ordenamiento territorial, en busca de mejorar los lineamientos de recepción, evaluación y valoración de los dictámenes. Así como el involucramiento de los tres niveles de gobierno, la sociedad civil, inversionistas y academias para el desarrollo urbano. Modalidades para lograr un trabajo en equipo, en busca de que el estado siga desarrollándose como una unidad más ordenada (director de desarrollo Urbano de BCS, comunicación personal, 2020).

Como se precisa en el discurso anterior, el municipio de La Paz trabajó en el ordenamiento institucional; estas acciones determinaron proyectos claros que involucraron una diversidad de dimensiones y de actores en busca del desarrollo de la ciudad. Es importante recordar que estos

proyectos fueron impulsados por organizaciones internacionales que pautaron las bases y las condiciones. Las narrativas se rigieron en dos tendencias; la primera se dirigía a la buena propuesta de diseño, y la segunda al desconcierto en la toma de decisiones del diseño final; enfatizando en temas de *transparencia y voluntad política*.

No existe una transparencia total, hay ocasiones en que la información no fluye con la rapidez que uno quisiera, y muchos temas y datos estadísticos no están al alcance de los ciudadanos (...)

Entonces no se llevó a cabo con toda la participación de los diferentes sectores, se tuvo la oportunidad en la planeación, pero no de conocer el documento final y los resultados, entonces, creo que todavía hay mucho que hacer en el tema de transparencia y acceso a la información por parte de la sociedad en general (presidente del colegio del estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

Referente a la comparativa entre municipios; en Manzanillo, los tres grupos de actores presentan desacuerdos en las fases para fundamentar los proyectos; mientras que, en La Paz, los actores no institucionales exponen inconformidad en los instrumentos. Es decir, se expone una organización institucional clara, pero en el momento de definir los medios se tergiverse.

A razón de esto, se comunica que la gobernanza actual es determinada a nivel nacional como estructura dominante; muestra un mecanismo vertical, rígido y estandarizado para las 32 entidades federativas que diseñan productos únicos y sin modificaciones; decisiones reflejadas y replicadas a nivel local.

Los municipios son autónomos, pero estos solo pueden tomar acuerdos respecto a lo que está decretado en la legislatura estatal, la cual responde a la legislatura nacional de manera vertical. Referente a los vacíos del marco legal, estos son atendidos de forma unilateral por los legisladores, quienes toman decisiones políticas y partidarias.

Las decisiones tomadas por los legisladores se plasman en las políticas públicas; estas se definen como formas de intervención de una autoridad que determina acuerdos y condiciones que dan la solución para atender asuntos públicos; estos adoptados desde criterios globales por lo que se complejiza el garantizar las necesidades básicas de la heterogeneidad social.

Este mecanismo nacional de ordenamiento territorial produce instrumentos estandarizados y rígidos; por lo que, al ser aplicados en la ciudad, carecen de concordancia con la realidad. Se exhiben procesos obsoletos que generan desorden, expansión y desigualdad en el

territorio y en la sociedad; se muestran zonas habitacionales desarticuladas, olvidadas, sin servicios urbanos básicos, donde se desplantan miles de viviendas pequeñas, promovidas y financiadas por el gobierno. Estas condiciones generan resultados semejantes en las ciudades medias mexicanas.

Se entiende que el ordenamiento territorial es un proceso a prueba por ser un mecanismo que engloba dinámicas sociales y territoriales complejas, sometidas a cambios constantes. Debido a lo cual, se requiere una gobernanza que incluya a una pluralidad de actores donde evidentemente se circunscriba a la población en busca de que compartan sus experiencias; movilizandolos recursos humanos disponibles con el fin de lograr una ciudad donde todas las personas puedan disfrutar de los mismos derechos.

Además, esta estructura se caracteriza por ser flexible donde todos los actores deben adaptarse a las nuevas condiciones, respondiendo con atención a las problemáticas sociales.

De esta manera, los no institucionales y semi institucionales incrementan su participación dentro de la gobernanza en el Ordenamiento Territorial, activando un proceso más plural, autónomo y competitivo donde se intercambian nuevas ideas, estrategias, alternativas, experiencias e innovaciones. Este ejercicio ayuda a analizar el entorno desde una manera más social e incluyente, en busca de atender y mejorar las condiciones de vida en los conjuntos habitacionales de las áreas periurbanas.

Relación con el marco teórico y conceptual. La confiabilidad se desarrolló mediante la evaluación pluralista y participativa; este ejercicio es un análisis sistémico de información que responde a los indicadores establecidos en la estructura teórica y empírica; la intención fue emitir juicios de valor o de mérito de cada elemento, ya sea en actividades o en conductas de los participantes.

La evaluación tiene tres funciones primordiales; la primera sirve para aprender y mejorar sobre el ordenamiento territorial; la segunda es rendir cuentas a la ciudadanía y a los actores involucrados sobre las actividades y su relación con las demandas sociales; la tercera es para obtener mayor conocimiento y apreciación del ordenamiento en la búsqueda de mejorar las estrategias y los planes a futuro.

Con las tres funciones de la evaluación se valora la transición del proceso desde sus antecedentes y su realidad actual hasta tender una proyección a largo plazo. Razón por la que

este ejercicio es clave para la coordinación y dirección de la gobernanza donde se involucra una pluralidad de actores con diversas necesidades, experiencias, posiciones, demandas, niveles de conocimiento, poder y recursos.

Discusión. Estudios previos como el de Alcalá (2007), Moreno (2011), Hernández y Velásquez (2010) y Torres (2014) han señalado la importancia de describir los conjuntos habitacionales como unidad integradora entre el individuo y su entorno; estos proyectistas asociaron diversas escalas y factores para generar espacios compuestos físicamente a la ciudad en busca de garantizar un desarrollo social.

Los resultados de este estudio muestran que la confiabilidad del diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales fue inconstante para garantizar el cumplimiento de las necesidades sociales. Aunque, el nuevo modelo expuso la colaboración, la democracia y la equidad para atender problemas; en la realidad a nivel local se observó una práctica excluyente donde se promovieron factores negativos que impidieron el desarrollo y el cumplimiento de los objetivos internacionales y nacionales.

Esta investigación encontró, dos tendencias en las opiniones, en su mayoría los actores institucionales mencionaron un diseño eficiente para el cumplimiento de las necesidades básicas. En cambio, los actores no institucionales y semi institucionales narraron que la toma de decisiones no fue totalmente transparente; además de que, las políticas públicas federales promovieron estrategias legales que no respondieron a las realidades sociales y urbanas.

Un hallazgo inesperado fue que las políticas públicas que definen el diseño de la gobernanza influyeron en un patrón de complejo habitacional fragmentado en las periferias. Resultados similares fueron obtenidos por autores como Jacobs (1967), Lefebvre (1975) y Mumford (1945); quienes criticaron las conductas simplistas y parciales para entender el sistema físico y social de las ciudades.

Respecto a la confiabilidad de los procesos de la gobernanza, al igual que en la evaluación del diseño, los entrevistados hicieron alusión a diversas opiniones. Los actores institucionales narraron que los mecanismos e instrumentos para operar los conjuntos habitacionales fueron claros y precisos. Sin embargo, los actores no institucionales y semi institucionales manifestaron su oposición; relataron que el marco normativo tuvo vacíos para

garantizar las necesidades sociales. Estas ausencias beneficiaron los intereses y las actividades económicas, y aumentaron el crecimiento urbano y la carencia social.

En estos datos se puede observar que el ordenamiento territorial es de escasa implantación, los mecanismos no son suficientes para garantizar el desarrollo social. Este hallazgo concuerda con Zoido (1998); quien narró que el ordenamiento territorial es decretado mediante una función pública, y está apoyado en instrumentos jurídicos que exaltan la opinión y la observación de diversos actores, estrategias que marcan tácticas fragmentadas y dispersas.

Referente a la fase de la evaluación de los resultados, en ambas ciudades se expresaron datos de deficiencia; se marcó nuevamente una fuerte tendencia en patrones urbanos que beneficiaron al mercado y confinaron a la ciudadanía en la periferia con carencias en servicios e infraestructura.

Las dos ciudades fueron planificadas, diseñadas, operadas y evaluadas en virtud de la actividad económica; lo que relegó a la sociedad como servidora, promotora o consumidora, y esta fue ubicada de acuerdo con su desempeño en el territorio. Esta tendencia localizó a la vivienda popular en la periferia de las ciudades; ubicadas con el mínimo de los servicios básicos. Por ende, los actores no institucionales ejercieron la autogestión para exigirle al actor institucional que complementara los servicios que fueron demandados.

Este hecho precisa y normaliza la demanda ciudadana en conjuntos habitacionales incompletos e inhabitables; se quiere decir que, el ciudadano ejerce su derecho y participación en la gobernanza como lo estipulan las políticas públicas.

En comparativa con la gobernanza teórica, esta acción exhibe el perfil y los efectos de las políticas públicas que generan modelos de ciudad dispersa en la política, en la economía y en la sociedad excluida (Pérez, 1998; Serrano, 2001).

Este hallazgo corroboró la hipótesis planteada por Brenner y Theodore (2010), quienes afirmaron que la adopción del modelo económico del libre mercado fue el causante de los proyectos urbanos direccionados al mercado; esta condición desplegó patrones desiguales en los conjuntos habitacionales con el resto de la ciudad.

Una explicación aledaña para estos resultados es que la exclusión de la sociedad no solo se presentó en la gobernanza y en el territorio habitacional; sino también se exteriorizó en el discurso de las políticas públicas, planes y objetivos. Estos fueron determinados y transformados

de acuerdo con el nuevo paradigma de la libertad económica. En este el sujeto principal fue el mercado y no la sociedad; este enfoque redujo a la vida humana en intercambios comerciales. En el caso de Manzanillo hacia el puerto y el turismo, y en la cuestión de La Paz en el turismo.

Algunos autores han especulado como Rojas (2006) de que la sociedad registra bajos niveles educacionales, baja autoestima y escasa participación ciudadana. Estas condiciones generan desatención de la población y una minúscula participación secundaria. Este desinterés de los actores no institucionales beneficia a la dinámica económica y política. Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para valorar que la confiabilidad de la propuesta de la gobernanza restringe el garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

A manera de síntesis, para cerrar la etapa de la *confiabilidad de la propuesta* se expone la ilustración 40 que representa de forma puntual la lista elementos estudiados con sus indicadores, así como los códigos encontrados en los datos, su análisis, interpretación y el dictamen del municipio de Manzanillo y el municipio de La Paz. Así como la determinación de una propuesta que mejora ambos modelos de gobernanza. Finalmente, el análisis del *diseño de la gobernanza* en sus tres etapas, *propuesta directiva, contenido de diseño y confiabilidad*, muestran las condiciones y las decisiones que determinan la gobernanza. En el siguiente apartado se profundiza en el análisis de la organización de la implementación del mecanismo en las dos ciudades.

Pregunta específica 2		¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?			
Análisis		Diseño de la Gobernanza			
Confiabilidad		¿Qué tan confiable es el diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial?			
	Indicador	Análisis	Interpretación	Dictamen	Propuesta
Evaluación territorial	Validez y legitimidad	Manzanillo:			
	Existencia y robustez	La propuesta de diseño mostro dinámicas y estrategias claras que no responden a las realidades sociales y urbanas. Los instrumentos se precisan obsoletos	El proyecto no opera mecanismos para el beneficio social equitativo.	La propuesta del diseño no es confiable por reflejar condiciones homogéneas en realidades desiguales	La gobernanza debe incluir a una pluralidad de actores para compartir experiencias y definir productos flexibles.
	Eficacia del proceso	La Paz:			
	Marco político-organizativo	La propuesta de diseño fue eficiente y clara; respondió a las mejoras urbanas para la vocación redituable a los desarrollos económicos	El proyecto busca acrecentar la economía; beneficia al área turísticas y reza al habitacional.	La propuesta de diseño no es confiable refleja centralidad y homogeneidad	
Técnico-organizativo					
Productos					
Efectos					

Ilustración 40. Análisis del diseño. Elaboración propia 2021.

Análisis de la Organización

En esta etapa se busca evaluar la implementación de la gobernanza en el ordenamiento territorial periurbano en el uso habitacional. Este ejercicio hizo énfasis en estudiar las comunicaciones de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales. Éstas son atendidas desde los diferentes puntos de vista que coexisten en una pluralidad de subsistemas funcionales para determinar acuerdos.

La valoración se dirigió en observar los roles en el ejercicio de garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales; contribución que forma parte de la gobernanza teórica. Esta actuación se desarrolló en dos partes; la primera valoró el *marco institucional organizativo*, y la segunda parte adentró en el *marco técnico organizativo*. Los datos recabados de este apartado fueron abordados mediante los elementos teóricos de Ordenamiento Institucional y Ordenamiento Territorial.

Los elementos del Ordenamiento Institucional ayudaron a evaluar la organización a nivel local; constitucionalmente se le otorgó a este nivel la libertad de establecer e instrumentar las políticas públicas generadas a nivel nacional y estatal. Razón por la que se requiere intervenir al municipio en ambos ordenamientos.

Estos compendios ayudaron a argumentar:

¿Cómo es el medio organizacional en la parte política para atender el ordenamiento del territorio en los conjuntos habitacionales?

¿Cómo se organiza la gobernanza para garantizar las necesidades básicas sociales?

Ambas cuestiones dieron respuesta y complementaron a la primera pregunta específica de esta investigación.

¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?

Marco Institucional Organizativo

Presentación de resultados. En este estudio se encontró una fuerte evidencia de que, *la organización institucional en el marco normativo de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales precisó una coordinación pluralista y participativa*

pero el actor institucional fue el tomador de decisiones finales para planificar, diseñar, controlar y evaluar.

México en 1976 cambió la orientación del ordenamiento y de la planeación urbana como respuesta promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos. El marco legal y normativo se orientó en resolver la reorganización gubernamental. Esto buscó dar respuesta a la incapacidad para diseñar estrategias ante el incumplimiento de las necesidades básicas ocasionadas por los cambios sociales (Añez, 2004).

Para evaluar este apartado se reconoció el ordenamiento institucional; este marcó las pautas para la organización de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales desde los *elementos normativos, elementos de principio y modo de coordinación.*

La realidad de la reorganización gubernamental en la ciudad de Manzanillo y en la ciudad de La Paz se precisó mediante las respuestas procesadas de los entrevistados a nivel estatal y a nivel municipal en los tres grupos de actores.

La ilustración 41 mostró el ordenamiento institucional en la gobernanza en Manzanillo.

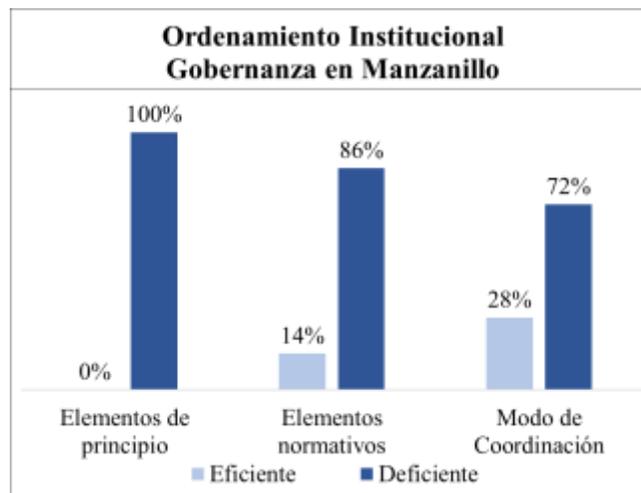


Ilustración 41. Ordenamiento Institucional en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo. Elaboración propia 2021.

En Manzanillo, en los *elementos de principio*, el cien por ciento de los entrevistados, siete personas, narraron condiciones de deficiencia. Los datos procesados con mayor recurrencia fueron la ausencia de *participación*, de *responsabilidad* y de *apertura*. Los actores no institucionales expusieron que el proceso tuvo una participación colaborativa, sin embargo, el

actor institucional fue quien aprobó o no la propuesta, y en ocasiones esta no concordó con las recomendaciones expuestas en los Consejos Consultivos.

Respecto a la *responsabilidad*, los actores institucionales comentaron grandes problemáticas para ordenar y atender el territorio; efectos que estuvieron fuera de su campo de gestión, de operación, de administración y de cargo público.

Por consiguiente y respecto a los objetivos nacionales, estos datos fueron vinculados con la ausencia de *eficiencia* y *coherencia* de los instrumentos de planeación y de los conjuntos habitacionales.

Con relación a los *elementos normativos*, el ochenta y seis por ciento de los exponentes, seis actores, expusieron que fueron aplicados de manera deficiente; se enlistaron con mayor recurrencia etiquetas como presencia de *poder* y ausencia de *cooperación* entre actores; estas acciones reflejaron carencia de *voluntad política* en la *transparencia* de estrategias y elaboración de *instrumentos políticos*.

Estas condiciones detallaron narrativas donde los actores institucionales tomaron decisiones de manera vertical sin cuerpo técnico; estos exclamaron que la voluntad política se estimó regida por colores en el trabajo de reformas e iniciativas para determinar instrumentos legales.

En cambio, solo un actor institucional precisó eficiencia en los *elementos normativos*; operados y controlados mediante una participación abierta y colaborativa a nivel vertical, entre escalas territoriales, y a nivel horizontal, entre los tres grupos de actores.

Por consiguiente, en el *modo de coordinación*, el veintiocho por ciento de los entrevistados, dos actores institucionales, enunciaron que fue eficiente y claro; esto acorde a que la Ley de Asentamientos del Estado de Colima reconoció las particularidades de ser una materia concurrente para propagar el objetivo nacional hasta nivel municipal. Además, esta misma consideró las *dimensiones* administrativas, territoriales, sociales y urbanas; así como los *recursos* civiles, administrativos y naturales; este estatuto fue utilizado por los exponentes para exclamar una coordinación multidimensional.

Por otra mano, el setenta y dos por ciento expresó deficiencia en la coordinación; los entrevistados de los tres grupos de actores narraron que fue por causa de la falta de marco normativo, de cuadros de profesionistas y de recursos a nivel local.

En este momento, es meritorio hacer un análisis de las frases recabadas en las entrevistas para obtener una visión general del canal de comunicación, respecto a los elementos de principio, los elementos normativos y el modo de coordinación.

Este relato demuestra la aplicación de los tres elementos antes mencionados, mediante los cuales se puede valorar la concurrencia entre los tres niveles de gobierno. Como se mencionó con anterioridad esta operó como “control” y como “supervisión” con la intención de responder al proyecto nacional.

(...) en el 2013 se hizo un Programa Estatal de Ordenamiento Territorial muy bien hecho, pero ahí si nos agarró la entrada de este nuevo gobierno. No, no este nuevo gobierno, sino la aprobación de La Nueva Ley de Asentamientos Humanos donde exigía que al año de que se aprobara esta ley; se modificaran todas las leyes estatales, y a los dos años todos los ordenamientos y los programas de desarrollo urbano. Entonces dijimos ya no tiene caso instrumentarlo... entonces se paró todo el procedimiento (...) (Coordinador de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En el relato se observa como la comunicación dentro del proceso de la concurrencia es fragmentado entre niveles. A nivel local se trabajan las políticas públicas vigentes, pero estas pueden reformarse a nivel nacional o estatal; este actuar detecta desfases entre realidades, decisiones y estrategias. En la frase “ya no tiene caso instrumentarlo...entonces se paró todo el procedimiento”; resulta interesante señalar que se detecta ausencia de flexibilidad en los actores y en el ejercicio para atender las transformaciones normativas y legales. Esta condición expone una conducta desalentadora en la que se suspendió el trabajo, los estudios, las propuestas y los nuevos instrumentos; esto hace pensar que la organización institucional se presenta descoordinada.

Es importante mencionar, que las transformaciones son continuas y no son periódicas, por lo que las mutaciones en necesidades, en demandas, en estrategias y en medios deben ser constantes y coordinadas, sin bloqueos políticos, administrativos e institucionales.

Además, se manifestaron otras fuerzas que evitaron la concurrencia y el cumplimiento de los planes y proyectos a nivel local. Por lo que, es esencial analizar la siguiente narrativa.

(...) hace 5 años, le dieron la misma instrucción que a mí... ¡pon orden! (exclamó con firmeza), empezaron a trabajar con la presidenta municipal, hasta que se dieron cuenta que, en esos patios, estaba metido el narco. Y dijeron ¡sabes que, párale! porque entonces vamos a pegarle una pedrada al avispero... y quien sabe cómo nos va a ir (exclamó con reserva) (Coordinador de Planeación y Ordenamiento urbano, comunicación personal, 2020).

Este testimonio manifestó problemáticas locales que suspendieron la implementación de la gobernanza. Condiciones reflejadas por las deficiencias en el ordenamiento institucional, en donde se reflejó la ausencia de autoridad, control, negociación y voluntad política. Además, la frase “porque entonces vamos a pegarle una pedrada al avispero” hace pensar en el descontrol que pudo originarse al tratar de aplicar instrumentos y políticas públicas. En este texto fue evidente la fragmentación entre niveles de gobierno; en donde se observó limitado el municipio para controlar y para solicitar apoyo para ordenar el territorio.

Continuando con el análisis se adentra en el ordenamiento institucional de la gobernanza en el municipio de La Paz (Ilustración 42).

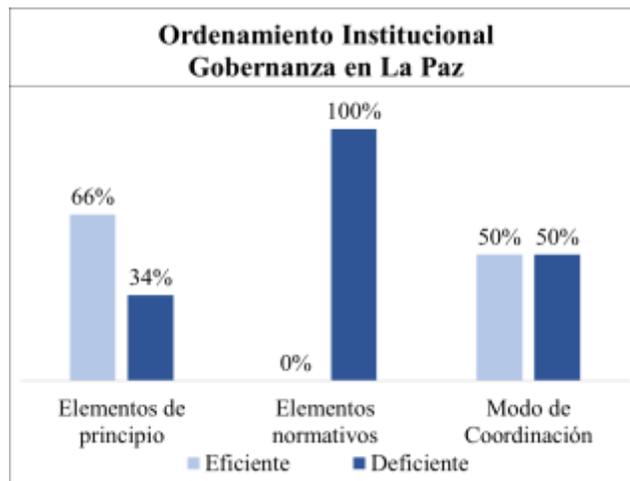


Ilustración 42. Ordenamiento Institucional en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de La Paz. Elaboración propia 2021.

En cuanto a la ciudad de La Paz, en los *elementos de principio*, el sesenta y seis por ciento de los entrevistados, cuatro personas, narraron condiciones de eficiencia. Los tres grupos de actores exclamaron colaboración en la revisión de la planeación y del diseño de los instrumentos legales; estos pasaron por los filtros y por los controles marcados por el marco normativo para atender y garantizar el cumplimiento del objetivo nacional, estatal y municipal.

En cambio, el treinta y cuatro por ciento de los cuestionados, dos actores no institucionales de los seis entrevistados, agregaron que no hubo claridad para conocer el instrumento final hasta que fue publicado en el Boletín Oficial. Quienes expusieron que hubo poca *apertura* en el proceso final; lo que ocasionó que el producto presentará poca *coherencia* y *eficiencia* para atender problemáticas sociales; estos actores agregaron que el ejercicio político se vio influenciado hacia el turismo y dimitieron su *responsabilidad* con la sociedad.

Respecto a los *elementos normativos*, el cien por ciento de los entrevistados, seis actores, expusieron deficiencia en este apartado. Los tres grupos enfatizaron en frases concurrentes que fueron etiquetadas como exceso de *autoridad* y *poder*. En los actores institucionales se narró la presencia y el actuar legislativo por colores políticos; decisiones encaminadas acorde a los intereses partidarios.

En cuanto a los no institucionales remarcaron que el actuar de los actores no institucionales fue por encima de los que marca la ley; autorizaron cambios de uso de suelo, violando el marco normativo y los recursos sociales y naturales.

En consideración con el *modo de coordinación*, el cincuenta por ciento, tres encuestados, manifestaron datos de eficiencia. Los actores institucionales enunciaron que el proceso y los participantes, así como, las actitudes de estos se encontraron claros en el marco normativo. Quienes enfatizaron que todas las decisiones y las actuaciones fueron atendidas desde estos estatutos.

Sin embargo, el cincuenta por ciento, dos actores no institucionales y uno semi institucional, precisó datos de deficiencia en la participación de los actores institucionales; manifestaron que su actuar no fue disciplinado para planificar y revisar los instrumentos por carecer de las realidades de los contextos y de los vacíos técnicos dentro de los instrumentos de planeación.

En general, estos resultados indicaron que la organización institucional definida en el marco normativo fue unilateral acreditando al actor institucional como único tomador de decisiones para los conjuntos habitacionales.

Además, se cuenta con una gran cantidad de testimonios que hacen referencia a esta organización institucional.

La empresa ganadora fue asignada por medio de una licitación a nivel nacional y lo entiendo, porque por los montos aplicados a la Ley de Obra Pública tenía que haber sido de esa manera. Nunca fue demasiado claro, los términos o referencia por los cuales se llevó a cabo la contratación de la empresa. Por lo mismo, al no haber sido lo suficientemente claro, pues la autoridad no fue sumamente...disciplinada en la revisión de los entregables (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

Estos extractos refuerzan lo expuesto en el *marco contextual* y en el *análisis del diseño de la gobernanza*; los actores subrayan que hay grandes vacíos y procesos ocultos; estos reflejaron beneficio al actor y crearon desconfianza para los actores no involucrados.

Como se comentó en este documento, el proceso de la gobernanza fue definido a nivel nacional; las condiciones fueron trabajadas en nivel estatal y municipal. Esta es la razón por la que, a nivel local se confirma el dictamen reflejado en los niveles superiores.

A nivel local, se mantiene una comunicación participativa pero no continua; buscó satisfacer a una población generalizada donde las decisiones finales fueron determinadas por los actores institucionales. Estas mantuvieron la flexibilidad de considerar o no las opiniones de los consejos consultivos y las demandas de la consulta ciudadana. Ejercicio semejante al nivel estatal y nacional.

A razón de esto y en semejanza a los niveles superiores de gobierno se propone que el diseño de la gobernanza debe efectuar un ejercicio colaborativo; en el que intervengan los tres grupos de actores para generar una distinción entre gobierno y opositor. Esta condición puede incitar al cambio e incorporar información nueva que responda a las problemáticas locales en los conjuntos habitacionales desde la universalidad.

Relación con el marco teórico y conceptual. El análisis del Marco Institucional Organizativo se abordó mediante los componentes claves para una buena gobernanza; estos determinados en el apartado teórico. Los parámetros buscaron apostar a un ordenamiento territorial bajo el enfoque del desarrollo del bienestar de la sociedad.

Los elementos conceptuales trazaron una dirección para examinar las bases y las reglas que fueron pautadas para definir la organización institucional en las ciudades de Manzanillo y La Paz; esta guía direccionó a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

En el apartado empírico se recabaron los datos de la organización institucional; atendidos y visualizados desde los elementos de principio, los elementos normativos y el modo de coordinación. Estos compendios ayudaron a marcar la distinción para evaluar una posición ideal en el análisis de las estrategias y las dimensiones que formaron, vincularon y direccionaron al orden institucional.

Esta relación teórica-empírica observó los objetivos que dictó el país para la búsqueda del desarrollo social; así mismo, adentró en la opinión de los observadores acorde a los acuerdos, a las competencias, a las negociaciones, a los conflictos, a las capacidades y a las responsabilidades tomadas y marcadas por la organización institucional. Acciones abordadas durante la delimitación, definición y regulación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Discusión. Reconocer el medio organizacional en la parte institucional es observar una estructura de decisiones como lo indicó Luhmann (1997). Esta red observa las elecciones públicas; las cuales deben contener, evaluación de información, concordancia de preferencias, toma de decisiones, el análisis de las consecuencias previsibles y los resultados deseados (Quintero, 2017). Por ende, se tiene una posición de pluralidad de comunicaciones que coexisten en una multiplicidad de subsistemas funcionales para determinar acuerdos y toma de decisiones en los conjuntos habitacionales.

En la década de los setenta del siglo XX, el aumento de las demandas, la insatisfacción y el incumplimiento de las prioridades sociales reflejaron la ineficiencia de los servicios públicos y la incapacidad para diseñar estrategias que afrontaran los cambios sociales. Por ende, se postuló al mercado como el mejor mecanismo de asignación de recursos y de atención a la satisfacción de necesidades sociales como estrategias para afrontar la crisis (Añez, 2004).

Esta condición suscitó la necesidad de planear e implementar un nuevo medio organizacional como respuesta a los fenómenos que se presentaron en el país; este nuevo paradigma dio admisión al libre mercado, y bajo este se desarrolló la nueva estructura de la gobernanza.

El nuevo modelo accedió a un proyecto económico y político; este se posicionó en el sistema como un plan que trajo nueva información; generó la mutación de los elementos que componían a la red. Es decir, el nuevo enfoque no solo cambió las dinámicas económicas y

políticas; sino también transformó las dinámicas urbanas, habitacionales, sociales, ambientales entre otras.

En este medio organizacional se detallaron y formalizaron todos los requerimientos y condiciones para el funcionamiento del mercado. Añez (2004) narró que este marcó su propia dinámica libre de manipulaciones e intereses externos; esta acción garantizó el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Así mismo, Harvey (2005b) exclamó que las dinámicas del libre mercado se enfocaron en fomentar la competencia y la innovación; estas cualidades ayudaron a consolidar el poder monopolista; se debilitó la ética social, y se incrementó la desigualdad social. Ortiz (2014) añadió que este cambio transcendental requirió de redefinir el rol del ejercicio de la ciudadanía.

El nuevo modelo postuló al mercado como actor central en el ejercicio organizacional en la parte institucional. Acorde al pensamiento Luhmanniano “los mercados no son el centro de la sociedad, no responsables en el bienestar colectivo, ni mucho menos son instituciones que posibilitan la creatividad, iniciativa o moralidad de la conducta humana” (Chernilo, 2018, p.90-91). Un modelo basado en la competencia no mantiene una relación social (Luhmann, 2017).

Esta apreciación pauta que la gobernanza desde las bases del libre comercio no puede generar conjuntos habitacionales que se vinculen con los intereses y las necesidades de la sociedad; por más que se detalle y se busque cumplir con los beneficios sociales, el modelo del libre comercio opera otros objetivos. La organización de los actores que intervienen en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano busca un espacio donde el mercado pueda operar con libertad.

A razón de lo anterior, se esclarece que la estructura organizacional posicionó al mercado como fuerza de poder externa. Mientras, los actores institucionales participan como generadores de condiciones para que opere el mercado, y delegan su responsabilidad social. Razón por la que, en el municipio de Manzanillo como el municipio de La Paz, la toma de decisiones se observó determinada por los actores institucionales; quienes otorgaron las condiciones y los medios legales para que operara el mercado.

En el modo de organización, la posición del mercado se considera como información nueva dentro de la estructura. En esta investigación, la participación de este se precisó como ejecutor de proyectos que respondían a las políticas públicas; más, sin embargo, no se especificó

su arbitraje como marco para el desarrollo económico de las ciudades, con la plena autoridad de ejercer, categorizar, ordenar y controlar los recursos de la nación tanto a nivel territorial como social.

Por otra mano y en contraste, el discurso del nuevo enfoque consideró la participación plural de actores semi institucionales y no institucionales, pero estos no tuvieron una posición como colaboradores, tomadores de decisiones, benefactores y expertos en materia. Es por esto, por lo que los observadores comunicaron oposición en los comentarios tanto en los elementos de principio, en los elementos normativos como en el modo de coordinación.

Los actores aprobaron condiciones equivalentes u opuestas a lo recomendado en los Consejos Consultivos; por lo que, las decisiones tomadas se notificaron con ausencia de claridad, eficiencia, coherencia y responsabilidad para el beneficio social; aun cuando, se dio acceso a la población para conocer y consultar proyectos.

En el caso de Manzanillo el cien por ciento de los entrevistados en los tres grupos manifestaron como deficiente la aplicación de los *elementos de principio*; en este se argumentó la ausencia de participación y de apertura a los actores no institucionales; esta condición puso en cuestión a la responsabilidad, a la eficiencia y a la coherencia de las decisiones tomadas sobre el beneficio social en los conjuntos habitacionales.

Con respecto a La Paz los tres grupos de actores manifestaron participación y apertura a la planeación y evaluación de las políticas públicas y de instrumentos; sin embargo, estos mismos marcaron que no hubo claridad en el producto final; resultando una confusa responsabilidad e indeterminadas tácticas para atender las problemáticas sociales; esta posición observó a una ciudadanía con apariencia difuminada.

En semejanza, Harvey (2005b) expuso que los teóricos del libre mercado mantienen sospechas hacia la democracia, y se presenta una amenaza potencial en los derechos y libertades constitucionales; se exteriorizó como un lujo de relativa prosperidad para la clase media en garantizar la estabilidad política.

Las políticas públicas están diseñadas para que el mercado internacional sea el responsable del bienestar colectivo como atributo fundamental del capital desde su regulación, distribución y producción donde se impone la privatización, mercantilización y el control de los servicios sociales. Esto responde a los patrones de urbanización descontrolada, acelerada y

desordenada, en los que se promueve vivienda estandarizada en zonas desconectadas y segregadas. Producto que intenta dar respuesta a los derechos constitucionales.

Sin embargo, un gran porcentaje de los entrevistados -ochenta y seis por ciento Manzanillo y cien por ciento La Paz- argumentaron frases que marcaron la deficiencia en la aplicación del marco normativo; se observó el poder, la ausencia de cooperación y de voluntad política para el manejo del ordenamiento territorial; esto acorde a intereses verticales sin cuerpo técnico y ajenos a la ciudadanía. En cambio, Manzanillo, el catorce por ciento de los entrevistados aseguró la eficiencia en la aplicación del marco normativo; este consideró una participación abierta y colaborativa entre niveles y actores.

A pesar de la diversidad de opiniones se precisa que el modelo no solo otorgó el dominio de la producción económica, sino también el dominio social, urbano e institucional; acciones que dejaron al desnudo la descoordinación en estos subsistemas.

Los vacíos en el marco normativo, en recursos y perfiles humanos se mostraron recurrentes en las comunicaciones de los entrevistados. En Manzanillo el setenta y dos por ciento y en La Paz el cincuenta por ciento comentó datos de deficiencia en el actuar de la planeación; se presentó carencia de normativa y de expertos para atender las realidades en la heterogeneidad de problemáticas sociales. Sin embargo, el veintiocho por ciento en Manzanillo y el cincuenta por ciento en La Paz comunicaron que se cumplió lo establecido en la ley; sin profundizar si esta cumple con las condiciones para el beneficio social.

Definitivamente, profundizar en el marco organizativo institucional colaboró en observar que la organización se planeó en virtud del mercado; este se presentó como urbanizador y benefactor en la estructura compleja y compuesta por una gran heterogeneidad de información y de actores que determinaron la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Finalmente, el análisis *Marco Político Organizativo* muestra la organización institucional de la implementación de la gobernanza. En la ilustración 43 se muestra la coherencia y el hilo conductor expuesto a lo largo de este documento.

Pregunta específica 1	¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?				
Evaluación	Organización de la implementación de la Gobernanza				
Marco Político Organizativo	¿Cómo es el medio organizacional en la parte política para atender el ordenamiento territorial en los conjuntos habitacionales?				
	Indicador	Análisis	Interpretación	Dictamen	Propuesta
Orden Institucional	Comunicación Transparencia Capacidad Sentido social Voluntad política Efectividad Acción concreta	Manzanillo: En la gobernanza a nivel local interviene la pluralidad de participantes sin embargo la decisión final la toma el actor institucional			El diseño de la gobernanza debe ejercer un ejercicio colaborativo. La intervención de los tres grupos de actores genera una distinción que puede incitar al cambio e incorporar información y objetivos nuevos municipales que respondan a las problemáticas en los conjuntos habitacionales desde la complejidad social y urbana.
	Capacidad Autoridad Voluntad política Instrumentos políticos Estrategias	La Paz: En la gobernanza a nivel local interviene una pluralidad de actores en busca del desarrollo del turismo; esta acción reduce la atención al beneficio social			
		Los actores institucionales están fuera de su campo de gestión, de operación y de admiración. Estas condiciones atentan contra el ordenamiento territorial.	Los planes y proyectos del municipio fueron atendidos de manera multidimensional en el estatuto del turismo, y se relego a los conjuntos habitacionales de la ciudadanía.	El medio organizacional en la parte política es vertical sin cuerpo técnico. Esta acción beneficia a intereses ajenos al ciudadano.	
		El medio organizacional en la parte política es unilateral; se toman decisiones acordes al plan estatal en el que se beneficia al turismo y se relega al ciudadano.			

Ilustración 43. Análisis de la Organización 1/2. Elaboración propia 2021.

Técnica Organizativa

Presentación de resultados. En este estudio se encontró una fuerte evidencia de que, *la técnica organizativa de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales permitió a los actores institucionales aprovecharse de su autoridad para travesar la calidad de la participación y dejar de lado el fin social público.*

Para evaluar este apartado se examinó el plan del ordenamiento territorial en la ciudad de Manzanillo y en la ciudad de La Paz. En los datos obtenidos por los entrevistados se buscaron coincidencias en los elementos de *reducción de incertidumbre, reducción de costos, desalentar comportamientos oportunistas y distribución de beneficios.*

La siguiente ilustración mostró los resultados del ordenamiento territorial en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo y en la ciudad de La Paz.

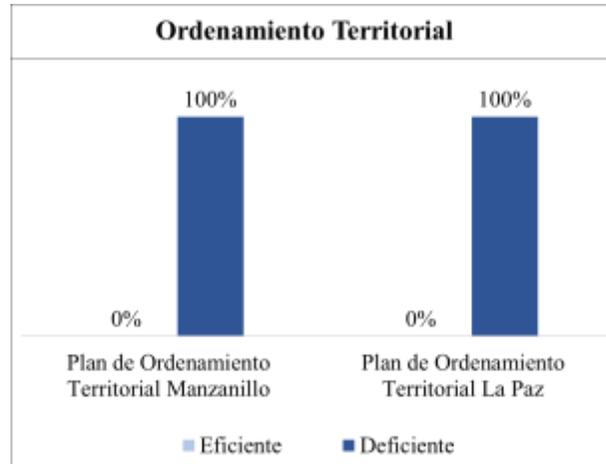


Ilustración 44. Ordenamiento Territorial en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo y la ciudad de La Paz. Elaboración propia 2021.

De la población estudiada en Manzanillo, el cien por ciento de las codificaciones fueron de naturaleza deficiente. Los actores institucionales resaltaron la ausencia de solidez en la legislación; esta condición ocasionó el incumplimiento de los reglamentos. Quienes agregaron el abandono de castigos tanto para actores inmobiliarios como para actores institucionales; esta conducta facilitó la violación legislativa y la interrupción del cumplimiento de los objetivos sociales. Además, enfatizaron que en zonas con problemáticas particulares su intervención fue escasa por falta de recursos legislativos y civiles.

En cuanto a los actores no institucionales y semi institucionales exclamaron que en la voluntad política se presentó un área de oportunidad económica para muchos de los actores institucionales.

En este momento, es laudable hacer una observación a las expresiones recabadas en las entrevistas para obtener una visión general del ordenamiento territorial.

Un gran número de actores expusieron la importancia de la voluntad política para solventar las inconsistencias en la ley y en los instrumentos de ordenamiento. Estas condiciones se ven reflejadas en el territorio.

(...) yo creo que el día que nos decidamos y que salga la Ley que está detenida en el Congreso, vamos a tener bastantes elementos para tener un ordenamiento (Coordinador de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En esta narración se puede precisar una vez más la descoordinación comunicativa entre los actores, y no solo entre grupos de actores; sino entre el mismo grupo. En este caso se precisa una descoordinación comunicativa entre los legisladores con los funcionarios públicos que representan a las dependencias como personal técnico.

Así mismo, se identificaron expresiones de deficiencia para determinar el marco técnico organizativo; se enfatizó en las cualidades y en los requerimientos del ordenamiento institucional. Habilidades limitadas para la determinación e implementación de estrategias, de medios y de instrumentos para el ordenamiento territorial.

(...) se requiere especificar un análisis y un trabajo técnico; que muchas veces recae en integrantes del cabildo; que carecen de una visión integral o de las implicaciones de ciertas acciones de nivel técnico y que muchas veces no se toma el tiempo necesario para hacer esa valoración (directora del Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo, comunicación personal, 2020).

Afortunadamente hay gente en Desarrollo Urbano que hacen su trabajo bien, pero sí... definitivamente muchas veces, la mayoría de las veces no hay gente que esté preparada. El nivel de los cabildos municipales en todo el país es así, por eso las ciudades han crecido de esa manera (presidente del Colegio de Arquitectos del Municipio de Manzanillo, comunicación personal, 2020).

Una gran cantidad de autores no solo reflejan las deficiencias del proceso del ordenamiento, sino que acentúan la razón del crecimiento de las ciudades. Así mismo, predominaron las sugerencias para controlar y garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales.

Se requiere un área encargada que vigile que se cumpla la ley, reglamentos e instrumentos. En la cuestión inmobiliaria se mueven muchos intereses, además de otros agentes de presión, y si no tienen una capacidad técnica, de nada te sirve un marco legal y normativo (Coordinador de Planeación y Ordenamiento urbano, comunicación personal, 2020).

(...) falta control, de nada te sirve una ley, un reglamento y tu instrumento de planeación urbana; que yo digo son los tres pilares. Pero de nada te sirve, si no tiene un área encargada de vigilar que eso se cumpla ...Lo que falta es precisamente eso, regular y controlar la expansión urbana

(director general de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Autores exponen en el marco legal vacíos para la sanción o control de los mismos legisladores; a quienes se les atribuye la responsabilidad de determinar la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Esta es una intervención más que demuestra la desconfianza de los actores en documentos e instrumentos oficiales.

Los legisladores tienen cierta autonomía, cierta inmunidad, la ley no los castiga fácil, pueden hacer y deshacer ... a un director de área si lo corres, si lo metes al bote, si te hace una de esas (exclamó con firmeza). Es más fácil corregir abajo que arriba. Yo por eso, yo decía que los programas de desarrollo urbano tienen que aprobarse en las áreas técnicas. Que si te equivocaste, que si te prestaste al cochupo, que si fuiste deshonesto, que si permitiste que se hiciera algo (Coordinador de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En el argumento anterior se exponen y se cuestionan las decisiones decretadas en el proceso de la gobernanza; en las que se faculta al legislador como responsable para determinar y aprobar los instrumentos para el ordenamiento territorial. Está condición deja de lado la opinión y sugerencias de los funcionarios técnicos; acción solventada por la autonomía constitucional.

Además, se resalta en la *voluntad política* y en la *transparencia* para evitar la violación y la interrupción del incumplimiento de los objetivos sociales.

Falta voluntad política, hay un nicho económico, un área de oportunidad para muchos de ellos. Cuando tú les dices las cosas están tan claras como esto, mira, aquí esta, aquí dice, como lo vas a hacer, cuanto te vas a tardar, de aquí a donde va a pasar; ósea, una ruta muy bien. Como que dijeron “ah caray nos van a encuear” (Coordinador de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En la opinión de varios autores tanto institucionales como semi institucionales y no institucionales el ordenamiento territorial es una oportunidad económica desde el diseño de planeación hasta la determinación y ocupación del territorio.

Respecto a la ciudad de La Paz, el cien por ciento de los entrevistados, los tres grupos de actores concordaron etiquetas donde se reflejó la deficiente organización para concluir los

conjuntos habitacionales; se mantuvo un constante vacío en las políticas públicas. Esta condición facilitó el abandono de los fraccionamientos por parte de los desarrolladores; quienes incumplieron con el beneficio y con el bienestar social.

Los actores no institucionales precisaron que el plan de acción enfatizó la fuerza del mercado y relegó la parte social. Diversos autores coincidieron que la participación unilateral de los actores institucionales influyó en el ordenamiento territorial; siendo que estos mismos tienen la autoridad de tomar decisiones durante todo el proceso; aun con objetivos e instrumentos establecidos; estos pueden ser modificados y adecuados a las nuevas condiciones o intereses.

A veces el cabildo en funciones se extralimita un poquito en sus facultades; ya que aquí se establece la ley de desarrollo urbano; esta marca el mecanismo y el desarrollo que tiene que seguir en el punto de vista técnico. Y en ocasiones, los cabildos pasan por encima de lo que marca la ley, y llevan a cabo autorizaciones de cambio de uso del suelo o autorizaciones violando el marco normativo vigente (presidente del colegio del estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

En este contexto, se piensa en un mecanismo de control y de transparencia con la intención de respetar el marco normativo y legal. Esta acción evidencia y aclara las incertidumbres, los juicios y la descoordinación comunicativa entre actores.

La empresa ganadora fue del centro de la república cuya experiencia era nula en municipios con desarrollo y potencia turístico. Una de las deficiencias que yo considero que fueron atribuibles a esas omisiones. Y otra pues que no se dio la voz a los actores principales locales. Entonces creo que faltó más esta amalgama entre el consultor y los locales.

Como se aprecia en la narrativa no solo es evidente la ausencia de transparencia en los procesos y toma de decisiones; sino también la descoordinación comunicativa entre los tres grupos de actores. Sorprendentemente, en este apartado la gobernanza de ambas ciudades se empató, a pesar de contener diferente marco normativo, contexto, ubicación, actividad económica y objetivos de desarrollo.

En resumen, estos resultados muestran que en las dos ciudades se operó el discurso de la reconstrucción gubernamental para la orientación del ordenamiento territorial; en estas se presentó el retiro de los actores institucionales en asuntos de la responsabilidad social, justicia

social, seguridad social etc. (Paley, 2001; Monedero, 2003; Ortiz, 2010, 2013 y 2014).

Deslindándose completamente de controlar y garantizar las características y condiciones en los conjuntos habitacionales. Es probable que esta condición ocasionó los mismos patrones en el ordenamiento del territorio.

Por ende, se propone la inclusión de los tres grupos de actores; en la que se mantenga una coordinación comunicativa para compartir demandas, experiencias y expectativas sociales con la intención de orientar los fines y los medios para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en el ordenamiento territorial de los conjuntos habitacionales. Se remarca que este actuar difumina los límites y la descoordinación comunicativa para resolver problemas públicos en donde se responsabiliza a múltiples actores.

Relación con el marco teórico y conceptual. En el marco teórico y conceptual se matizó el proceso del ordenamiento territorial; estos mecanismos ofrecen mejores prácticas para la planeación de los conjuntos habitacionales. Verduzco (2013) mencionó que estos procedimientos se logran a partir de las reglas, los objetivos y los actores que determinan las políticas públicas vigentes. Es decir, el Marco Técnico Organizativo se despliega del Marco Institucional Organizativo.

En este apartado se analizan las habilidades de las instituciones para predecir, pronosticar, identificar, orientar la planeación desde una actividad individual y en comunidad. Además, se precisan las destrezas para resolver problemáticas de coordinación y de intercambio económico. Así mismo, se compara el comportamiento de los actores y el manejo de los recursos comunes. Todo esto, finalmente, para observar si el plan de ordenamiento territorial logró garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

En este vínculo teórico y empírico se empiezan a tecnificar y tipificar las decisiones tomadas de manera generalizada en los planes y proyectos nacionales y estatales. En este momento se determinan las instituciones para operar las políticas públicas.

Discusión. El Plan del Ordenamiento Territorial se reformuló acorde a enfatizar la postura del mercado. En el discurso del nuevo paradigma, el Marco Técnico Organizativo resaltó el término de *autogestión*; este justificó el retiro de los actores institucionales en asuntos de responsabilidad social, justicia social, seguridad social etc. A favor del proyecto se agregaron

otros conceptos como participación ciudadana, solidaridad, gobernanza, rendición de cuentas, etc. (Paley, 2001; Monadero, 2003; Ortiz, 2010, 2013 y 2014)³⁸.

En estas estrategias se precisó con claridad la gobernanza y su aportación como red para garantizar que las autoridades contribuyeran con el bienestar general. Se planificó un conjunto de principios básicos para dar apertura a una buena gobernanza.

Pero esta gobernanza se organizó desde la autogestión; esta última “al estilo neoliberal consiste sólo en la capacidad para resolver problemas, procurarse opciones de desarrollo, pero no en la alteración de las estructuras jerárquicas del poder o en la toma de decisiones políticas que salgan de los márgenes puestos por los propios gobiernos” (Ortiz, 2014, p. 173).

Se precisó la oportunidad de colaborar desde diferentes grupos sociales para la toma de decisiones, sin embargo, estas participaciones y arbitrajes no lograron salirse de los márgenes normativos establecidos por los actores institucionales. Con anterioridad se había comentado que los acuerdos internacionales en el libre comercio pautaron requisitos que los gobiernos de las naciones debían atender, como preservar la seguridad de los inversionistas con la adecuación de las políticas públicas.

Estudios previos como el de Sánchez (2012), Ziccardi y González (2015) y Ramírez (2015) narraron que los actores institucionales fomentaron y apoyaron a las empresas para desarrollar las necesidades básicas sociales. Estas acciones generaron grandes consorcios de empresas inmobiliarias, que fueron vinculadas con las instituciones públicas para facilitar y garantizar el financiamiento a los ciudadanos. Esta estrategia hizo accesible a la vivienda para cumplir con los derechos sociales.

Los resultados de este estudio muestran que, el cien por ciento de los entrevistados tanto de la ciudad de Manzanillo como de la ciudad de La Paz precisaron etiquetas que expusieron el vacío y la fragmentación en la legislatura; se afirmó que esta condición facilitó el incumplimiento de los desarrolladores; esta actitud dejó conjuntos habitacionales abandonados

³⁸ Se profundizo en estos términos en el *Capítulo 1. Marco Teórico y Conceptual* donde se expusieron los trabajos del Banco Mundial, PNUD y la Comisión de las Comunidades Europea; quienes definieron acciones que atendieron la crisis del desarrollo.

en las periferias con servicios e infraestructura inconclusa. Los entrevistados afirmaron que esta falta se reprodujo y se facilitó por la carencia de castigos a los involucrados de estas acciones.

Este hallazgo corrobora la hipótesis planteada por Bladimir, Serrano (2001), Sanabria (2014), Montes (2001) y Sánchez et al. (2013), quienes expusieron que las decisiones de la función pública dilatan y fragmentan las periferias suburbanas en donde se exhiben desigualdades regionales y problemáticas en economía, en ecología, en sociedad, en cultura y en política.

Los entrevistados hicieron alusión que esta condición desorganizada y fragmentada dio oportunidades para que los actores institucionales proyectaran intereses personales y se olvidaran de los beneficios sociales. Aquachar- Charpentière (1997), Astorkiza y Ferrero (2012) y Flores (2016) manifestaron que la perirurbanización se presenta de manera espontánea y con mayor incidencia por actores, promotores urbanos, asociaciones y poderes políticos.

Como se observa gran cantidad de autores han adentrado en la atención de las habilidades institucionales y en las irregularidades en la coordinación administrativa para atender la planificación urbanística en los conjuntos habitacionales de las ciudades.

Conjuntamente, las mismas políticas públicas respaldan al libre mercado lo que forjó que “cuando grupos sociales específicos intentan ejercer una autogestión que sale de tales marcos son marginados o criminalizados” (Ortiz, 2014, p.172)

Una vez más se exhibe como el mercado es un actor importante dentro del ordenamiento territorial; quien no solo planea y diseña; sino también controla la producción, transforma el territorio y el estilo de vida de la sociedad.

Se concluye que en el Marco Técnico Organizativo todos los actores definidos en la gobernanza en el ordenamiento territorial podrán participar, sin embargo, su actuación no debe afectar a las condiciones ya establecidas por el mercado. A quien se le dio la autoridad de operar el desarrollo económico del país.

A manera de síntesis, para cerrar la etapa del *Marco Técnico Organizativo* se expone la ilustración 45 que representa de forma puntual la lista elementos estudiados con sus indicadores, así como los códigos encontrados en los datos, su análisis, interpretación y el dictamen del municipio de Manzanillo y el municipio de La Paz.

Finalmente, el análisis de la organización en sus dos etapas, *Marco Político Organizativo* y *Marco Técnico Organizativo* muestran la implementación de la gobernanza reflejada en los municipios. En el siguiente apartado se profundiza en el análisis de los resultados de la consumación del mecanismo en las dos ciudades.

Pregunta específica 1		¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?			
Evaluación		Organización de la implementación de la Gobernanza			
Marco Técnico Organizativo		¿Cómo se organiza la gobernanza para garantizar las necesidades básicas sociales?			
	Indicador	Análisis	Interpretación	Dictamen	Propuesta
Ordenamiento Territorial	Alternativas de intervención	Manzanillo:	El ordenamiento territorial es una oportunidad económica. Por lo que, requiere de un marco legislativo y técnico preciso y completo para garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales.	La Gobernanza del ordenamiento territorial se organiza desde el mercado para garantizar las necesidades básicas sociales; esta condición relega a la sociedad a las periferias de la ciudad.	En la implementación de la gobernanza se debe incluir, difundir y coordinar la comunicación de los tres grupos de actores con la intención de compartir demandas, experiencias y expectativas. La intención es orientar los fines y medios para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.
	Transformación de practicas	El Marco Técnico Organizativo presentó inconsistencias facilitando la violación y la interrupción del cumplimiento de los objetivos sociales			
	Gobierno-planeación	La Paz:			
Mecanismos de coordinación	El Marco Técnico Organizativo fue determinado por el actor institucional; se muestran fuertes evidencias de que el beneficio no es social.				
Manejo de recursos					
Elementos normativos					
Pluralidad de agentes					

Ilustración 45. Análisis de la Organización 2/2. Elaboración propia 2021.

Análisis de los Resultados

Este apartado se enfoca en considerar los resultados generados por el ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

La valoración se dirigió en observar dos partes; la primera valoró los *productos* y la segunda parte adentró en los *efectos*. Los datos recabados de este apartado fueron abordados mediante los elementos teóricos del *uso habitacional*; información estimada desde los elementos de la *evaluación territorial*. Estos elementos ayudaron a analizar los productos diseñados y operados por la gobernanza a nivel local; además, se adentró en observar los efectos que estos ocasionaron. Razón por la que se requiere intervenir en el ordenamiento de ambos municipios.

Estos compendios ayudaron a argumentar:

¿Cómo se precisan los productos en el ordenamiento territorial para garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales?

¿Cómo son los efectos de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?

Ambas cuestiones dieron respuesta y complementaron a la segunda pregunta específica de esta investigación.

¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?

Productos

Presentación de resultados. En este estudio se detectó que los *productos enfocados a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano se desarrollaron desde un discurso integral y plural pero el resultado final no garantizó las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.*

La exposición de este apartado se refirió por medio de la ilustración 46.

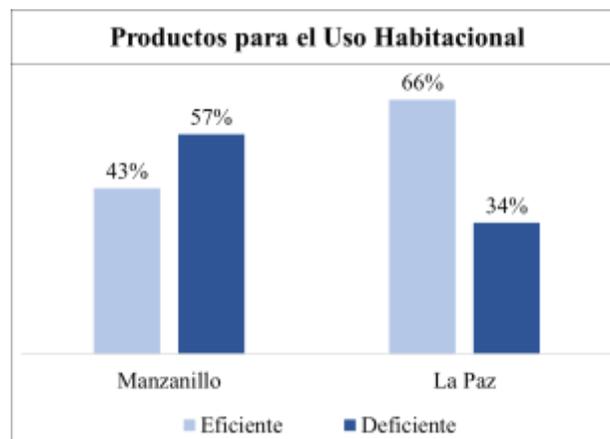


Ilustración 46. Productos para el Uso Habitacional. Elaboración propia 2021.

En Manzanillo el cuarenta y tres por ciento de los siete actores estudiados, dos actores institucionales y uno semi institucional, narraron que para diseñar los productos para el ordenamiento territorial se consideraron todos los ámbitos y todas las participaciones de la sociedad de manera eficiente; en este se buscó la concurrencia tanto vertical entre niveles territoriales como horizontal entre grupos de participantes.

Sin embargo, como en otros apartados se ostentó oposición en los comentarios; el cincuenta y siete por ciento, un actor institucional, dos actores no institucionales y un actor semi institucional, estipularon que la participación se presentó en la postura, pero la intervención de los actores no institucionales careció de interés, de calidad y de consideración para la toma de decisiones finales. Así mismo, agregaron que los instrumentos no estaban planificados a detalle; esta ausencia permitió operar y autorizar modificaciones a los productos posteriores a su publicación.

A continuación, es plausible hacer un análisis de las frases recabadas en las entrevistas para obtener una visión general de los productos vigentes en el municipio de Manzanillo.

Nosotros consideramos un OT holístico, contemplamos las cuestiones de las ciudades como los intersticios, entonces agarramos la metodología y los términos y los fusionamos, haciendo una metodología única para hacer un documento único. La elaboración del documento se le dio a una institución educativa, pero tardo 5 años, por lo que el producto fue obsoleto (Coordinador de Regulación y Ordenamiento urbano, comunicación personal, 2020).

En este fragmento se observa el diseño de un producto que consideró la diversidad en dimensiones, escalas, territorios, sociedad etc. Se antepone un proyecto completo, complejo e integral. El documento fue elaborado por la academia, sin embargo, como se ha hecho mención las ciudades, el territorio y la sociedad no son estáticos, y sus transformaciones son continuas. Por ende, se piensa que los productos deben caracterizarse por su flexibilidad para ser adaptados y transformados; en busca de lograr instrumentos que respondan a las realidades existentes.

En las frases de los entrevistados se encontraron constantes intervenciones respecto a la validez y a la legitimidad de los productos. En donde se anunció una participación ciudadana sesgada.

En la actualidad, se trabaja en el nuevo *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Manzanillo*, en el que se busca involucrar antes de la toma de decisiones, a todos los actores sociales que utilizan la ciudad; dejando atrás la participación ciudadana que se ejerce por medio de observar los productos terminados en áreas comunes a la sociedad por un tiempo definido (presidente del Colegio de Arquitectos del Municipio de Manzanillo, comunicación personal, 2020).

El representante llega a la zona donde se desarrollará la obra e identifica personas acordes a su posición política e ideológica y manifiesta el requerimiento de un Consejo ciudadano (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Como se apreció en los comentarios, los mecanismos de participación ciudadana son deficientes; en estos se manifestó una opinión segmentada por ideologías políticas. Así como un dictamen indiferente al producto final; expuesto en áreas públicas.

A lo largo de este documento, se estimó como los actores institucionales tomaron decisiones y acuerdos acorde al proceso legislativo; este asignó de manera homogénea criterios técnicos en busca de satisfacer las necesidades básicas en los conjuntos habitacionales. Actuar compensado con las sugerencias, experiencias y necesidades expuestas por los grupos de actores. Sin embargo, la recolección de la información no garantizó su obligatoriedad y su consideración. Por lo que el ejercicio en participación ciudadana no cumplió su objetivo de sugerir y evaluar.

Además, los entrevistados expusieron que la opinión y las sugerencias de los actores semi institucionales no fue garantizada para la toma de decisiones.

El Instituto emite opiniones apegadas a la Ley, y opiniones de manera general, como condiciones del entorno que no vienen específicamente detalladas en los reglamentos. Y en el momento de hacer las observaciones no las sienten como obligatoriedad por no estar fundamentada en una Ley (directora del Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo, comunicación personal, 2020)

Esta narrativa hace especular que la gobernanza del ordenamiento territorial en los conjuntos habitacionales desplegó ausencia en la postura ciudadana desde el desinterés en el conocimiento y en las experiencias de quienes viven y estudian los territorios. Y se consideró el proceso exclusivo de los legisladores; quienes dieron acceso a la participación ciudadana mediante corporaciones y comisiones. Estas asociaciones ciudadanas demostraron una débil institucionalización de representación; se concentraron en la asignación y monitoreo de los recursos, dejaron de lado la interpretación de la planeación, la evaluación y los resultados de las practicas -normativas y programas- en temas sociales y del territorio.

En cuanto a la ciudad de La Paz, el sesenta y seis por ciento de seis actores entrevistados, dos actores institucionales y dos semi institucionales, consideró que la planeación del desarrollo

se elaboró en la búsqueda de pensar todas las escalas, los ámbitos y las participaciones de los paceños. Sin embargo, el treinta y tres por ciento, dos actores no institucionales del total de entrevistados, remarcó productos que no respondieron a las mesas de trabajo ni a las consultas ciudadanas.

Los entrevistados concordaron en la deficiencia de los instrumentos para ordenar el territorio. Los instrumentos marcaron objetivos en los que se consideró la diversidad social y urbana; sin embargo, en la creación de los documentos se precisó la ausencia y la descoordinación de las estrategias con las realidades. Por ende, es importante analizar las frases exclamadas por los entrevistados.

considero que no fue lo más adecuado, verdad, o lo más cercano a la realidad, tiene muchos errores técnicos y es demasiado voluminoso; son más de 70 planos temáticos. Es sumamente complicado para cualquier ciudadano o para cualquier tomador de decisiones, que está empapado en cualquier tema de planeación o de desarrollo urbano territorial, poder acercarse a estos documentos y poder hacer una consulta rápida y puntual (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020)

En esta narrativa no solo se presenta el desfase entre el instrumento y la realidad; sino también en la parte técnica para lograr una consulta clara del documento. La importancia de su precisión y comprensión es la correcta interpretación de los requerimientos en el territorio habitacional.

Los entrevistados coincidieron en que para determinar los instrumentos de la gobernanza del ordenamiento territorial se requiere una participación pluralista que involucren las realidades, sugerencias y necesidades de la multiplicidad.

Todos los actores deben jalar para un mismo lado, el cual es que el estado se desarrolle de una mejor manera. Cada integrante puede dar su punto de vista que puede generar un plan de desarrollo urbano apto a futuro (director de desarrollo Urbano de BCS, comunicación personal, 2020).

En este fragmento se resalta la importancia de “un plan de desarrollo urbano apto para el futuro”; este plan o proyecto debe involucrar las expectativas y las experiencias de los involucrados.

En resumen, estos resultados muestran que en las dos ciudades se precisaron observaciones contrapuestas; en las que se mantuvo en común la opinión de los actores institucionales y semi institucionales bajo la etiqueta de productos eficientes; mientras que los actores no institucionales informaron formas deficientes.

Se aprecia en ambas ciudades que la planeación va en torno a temas políticos y deja de lado los temas sociales. Esta ausencia trae consigo un Marco Normativo y programas obsoletos y burocratizados que no cumplen con los requerimientos prácticos para ser aplicados; los cuales no están apegados a las necesidades, ni a las demandas, ni mucho menos en políticas de integración, con el trasfondo de una ciudadanía y servicios básicos segmentados en el territorio. Estas condiciones limitan garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Por ende, la participación plural es esencial en la toma de decisiones para las políticas públicas, donde se considere la opinión de los tres grupos de actores como consejo y voto para exhibir las realidades y requerimientos de la ciudadanía.

La participación plural es una actividad de control, sin embargo, su heterogeneidad evita asentimientos completos; es decir los ciudadanos mantienen opiniones diversificadas; por lo que, movilizar a la población entera es complejo e imposible para estos tiempos, donde se refleja y se entiende a la sociedad como heterogénea. Por consiguiente, lograr un consenso político es crucial, reflejándose variedad de opiniones que pueden generar escenarios con prejuicios.

La importancia de involucrar a la heterogeneidad en las decisiones; es que estas reflejan un costo en recursos territoriales, económicos, sociales y políticos. Por lo que, las intervenciones tanto de los actores institucionales como de los actores no institucionales y semi institucionales requieren de gran raciocinio para intervenir acorde al fin público. Con esto se manifiesta que todos los actores que arbitran en el ordenamiento territorial son importantes y de todos depende el desarrollo de este.

En el contexto real, la representación de todos los grupos de actores esta figurada por el grupo institucional, siendo este el dictaminador final de las reglas del juego o de sus transformaciones. Esto no quiere decir que este es el único responsable de generar y solucionar las problemáticas sociales, así como de determinar el ordenamiento territorial.

Relación con el marco teórico y conceptual. Las etiquetas clasificadas acorde a las opiniones de los productos elaborados por la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano

en los conjuntos habitacionales fueron analizadas con los términos teóricos del *Uso Habitacional y evaluación territorial*.

Estos ayudaron a valorar la dirección y los elementos para determinar los factores y las escalas desde un pensamiento integral para generar conjuntos habitacionales que permitan atender y garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas de la población.

El ejercicio contribuyó a ejercer el vínculo entre la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano y los conjuntos habitacionales; esta acción cooperó con concebir los procesos y productos desde el actuar de las estructuras sociales.

Discusión. En el Marco Técnico Organizativo se comentó que el discurso del nuevo diseño y organización de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano desde el libre mercado resaltó el término de autogestión; este vocablo fue asistido desde el enfoque social; condición narrada acorde a estudios previos como el de Paley, 2001; Monadero, 2003 y Ortiz, 2010, 2013 y 2014.

La incorporación del nuevo paradigma en la dirección de los productos requirió reforzarse y fundamentarse desde la ciudadanía. Por ende, Ortiz (2014) narró que se ejerció un perfil y un rol diferente para el ciudadano en la búsqueda de contener las habilidades para autogestionar sus productos para el desarrollo de sus recursos.

La ciudadanía fue atendida desde dos formas; primero como condicional legal desde una postura en comunidad política, y segundo desde la ciudadanía como actividad deseable donde se precisó su propia participación en comunidad (Kymlicka y Norman, 1997; Ortiz, 2014). Por ende, transformar el rol del ciudadano involucró su redefinición a nivel legal y práctico.

La parte legal fue resuelta mediante las reformas normativas donde se precisó la reformulación de los derechos ciudadanos. Estos fueron divididos en civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles sustentan la libertad individual; los derechos políticos permiten la participación ciudadana en la toma de decisiones, y finalmente, los derechos sociales generan condiciones que garantizan la igualdad de los actores (Ortiz, 2014).

Como se dijo, el nuevo paradigma posicionó como esencial el enfoque social; por ende, el marco normativo estipuló los derechos ciudadanos. En cambio, en los datos empíricos se observó un contraste en la comunicación de los entrevistados; en la ciudad de Manzanillo el cincuenta y siete por ciento y en la ciudad de La Paz el treinta y cuatro por ciento narraron como deficientes

los productos; se marcó ausencia de evidencias claras en participación ciudadana que garantizaran las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Los actores institucionales en el marco normativo y legal determinaron las condiciones y requerimientos básicos para el mexicano; aunque, estos no fueron los responsables de dotar ni garantizar las necesidades primordiales; este compromiso fue concedido al mercado (Ramírez, 2015).

En consonancia, CIDOC (2014) comunicó que las políticas públicas marcaron estrategias para cumplir con el derecho a la vivienda en cantidad; estas acciones exhibieron el rezago en calidad habitacional existente.

Al igual, en el Informe Nacional de *Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018* (CONEVAL, 2018) se exteriorizó una coordinación fragmentada por parte de los actores institucionales tanto a nivel horizontal como vertical. Resultado opuesto a la comunicación de los entrevistados de Manzanillo con el cuarenta y tres por ciento, y los entrevistados de La Paz con el sesenta y seis por ciento que expusieron concurrencia y participación ciudadana como opciones de desarrollo.

Ortiz (2014) expuso que el ciudadano fue confeccionado mediante la promoción de sus obligaciones desde los valores de la autogestión; se defendió el individualismo y la propiedad privada. Esta acción propició la visión del intercambio; visto como producto donde se incluye a la cultura y a las relaciones sociales.

Entonces una vez más, se fija que el método del desarrollo en México no es compatible con garantizar el cumplimiento de los derechos ciudadanos. Por ende, la gobernanza no está diseñada ni organizada desde una postura social; si no desde un libre mercado en busca de riquezas bajo competencias; se destina al mercado como el actor más eficiente para la distribución de riquezas. Ejercicio que individualiza y fragmenta a los ciudadanos en defensa del capital y no de garantizar los derechos sociales.

Finalmente, se ostenta que los productos que se generan desde la gobernanza en el ordenamiento territorial persiguen salvaguardar el capital, y dejan de lado la garantía de los derechos ciudadanos; reflejándose la ausencia de mecanismos para instrumentarlos.

A manera de síntesis, se expone la ilustración 47 que representa de forma puntual la lista de elementos estudiados con sus indicadores, así como los códigos encontrados en los datos. El

análisis, la interpretación, el dictamen y la propuesta englobó al municipio de Manzanillo y al municipio de La Paz por mostrar condiciones semejantes en los productos que se generan desde la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

Pregunta específica 2		¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?			
Evaluación		Resultados			
Productos		¿Cómo se precisan los productos en el ordenamiento territorial para garantizar las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales?			
	Indicador	Análisis	Interpretación	Dictamen	Propuesta
Evaluación territorial	Validez y legitimidad Existencia y robustez Marco político-organizativo Marco Técnico-organizativo Productos	La toma de decisiones fue exclusiva de los actores institucionales; consideraron la homogeneidad para instrumentar planes y proyectos	Los instrumentos son diseñados por los actores institucionales. Esta acción muestra una comunicación descoordinada, aislada y de poca calidad con el resto de los actores.	Los instrumentos que se generan desde la gobernanza del ordenamiento territorial se precisan en busca de salvaguardar el capital, y dejan de lado la garantía de las necesidades sociales.	Los planes e instrumentos deben ser flexibles y con una participación plural y continua en busca de una comunicación coordinada, integral y de calidad.

Ilustración 47. Análisis de los Resultados 1/2. Elaboración propia 2021.

Efectos

Presentación de resultados. En este estudio se observó que la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales generó como efecto una comunicación descoordinada, aislada y de poca calidad.

La exposición de este apartado se refirió por medio de la ilustración 48.



Ilustración 48. Efectos en el Uso Habitacional. Elaboración propia 2021.

En el municipio de Manzanillo, el veintiocho por ciento, dos actores institucionales de siete entrevistados, narró que se consideraron las opiniones e intervenciones de todos los participantes en la toma de decisiones de los conjuntos habitacionales. Sin embargo, el setenta y

dos por ciento de los interrogados consideró que el mecanismo que definió a los conjuntos habitacionales en la periferia fue deficiente por no considerar a la pluralidad de los actores.

Los actores semi institucionales y no institucionales manifestaron que se les convocó a participar, más no fue segura su intervención y mucho menos su iniciativa para ser considerada en la propuesta final; señalaron que los conjuntos habitacionales se posicionaron en áreas no urbanizables por ser suelos baratos; lo que obligó a la ciudad a crecer de manera desordenada y descontrolada. Afirmaron que esta conducta se facilitó por la ausencia de controles y de castigos a los actores implicados.

Los actores no institucionales, en específico la población que habitó los conjuntos habitacionales, expuso descontento por su poca participación y respuesta a sus demandas.

En este momento, es loable hacer un análisis de las frases recabadas en las entrevistas para obtener un enfoque general de la ejecución de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.

(...) se toman decisiones de manera vertical y sin cuerpo técnico donde los funcionarios en su mayoría no cuentan con las cualidades para ejercer el cargo, sumergidos en las cercanías, en los vínculos y en las omisiones entre actores y puestos, donde el OT se ha visto atentado a fuerzas inmobiliarias en el caso del territorio habitacional, posicionándose en áreas no urbanizables por ser suelos baratos y desarrollables, dejando huecos en la ciudad (Director General de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

Una vez más se exhibe que la orientación y el diseño de la gobernanza se operó de manera vertical y unilateral. Constitucionalmente, esta expuso la pluralidad de actores, pero cuando esta fue llevada a la práctica; se manifestaron instrumentos que beneficiaron al capital y a los intereses privados.

La orientación de la gobernanza desde un enfoque vertical requirió de la concurrencia en los niveles inferiores acorde a las decisiones federales; esta acción ocasionó vacíos en los reglamentos a nivel local para solventar las realidades; por lo que se recurrió a leyes estatales y federales para ejecutar y validar ciertos procesos; en busca de encontrar requerimientos y valoraciones generales para resolver problemáticas territoriales en el municipio; esto ocasionó descoordinación comunicativa, así como conflictos entre niveles de gobierno por sobrepasar las facultades del municipio.

Se inician autorizaciones o algún tipo de gestión aprobada por el gobierno del Estado o por el gobierno federal que no condicionan, pero si meten presión para autorizar el aprovechamiento del suelo de manera local; donde ya se tiene el permiso de IMADES o alguna presión económica (directora del Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo, comunicación personal, 2020).

En la anterior frase se precisa la palabra *presión*; esta enfatizó en los recursos y en los vacíos para beneficiar a un particular en el aprovechamiento del suelo. Sin embargo, esta condición fue narrada a nivel vertical entre niveles y a nivel horizontal en el nivel municipal.

(...) después de todo el proceso se les da la factibilidad, dejando suelta la opción de decir hasta donde se debe crecer la ciudad o qué tipo de vivienda se debe hacer (directora del Instituto de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Manzanillo, comunicación personal, 2020).

En este argumento se aprecia la flexibilidad de los instrumentos para ser modificados acorde a las nuevas necesidades; sin embargo, este actuar permitió salirse y transformar el *Programa de Desarrollo Urbano* y sus objetivos sin ninguna barrera de control. La misma comunicación descoordinada, aislada y de poca calidad pudo contribuir en dotar la libertad a los actores institucionales para operar el territorio. Las decisiones operadas incrementaron y fragmentaron el área urbana del municipio. La frase “deja suelta la opción de decir hasta donde se debe crecer la ciudad o qué tipo de vivienda se debe hacer” permea la operación del *Plan Municipal* a consideración de circunstancias y de actores de poder.

En cuanto a la ciudad de La Paz, el sesenta y seis por ciento, los actores institucionales y semi institucionales, enfatizó su acuerdo en observar una comunicación pluralista en la toma de decisiones para el desarrollo de la ciudad. En oposición, el treinta y cuatro por ciento, los actores no institucionales, argumentó que la participación se presentó, pero se direccionó con base al desarrollo económico, y se colocó al turismo como actividad primordial. Bajo esta observación se etiquetaron como deficientes los efectos ocasionados por la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

En este momento es importante analizar la locución de los entrevistados sobre las decisiones de los actores institucionales en el municipio de La Paz

Las omisiones o los errores generan confusión porque en algún plano se observa cierta información y en otro se contradice o se contrapone. Entonces más que nada se vuelve un poquito complejo y confuso el poder saber cuál va a ser la decisión final de una autorización de carácter oficial (presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Baja California Sur, comunicación personal, 2020).

En este argumento se aprecia la confusión y la descoordinación entre los participantes y la toma de decisiones por exclamar que se desconoce la decisión final en el territorio. Esta postura expresa incertidumbre por excluir los planes para los conjuntos habitacionales por anteponer al desarrollo turístico; por ende, se confirma nuevamente que la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales fue planificada acorde al capital económico y no al social.

En resumen, estos resultados muestran que en las dos ciudades se precisó una comunicación segmentada entre los actores; esta colaboración fue permitida siempre y cuando no afectará a los objetivos de desarrollo. Una vez más, diversos autores manifestaron la importancia de la *voluntad política* para la determinación, ejecución y aplicación de las políticas públicas. Por lo que se analizan las siguientes frases.

(...) los gobiernos del Estado están desfasados porque tienen una legislación, pero esta no está empatada con la legislación del gobierno federal, ni sus regulaciones. Las políticas públicas a nivel municipal tienen muchos cambios, pero estos son más políticos (presidente de la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana, comunicación personal, 2020).

(...) llega “juan cuerdas”, cualquier agente inmobiliario o inversionista y con un coco wash, o a lo mejor ni siquiera lo arreglan con ellos, lo arreglan con el jefe, o con el más arriba, o más arriba. Y aquí te obligan a hacer o a decir: “sí, señor”. Acuérdate que en la cuestión inmobiliaria se mueven muchísimos intereses, entonces si no tienes primero, la capacidad técnica para llevar a cabo aquello; y si además a otros agentes con la presión de que te están presionando, de nada sirve que tengas todo el marco legal y normativo para hacerlo (Coordinador de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En estas narrativas se observa que para una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantice el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales se requiere de la voluntad política en los actores institucionales; además de incluir

en todo el proceso a los actores semi institucionales y no institucionales. Estos requerimientos son necesarios para la interpretación de las políticas públicas acorde a un beneficio social.

Cuantiosos entrevistados exclamaron condiciones de control y evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales con la intención de solventar los efectos ocasionados.

(...) hay muy poca información pública, faltan mecanismos de evaluación y expresión de resultados. (presidente de la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana, comunicación personal, 2020).

Se requiere un mecanismo de control como la gobernanza que genere análisis integrales con voluntad política hacia el bien de la ciudad y de todos, por medio de la inclusión, consulta, participación, donde se evalúen y se generen indicadores a largo tiempo. Exhibiéndose como contrapeso para operar los procesos de ordenamiento territorial. Acciones que evitarán la tentación de modificar y promover el territorio de la periferia urbana para el uso habitacional desde intereses individuales. Fortaleciendo las áreas urbanizables para la dotación de infraestructura, donde el estado pueda adquirir economía urbana por medio de la ubicación y vocación del suelo (director general de Regulación y Ordenamiento Urbano del Estado de Colima, comunicación personal, 2020).

En estas frases se remarca la necesidad de un mecanismo de control para ordenar el territorio y cumplir con su objetivo. Esta barrera se puede lograr a partir de la participación de los tres grupos de actores en temas de ordenamiento territorial en busca de salvaguardar sus recursos y de gestionar y cumplir sus necesidades.

Los resultados expuestos en este apartado fueron completamente evidentes en ambos municipios; problemáticas expuestas en el resto de las ciudades medias en México; semejanzas desarrolladas acorde a la orientación y al diseño de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano. Este trabajo muestra una descripción completa de la evaluación del mecanismo; mostró puntos negativos y positivos en el diseño, en la organización de la implementación y en los resultados.

En este contexto se resalta y se propone que los procesos de la gobernanza deben ser flexibles para adaptarse a las nuevas condiciones y a las nuevas necesidades tanto en políticas públicas como en las dinámicas de participación de los actores institucionales, no institucionales

y semi institucionales. Se resalta que este hecho requiere de la voluntad política para la eficiente planeación, diseño, análisis, interpretación y aplicación de una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano que garantice el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Hablar de voluntad política como se expuso en el desarrollo de esta investigación es atender los elementos de principio y los elementos normativos; por ende, los actores institucionales deben responder a los perfiles de los puestos para poder resolver y minimizar los efectos ocasionados por los comportamientos oportunistas en el ordenamiento territorial.

Respecto a las conductas de poder y a las fuerzas externas que sobrepasan a la autoridad y al objetivo trazado se pueden intervenir bajo la elaboración y la actualización de los reglamentos acorde a las nuevas circunstancias.

Es decir, el actor institucional en específico el legislador o el regidor, acorde al nivel territorial, puede analizar, fundamentar y dictaminar como *no aprobado* un proyecto que atenta con lo planificado. Y si este dictamen se quebranta o el proyecto de ordenamiento territorial no se somete a dictaminación, el actor público tendrá la autoridad de penalizar acorde al artículo 392 de la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*.

Es importante resaltar que actualmente está decretado en la ley, sin embargo, los actores no sancionan por omisión o inhabilidad. Esta actitud se muestra en el crecimiento desmedido de las ciudades y en el incremento descomunal de los conjuntos habitacionales en zonas inadecuadas. Además, esta supresión de castigos por parte de los servidores públicos puede ser identificadas e investigadas por *El Supremo Tribunal de Justicia*; este determina responsabilidades derivadas del incumplimiento de los servidores mediante órganos y sistemas. Penalizar a los actores ineficaces puede ser una conducta de control en la gobernanza como para el ordenamiento del territorio.

En este contexto, las políticas públicas especifican claramente las penalizaciones; sin embargo, los actores no las ejercen; beneficiándose de la facultad para instrumentar, ordenar y resolver los problemas a nivel territorial. Este mando puede llegar a cubrir la deficiencia de los principios y habilidades del ejecutor y del tomador de decisiones.

Bajo esta consideración se infiere en las severas problemáticas que acontecen a los municipios por el incumplimiento de la ley. Y quizá es esta la razón por la que se descuida su actualización para atender las condiciones de las nuevas realidades que ocasionan nuevos efectos en el territorio. Esta condición confirma la descoordinación comunicativa entre actores, niveles y productos.

Relación con el marco teórico y conceptual. En el marco teórico y conceptual se valoró una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales desde una postura sistémica autorreferencial y compleja; se involucró la diversidad de dimensiones, temáticas y actores.

El vínculo teórico y empírico permitió contemplar las estructuras definidas de la nueva gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Esta acción ayudó a describir la propuesta directiva, el contenido del diseño, la confiabilidad del diseño, el marco político organizativo, el marco técnico organizativo, los productos y los efectos generados por el mecanismo. Estos escenarios ayudaron a valorar si la gobernanza respondió y garantizó el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Discusión. En el transcurso de la presentación y del análisis de los resultados se esclareció con precisión los roles de los actores. La participación de los actores institucionales estuvo limitada a promover las condiciones para operar el mercado desde políticas públicas con un enfoque administrativo y no técnico en el ordenamiento territorial. En este se marcaron las condiciones, las responsabilidades y las actuaciones de cada actor; se precisaron las reglas del juego en beneficio del mercado³⁹.

En cuanto a los no institucionales, en específico a la sociedad, fueron constituidos como actores aislados, afectados, vulnerables y ausentes en los procesos para la toma de decisiones. Además, estos se manifestaron incapaces de “instrumentar una respuesta organizada y sostenida frente a la pérdida de derechos de toda índole” (Ortiz, 2014, p. 21). Es decir, se presenta el debilitamiento de movimientos sociales por la carencia de aglutinantes para hacer estructura social, y se escasea de identidad que agrupe a grandes masas como exigencia a los derechos civiles, políticos y sociales.

³⁹ Resultados narrados en el apartado de *Propuesta Directiva*.

Ortiz (2014) narró que estos son efectos del modelo cultural y civilizatorio proyectado desde el libre mercado. Esta posición se orientó en la libertad individual como autogestor de sus propios recursos para satisfacer sus necesidades y resolver las problemáticas de su vida cotidiana.

La imposición de este modelo fue integral, involucró a todas las condiciones, recursos y dimensiones necesarias para favorecer la concentración de la riqueza; que segregó y fragmentó al resto de la sociedad. Las fragmentaciones urbanas y en la sociedad son cada vez más alarmantes; los actores segregados tienden a ser criminalizados y culpabilizados por no procurar pensamientos, actitudes y capacidades competitivas para evitar posturas desfavorecidas (Ortiz, 2014).

Como se observó en la ciudad de Manzanillo con el cincuenta y siete por ciento, y en la ciudad de La Paz con el treinta y cuatro por ciento; los productos finales no mostraron evidencias que consideraran la opinión social; a pesar de que en el discurso se estimó una participación pluralista.

En semejanza con esto, Ortiz (2014) expuso que la gobernanza encauzó la necesidad de limitar los reclamos sociales con la intención de minimizar la sobrecarga de las exigencias ciudadanas a los gobiernos con alto déficit. Esto respondió, a una participación limitada de los ciudadanos en la toma de decisiones durante el proceso de la gobernanza tanto en el diseño y en la organización; estos escenarios favorecieron al marco del libre mercado.

Por ende, las condiciones prácticas para operar los acuerdos tomados en el mecanismo de la gobernanza fueron poco claras; se exhibió ausencia de reglamentos; esta condición fragmentó los requerimientos necesarios, y mostró vacíos que permitieron al mercado operar con gran flexibilidad⁴⁰.

En ambos municipios se habló de gobernanza desde el discurso, pero desde un mecanismo ya establecido entre el mercado y los actores institucionales; donde se posicionaron objetivos de desarrollo económico; siendo el puerto, el turismo, la pesca y la minería para Manzanillo, y el turismo y el comercio marítimo para La Paz. Ciudades que fueron planificadas para cumplir con el desarrollo económico.

⁴⁰ Resultados expuestos en el apartado de *Contenido De Diseño*.

La participación de la ciudadanía fue clara dentro de la gobernanza; pero esta fue observada como servidora de las actividades económicas; se consideró primordial el desarrollo del capital monetario; por lo que permaneció el área habitacional en un nivel secundario.

Es importante recordar que el término gobernanza apareció en las ciencias políticas en 1950 desde un enfoque centrado en la dirección política internacional; pero fue hasta 1980 donde compitió con nuevas ideas del quehacer del gobierno.

En este momento, se mostró paralelismo en la búsqueda de un término que se introdujo en el buen gobierno, con el lanzamiento del paradigma del libre mercado. Proyecto internacional dirigido a los países subdesarrollados como muestra de desarrollo económico. El Banco Mundial en 1990 internacionalizó y contribuyó en el concepto de gobernanza como factor clave para promover el desarrollo económico (Martínez, 2014).

Es evidente que el mercado no pudo precisar el bien común, al contrario, el desarrollo de su capital favoreció al monopolio y no a la sociedad. Las ciudades se convirtieron en mercados donde se buscaron las mejores actividades de competencia para captar la inversión nacional y extranjera. En ese momento los actores institucionales en sus diferentes niveles jugaron un nuevo rol, ajeno al facilitador de los intereses de desarrollo económico, como socios dentro de las entidades de inversión.

Desde esta nueva perspectiva los actores institucionales en los tres niveles territoriales ausentaron su función como planificadores del crecimiento nacional, estatal y municipal. A estas conductas se le sumaron los principios normativos y las prácticas negativas que viciaron aún más los objetivos nacionales decretados en el mercado⁴¹.

Es importante remarcar que los actores institucionales a nivel nacional determinaron el proceso legislativo para desarrollarse en los niveles inferiores, a pesar de proporcionar al municipio autonomía y descentralización.

El cabildo se expuso como autoridad, hipotética, para determinar el ordenamiento de su territorio en el que se definieron los usos del suelo. Este mismo, fue el encargado de modificar los usos del suelo; atribución que dio la libertad de manejar el territorio desde diversos intereses. Y es aquí donde el sector inmobiliario presentó su proyecto dentro o fuera de la mancha urbana y gestionó su modificación y su cambio de uso de suelo. Esta condición generó la autorización de

⁴¹ Resultados expuestos en el apartado *Técnica Organizativa*.

usos de suelo entre parcelas que encarecieron la dotación de servicios públicos. Decisiones tomadas sin conocimiento de causa que generaron grandes problemas institucionales, políticos, sociales, urbanos, habitacionales y ambientales.

Esto se le acontece a que los actores institucionales carecieron de controles, competencias y sanciones efectivas que concibieron decisiones equivocadas; quienes no contaron con estímulos adecuados para corregir, aprender y evolucionar (Aguilar, 1999). Estos promovieron que los mercados comprendieran al territorio fragmentado como producto de desarrollo económico.

Todas las acciones comunicadas son impedimentos para que la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales garantizara el cumplimiento de las necesidades básicas; ya que esta condición pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos del mercado. A manera de síntesis se presenta la ilustración 49; se expone el hilo conductor para mantener la coherencia con el apartado teórico, empírico y analítico.

Pregunta de investigación 2		¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?			
Evaluación		Resultados			
Efectos		¿Cuáles son los efectos de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbanos en los conjuntos habitacionales?			
	Indicador	Análisis	Interpretación	Dictamen	Propuesta
Evaluación territorial	-Validez y legitimidad	Manzanillo:			
	-Existencia y robustez	La gobernanza en los conjuntos habitacionales carece de la participación plural y continua desde una coordinación y claridad comunicativa. Esto evita un control social por ende la factibilidad del uso del suelo es determinada por los actores institucionales bajo beneficios externos al social.	La participación plural se desarrolla de manera fragmentada en la gobernanza. Este ejercicio no representa compromiso para interferir en las decisiones tomadas por la mayoría de los actores institucionales estas decisiones benefician a la incertidumbre y a la implementación de planes y proyectos fuera de los sociales.	La gobernanza del ordenamiento territorial periurbano manifiesta la participación de los tres grupos de actores, pero en la interpretación y la operación de esta la participación es limitada evitando un control social, político, urbano y territorial.	Ejercer voluntad política en la adecuación de políticas públicas para una gobernanza participativa para el ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales. Este mecanismo operado desde una coordinación comunicativa y continua desde la planeación, desplante y evaluación de los conjuntos habitacionales en busca de garantizar las necesidades básicas sociales.
	-Eficacia del proceso	La Paz:			
-Marco político-organizativo	-Marco Técnico-organizativo	La gobernanza en los conjuntos habitacionales precisa de la participación plural, pero esta evito la coordinación y la claridad en todo el proceso; estas acciones generaron incertidumbre respecto a las decisiones finales y proyectadas en el territorio.			
	-Productos				
	-Efectos				

Ilustración 49. Análisis de los Resultados 2/2. Elaboración propia 2021.

Este capítulo pretendió explicar el modo y la evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales de los dos casos de estudio. La narrativa se presentó acorde a las tres etapas de análisis; en estas se reflejó la coherencia entre las preguntas de investigación, elementos teóricos y empíricos.

Este documento, en el marco contextual, concierne la necesidad de evaluar y comparar el municipio de Manzanillo con el Municipio de La Paz, por precisar gobernanzas locales diferentes que reflejaron semejantes patrones urbanos y semejantes fenómenos en los conjuntos habitacionales.

Bajo este contexto y con ayuda de la ilustración 50 se ordenó la información narrada de cada municipio a lo largo de este capítulo; la intención fue comparar los dictámenes para dar una respuesta al fenómeno de estudio.

A lo largo de esta investigación se precisaron las facultades de los involucrados en el ordenamiento territorial periurbano; en estas los cabildos con base a los acuerdos y proyectos nacionales de modernización de las ciudades; diseñaron, planificaron, organizaron y ordenaron el territorio. Estas acciones prometieron responder al desarrollo social mediante las estrategias recomendadas por el libre mercado. Las bases nacionales definieron y limitaron las actividades para cumplir con el objetivo nacional; esta condición se desarrolló de acuerdo con la concurrencia entre niveles de gobiernos en busca de salvaguardar los planes decretados.

El municipio de Manzanillo como el municipio de La Paz diseñaron, bajo los criterios nacionales, las condiciones y los productos técnicos para emprender el ordenamiento de su territorio. Estas acciones reflejaron efectos semejantes en el territorio periurbano y en particular en sus conjuntos habitacionales. Esto se debe a la descoordinación comunicativa entre niveles de gobierno, el marco normativo y los grupos de actores.

Análisis Comparativo de la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos Habitacionales			
Etapa / Municipio		Manzanillo	La Paz
Generalidades	Contexto	Nulo valor en Gobernanza de urbanización con mayor ingreso económico municipal para la creación de infraestructura de alta rentabilidad	Mayor valor en Gobernanza de Urbanización sin un recurso económico municipal opulento para la creación de infraestructura de alta rentabilidad.
	Proyecto modernizador	El desarrollo económico fue impulsado por el puerto, turismo, minería y pesca	El desarrollo económico se sustentó en el turismo y en el comercio marítimo.
	Propuesta urbana	En 1906 se proyectaron estrategias para impulsar el puerto.	En 1974 se propusieron estrategias para impulsar el turismo como reorientación del desarrollo económico.
	Patrón de urbanización	La ciudad se caracterizó por expansión desordenada, dispersa y desarticulada de su área urbana	La ciudad se caracterizó por expansión desordenada, dispersa y desarticulada de su área urbana
Evaluación			
Diseño	Propuesta directiva	La propuesta proclamó una comunicación participativa	La propuesta proclamó una comunicación participativa
	Contenido del diseño	El contenido se orientó en la descoordinación comunicativa que buscó satisfacer a una población generalizada	El contenido se orientó en la descoordinación comunicativa que buscó satisfacer a una población generalizada
	Confiabilidad	El diseño no es confiable reflejó condiciones de homogeneidad en realidades desiguales	El diseño no es confiable reflejó centralidad y homogeneidad.
Organización	Marco Político Organizativo	La política operó vertical sin cuerpo técnico; benefició a intereses ajenos al ciudadano	La política operó unilateral acorde al plan estatal; benefició al turismo y relega al ciudadano
	Marco Técnico Organizativo	La técnica se organizó desde el mercado para garantizar las necesidades básicas sociales	La técnica se organizó desde el mercado para garantizar las necesidades básicas sociales
Resultados	Productos	Los instrumentos buscaron salvaguardar el capital económico, y dejaron de lado la garantía de las necesidades sociales	Los instrumentos buscaron salvaguardar el capital económico, y dejaron de lado la garantía de las necesidades sociales
	Efectos	La participación plural fue limitada; se evitó un control social, político, urbano y territorial	La participación plural fue limitada; se evitó un control social, político, urbano y territorial
Dictamen Final	En los dos municipios, la evaluación de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano presentó descoordinación comunicativa entre el marco normativo y los tres grupos de actores; esto benefició al capital económico y trasgredió el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales. A pesar de que los municipios diseñaron sus propios mecanismos de ordenamiento territorial; estos reflejaron los mismos efectos en el territorio; esto a razón que los procesos responden a las bases nacionales.		

Ilustración 50. Evaluación de la gobernanza 1/2. Elaboración propia 2022.

Los municipios tuvieron la libertad para diseñar su gobernanza local; sin embargo, el mecanismo decretado a nivel nacional y estatal expuso condiciones en la propuesta directiva, en el contenido del diseño, en el marco político organizativo y en el marco técnico organizativo. Estas disposiciones no garantizaron la confiabilidad en los productos ni en el mecanismo; los escenarios reflejaron efectos en el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los

conjuntos habitacionales periurbanos tanto en Manzanillo como en La Paz.

Una vez expuesto los dictámenes por municipio y por etapas de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano se encaminó en exponer recomendaciones; acciones fundamentadas por el marco teórico. La intención fue narrar por etapas y de manera general una respuesta para reorientar y reorganizar un mecanismo que pueda ayudar a garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

Como intervención final se sugiere que la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano debe planificarse desde la voluntad política para transformar políticas públicas que respondan a una comunicación pluralista, coordinada y continua. Estas acciones pueden avalar el diseño, la organización y los resultados de conjuntos habitacionales que garanticen el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.

Recomendaciones para una Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos Habitacionales			
Etapa		Dictamen	Recomendación
Diseño	Propuesta directiva	La propuesta proclamó una comunicación participativa	La propuesta debe desplegar un ejercicio colaborativo de los tres grupos de actores
	Contenido del diseño	El contenido se orientó en la descoordinación comunicativa que buscó satisfacer a una población generalizada	La participación plural genera una distinción que puede incitar al cambio del contenido del diseño.
	Confiabilidad	El diseño no es confiable reflejó condiciones de centralidad y homogeneidad en realidades desiguales	La pluralidad de actores incita a compartir experiencias e información nueva para definir productos flexibles que respondan a las problemáticas en los conjuntos habitacionales desde la complejidad social y urbana
Organización	Marco Político Organizativo	La política operó vertical sin cuerpo técnico; benefició al desarrollo económico	La política debe operar un ejercicio de participación plural en los tres niveles territoriales . Esta acción genera una distinción que incita al cambio e incorpora información y objetivos nuevos municipales para atender las problemáticas en los conjuntos habitacionales
	Marco Técnico Organizativo	La técnica se organizó desde el mercado para garantizar las necesidades básicas sociales	La técnica debe incluir, difuminar y coordinar la comunicación de los tres grupos de actores con la intención de compartir información que garantice orientar los fines y medios para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales
Resultados	Productos	Los instrumentos buscaron salvaguardar el capital económico, y dejaron de lado la garantía de las necesidades sociales	Los planes e instrumentos deben ser flexibles y con una participación plural y continua en busca de una comunicación coordinada, integral y de calidad.
	Efectos	La participación plural fue limitada; se evitó un control social, político, urbano y territorial	La gobernanza del ordenamiento territorial periurbano debe planificarse desde la voluntad política para garantizar una participación pluralista, coordinada y continua.
Propuesta Final	La gobernanza del ordenamiento territorial periurbano debe planificarse desde la voluntad política para transformar políticas públicas que respondan a una comunicación pluralista, coordinada y continua. Estas acciones pueden avalar el diseño, la organización y los resultados de conjuntos habitacionales que garanticen el cumplimiento de las necesidades básicas sociales.		

Ilustración 51. Evaluación de la gobernanza 2/2. Elaboración propia 2022.

Conclusión

Este capítulo demostró, explicó y evaluó el modo en que se ejecutó la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales desde las comunicaciones entre el marco normativo y los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales. Este ejercicio respondió a los elementos establecidos en la estructura teórica y empírica.

La relación entre el marco teórico y conceptual con los datos empíricos expuso que el modo en que se ejecutó la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano fue liderado desde una comunicación participativa pero no continua; el proceso fue precisado por los actores institucionales de manera unilateral, centralizado y autoritario acorde a satisfacer una sociedad generalizada de acuerdo con el plan global y nacional. Esta condición pautó productos para travesear la calidad de la participación y dejar de lado el fin social y público; por lo que se presentó una comunicación descoordinada, aislada y de poca calidad entre los actores.

Finalmente, se recomienda reorientar y reorganizar el mecanismo de gobernanza desde una comunicación pluralista, coordinada y continua para garantizar el diseño, la organización y los resultados de los conjuntos habitacionales.

Conclusiones

La presente investigación se ha dado cuenta de que las ciudades y la sociedad no son estáticas, continuamente precisan transformaciones que afectan a las formas de organizar la vida; por lo que, el objetivo de este trabajo fue *evaluar la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en busca de garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales de los casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.*

Esta investigación especuló el potencial de la visión autorreferencial en busca de observar una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano articulada desde los intereses y las necesidades de una sociedad compleja, multidimensional, organizativa, policéntrica y sin jerarquías; condiciones limitadas por el pensamiento tradicional.

El estudio precisó un camino y un médium acorde al pensamiento sistémico autorreferencial; se identificaron, seleccionaron, analizaron y evaluaron las comunicaciones involucradas en la gobernanza. Estas fueron acometidas respecto al diseño, a la organización y a los resultados en busca de garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales de los casos de estudio Manzanillo, Col. y La Paz, B.C.S.

En este trabajo se ha dado cuenta de que la gobernanza en ambas ciudades acentúa los límites entre los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales; esto logró una desorganización y descoordinación entre las comunicaciones. Estas acciones desvincularon los intereses, las estrategias y las demandas para el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales; sin olvidar que la fragmentación se condujo desde nivel nacional.

El desarrollo del estudio se explicó mediante dos objetivos específicos. El primer propósito *identificó las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales.*

Esto se logró a través de analizar las comunicaciones de los tres grupos de actores y el marco normativo acorde a la propuesta directiva, del contenido del diseño, del marco político organizativo y del marco técnico organizativo. En donde se comunicaron dinámicas participativas, pero a la vez descoordinadas, generalizadas, verticales, sin cuerpo técnico y centralizadas desde el mercado.

La evidencia surgida del cumplimiento de este objetivo ayudó a sugerir un ejercicio colaborativo de participación plural en los tres niveles territoriales que genere una distinción a partir de compartir información, experiencias, expectativas y demandas que avalen orientar los fines y medios para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

El segundo propósito *identificó las observaciones de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en los conjuntos habitacionales.*

Esto se logró a través de analizar las comunicaciones de los tres grupos de actores y el marco normativo acorde a la confiabilidad, los productos y los efectos. En donde se comunicaron condiciones de homogeneidad en realidades desiguales, instrumentos en busca de salvaguardar el desarrollo económico, y la limitada participación plural que evitó un control social, político, urbano y territorial para garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas sociales en los conjuntos habitacionales.

La evidencia surgida del cumplimiento de este objetivo ayudó a sugerir productos y planes flexibles; esto planificados desde la voluntad política para garantizar una participación pluralista, coordinada y continua.

La relevancia de este estudio está claramente apoyada por los resultados expuestos del municipio de Manzanillo y de La Paz; las dos ciudades medias tienen la facultad de diseñar su gobernanza local, sin embargo, no se reflejarán cambios en estas hasta que no persista la voluntad política en los tres niveles de gobierno. Este principio básico ayudará a reformar las políticas públicas como respuesta a una comunicación pluralista, coordinada y continua que articule los intereses y las necesidades de una sociedad compleja, multidimensional, organizativa, policéntrica y sin jerarquías.

Por ende, este estudio adquiere mayor relevancia por proporcionar un modelo de evaluación que atiende la gobernanza del ordenamiento territorial; este puede ser operado para cualquier dimensión morfológica, política administrativa y temporal. Los indicadores persistirán, sin embargo, los escenarios y la información variará de acuerdo con los datos externos que ingresen al sistema.

En tanto, este trabajo ha respondido a la hipótesis como verdadera en la que se precisan que *los conjuntos habitacionales en el área periurbana atentan el cumplimiento de las*

necesidades básicas sociales; esto como consecuencia a una descoordinación comunicativa entre los diferentes subsistemas existentes que componen a la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

En este trabajo se ha dado cuenta a cuatro capítulos; estos detallan el modo en que se observa y se evalúa una gobernanza que trae consigo tendencias de desarrollo; en los que se reflejan procesos de renovación que han respondido a las crisis sociales, económicas, políticas y urbanas en las últimas cinco décadas.

El primer capítulo, el *Marco Teórico y Conceptual* tiene como alcance observar la gobernanza del ordenamiento territorial desde los sistemas autorreferenciales; observa y describe la abstracción conceptual de la complejidad social desde el diálogo interdisciplinario.

El segundo capítulo, *Marco Contextual* posee la importancia de observar en las ciudades mexicanas, las relaciones de los actores (Institucionales, no institucionales y semi institucionales) con las necesidades básicas sociales y su entorno.

El tercer capítulo, *Marco Metodológico y Empírico* asume como capacidad el definir y el operar el camino para atender la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano desde un punto de vista sistémico.

Finalmente, el cuarto capítulo, *Marco Analítico* ocupa la proyección sistémica de evaluar la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales de la ciudad de Manzanillo y de la ciudad de La Paz.

Este estudio hace varias contribuciones notables, como enfatizar en una gobernanza del ordenamiento territorial periurbano desde los sistemas autorreferenciales; observando la abstracción de la complejidad social. En este se enfatiza que el ordenamiento territorial es un proceso a prueba por ser un mecanismo que engloba dinámicas sociales y territoriales complejas, sometidas a cambios constantes. Por lo que, dinamizar los espacios sociales genera capacidades para resolver los problemas públicos.

Los resultados proporcionan una contribución esencial para el entendimiento del modo en que opera la gobernanza; en este se intima que para comprender y resolver las problemáticas y crisis de una sociedad compleja se requiere de un mecanismo que produzca la aglutinación institucional de la voluntad participativa.

Las relaciones colaborativas pueden ayudar a atender con eficiencia las necesidades y los problemas públicos, en busca de determinar las condiciones que requiere la ciudadanía. Ésta no garantiza evitar el error o la ineficiencia en las decisiones tomadas, pero si delimita arbitrariedades, frivolidades, disminución y manejo de recursos. Conviniendo en que los representantes de millones de mexicanos tomarán decisiones colectivas evitando el autoritarismo.

En futuros trabajos se recomienda adentrar en la visión autorreferencial del pensamiento Luhmanniano para entender y atender la hipercomplejidad de la sociedad, en busca de satisfacer un ordenamiento territorial más justo, participativo y colaborativo. La información puede cambiar la constitución interna para desarrollar una gobernanza acorde a los nuevos requerimientos de la realidad social, política, económica, ambiental.

Se recuerda que la estructura de la gobernanza debe ser flexible donde todos los actores se adapten a las nuevas condiciones, respondiendo con atención a las problemáticas sociales, y evitando organizaciones rígidas.

Finalmente, esta narrativa abre nuevas inquietudes y brechas de conocimiento que contribuyen, complementan y que quizá muten alguna parte del mecanismo.

Esta investigación ha arrojado cuatro preguntas por resolver.

- ¿Cómo las mutaciones en la gobernanza pueden violentar acuerdos y leyes internacionales?
- ¿La renovación de la gobernanza puede ser considerada como oposición por aplicar relaciones participativas ajenas al corte empresarial y de competencia?
- ¿Una gobernanza pluralista participativa puede aislar internacionalmente a México?
- ¿La misma ciudadanía puede transformar el mecanismo de gobernanza?

Como se observa es un tema muy amplio que involucra diferentes dimensiones, temas, escalas y actores que desafortunadamente no se pueden cubrir en esta investigación.

A razón de esto, se considera necesario especular en estas brechas de conocimiento para enfatizar una visión completa y sistémica que comprenda las realidades y los cambios rápidos e impredecibles. En donde se entiendan las problemáticas complejas de naturaleza interconectadas e interdependientes; relacionadas con posturas y formas desiguales. Estas cualidades presentan una gran ambigüedad, por lo que, para entender el mundo se requiere de diversas opiniones, ubicándose en la interdisciplinariedad.

Bibliografía

Libros

- Álvarez, A. y Roch, F. (1980). *Los centros urbanos. Hacia la recuperación de la ciudad*. Colección: Hacer la ciudad. Nuestra cultura, Madrid.
- Aquachar-Charpentier, M. (1997). *Le péri-urbain*. Direction de l'Architecture et de l'urbanisme, Université de Toulouse, Unité de recherches associée au CNRS.
- Aranda-Anzaldo, A. (1997). *La complejidad y la forma*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bauman, Z., y Vecchi, B. (2005). *Identidad*. Losada, Madrid.
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Trad. de José F. Fernández Santillán. 3era. edición México FCE.
- Bohm, D. (1999). *La totalidad y el orden implicado*. Kairós, Barcelona.
- Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México DF: Siglo XXI.
- (2008). *El sentido práctico*. Madrid: Siglo XXI.
- Buitelaar, R., Echeverri, R., Silva, I. y Riffo, L. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial Estudios de caso latinoamericanos*. Naciones Unidas (EPAL, Desa).
- Buzai, G. y Borsdorf, A. (2014). *Mapas Sociales Urbanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Cardenal, M. (2015). *Guía de diseño de la entrevista y grupo de discusión*. Universidad de las palmas de Gran Canaria.
- Centro de Investigación y Documentación de la Casa, AC (CIDOC). (2014). *Estado actual de la vivienda en México 2014*. México.
- Chadwick, G. (1973). *Una visión sistémica del planeamiento*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Coase R.H. (1937). La Naturaleza de la Empresa. En *la Firma, el Mercado y la Ley*. Alianza Editorial.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de apoyos a la vivienda y servicios 2014-2015*. Ciudad de México, CONEVAL.
- (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México, CONEVAL.
- Cortez, M. y Matus, T. (Eds) (2016). *Innovación social efectiva: Una propuesta de evaluación para programas sociales*. Santiago de Chile: Editorial Libros de Mentira.
- Cruz (2016). *La casa en la Ciudad de México en el siglo XX. Un recorrido por sus espacios*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Edelman, G. y Tononi, G. (2001). *A universe of consciousness: How matter becomes imagination*. Basic books.
- Escalante Gonzalbo, F. (2017). *Historia mínima del neoliberalismo*. México: El Colegio de México/Turner.
- Escallón, C. (2014). *Gobernanza en procesos de regeneración urbana: aproximaciones al caso de Bogotá*. Universidad de los Andes.

- García, C. (2016). *Teorías e Historia de la ciudad contemporánea*. Carlos Gac; E. G. Gili, Ed.. Barcelona.
- Garita, A.; Huerta, A.; López, M.; Mena, J.; Montaña, L. y Montoya, R. (2012). *La Función Legislativa*. Senado de la República, Mesa Directiva.
- Goffman, E. (1967). *Ritual de la interacción*. Ensayo sobre el comportamiento cara a cara. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Gonnet, J. P. (2013). *La crisis del Estado de Bienestar desde los análisis de Niklas Luhmann y Jürgen Habermas*. Eae
- Gorden, R. (1969). *Interviewing. Strategy, techniques, and tactics*. Homewood: Dorsey Press.
- Graham, J., Amos, B. y Plumptre, T. (2003). *Principles for good Governance in the 21st Century*. Instituto de Gobernanza.
- Guillen, T. y Ziccardi, A. (2004). *Innovación y continuidad en el municipio mexicano. Analisis de la reforma municipal en 13 estados de la república*. Ciudad de México: IISUNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Harvey, D. (2005). *Spaces of neoliberalization: towards a theory of uneven geographical development*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- (2005b). *Breve historia del neoliberalismo*. German25.
- Hoyt, H. (1939). *The structure and growth of residential neighbourhoods in american cities*. Federal Housing Administration, Washington. D.C.
- Isuanni, E., Vuolo, R. y Fanfani, E. (1991). *El Estado Benefactor*. Un paradigma en crisis. Miño y Dávila, Buenos Aires, Argentina.
- Ivanova, A. y Gámez, A. (eds). (2012). *Plan Estatal de Acción ante el Cambio Climático para Baja California Sur*. La Paz. México.
- Jacobs, J. (1967). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Península.
- (1992). *Fractured Cities, Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*. Londres y nueva York: Routledge.
- Kuntz, S. (1995). *Empresa extranjera y mercado abierto: El ferrocarril Central Mexicano, 1880-1907*. México.
- Kvale, S. (1996). *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Londres: Sage.
- Lacabana, M., Cariola, C. y Alonso, O. (coords.) (2006). *Entre la ciudad global y la periferia en transición. Ediciones Ministerio Poder Popular para Ciencia y Tecnología*. Ministerio del Poder Popular para Ciencia y Tecnología.
- Lefebvre, H. (1975). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península 62.
- Lewkow, L. (2015). *Cuatro tesis sobre el concepto de sentido en la teoría de sistemas de Niklas Luhmann*. Sistemas Sociales.
- Luhmann, N. (1978). *Organisation und entscheidung*. Opladen: Westdeutscher
- (1980). *Legitimação pelo Procedimento, Brasilia*, Editora Universidadde de Brasília (Coleção Pensamento Político, 15).
- (1997). *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico y de

Estudios Superiores de Occidente-Anthropos.

- (2002). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.
- (2006). *Sociología del riesgo*. México DF: Universidad Iberoamericana.
- (2014). *Sociología política*. Madrid, Trotta.
- (2017). *La economía de la sociedad*. México DF: Herder.
- MacCallum, D., Moulaert, F, Hiller, J., y Haddoc, S. (Eds). (2008). *Social Innovation and Territorial Development*, Ashgate: Farnham.
- Marsh, D. y Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford Scholarship.
- McMillan, J. y Schumacher, S. (2005). *Investigación educativa. Una introducción conceptual*. (5.ª ed.). Madrid: Pearson.
- Meneses, J. y Rodríguez-Gómez, D. (2011). *El cuestionario y la entrevista*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Mercado, S. J. y González, J. (1991). *Evaluación psicosocial de la vivienda*. México: INFONAVIT.
- Monadero, J. (2003). *La trampa de la gobernanza. Nuevas formas de participación política*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Montes, L. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas. CEPAL.
- Morello, J. (2000). *Funciones del sistema periurbano: el caso de Buenos Aires*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata-Ediciones CIAM/GADU.
- Moya, L. (1983). *Barrios de Promoción Oficial. Madrid 1939-1976*. La política de promoción pública de vivienda Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- Mumford, L. (1945). *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé.
- Narváez, A. (2010). *La morfogénesis de la ciudad. Elementos para una teoría de los imaginarios urbanos*. Plaza y Valdés, México.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos. México: Porrúa. El Colegio de Veracruz.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ONU- HABITAT. (2011). *Estado de las ciudades de México*. México. SEDESOL.
- (2016). *Urbanización y desarrollo, futuros emergentes. Reporte ciudades del mundo 2016*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- (2018a). *Índice Básico de las ciudades prósperas. Manzanillo*. City Prosperity index, CPI.
- (2018b). *Índice Básico de las ciudades prósperas. La paz*. City Prosperity index, CPI.
https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/cpi/2015/03003_La_Paz.pdf
- HABITAT. (2016). *Índice de prosperidad urbana en la República Mexicana*. City Prosperity index, CPI.
- Ortoll, S. (1996). *Noticias de Un Puerto Viejo Manzanillo y sus visitantes, siglo XIX y XX*. Instituto Colimense de Cultura, Gobierno del Estado de Colima, Coordinación Nacional de Descentralización.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York. Cambridge University Press.
- (1996). *Incentives, Rules of Games, and Development*. Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Páez, E. (2007). *El espacio físico municipal, en Memoria de servicio social, Categorización socioeconómica y demográfica del municipio de La Paz durante la última década del siglo XX y principios del siglo XXI: Un enfoque histórico*. La Paz: Universidad Autónoma de Baja California Sur.
- Paley, J. (2001). *La participación y la sociedad civil en Chile: Discursos internacionales, estrategias gubernamentales, respuestas organizacionales*. Washington D.C., US: Congreso Latin American Studies Association, LASA.
- Pardo, M. y Velasco E. (2006). *El Proceso de Modernización en el INFONAVIT 2001-2006. Estrategia, Redes y Liderazgo*. El Colegio de México, A.C.
- Park, R. y Buress, E. (1974). *The City*. The University of Chicago.
- Patton, M. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills: Sage.
- Piñera, D. (1991). *Ocupación y uso del suelo en Baja California de los grupos aborígenes a la urbanización dependiente*. México, D.F. Centro de Investigaciones Históricas UNAM-AUBC..
- Pont, J. (2019). *Ciudadanía, Autoorganización y Poder Local*. Catarata.
- (2021). *Áreas Metropolitanas. Una Descripción a Partir de la Complejidad Sistémica*. Editorial SICOMORO.
- Porrás A. (2014). *La acción del gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid, Trotta.
- Precedo, A. (2004). *Nuevas Realidades Territoriales para el siglo XXI desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Madrid: Síntesis
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Ediciones Mundi-Prensa Libros.
- Programas de Cooperación FAO/Banco Mundial (2008). *Programas y Proyectos. Enfoques de Desarrollo Territorial en proyectos de Inversión. Estudios de caso*. CECIM MOR.
- Ramió, C. (2016). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Tecnos.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham Philadelphia: Open University Press.
- Rionda-Ramírez, J.I. (2006). *Reforma institucional, conversión económica y remuneración al trabajo en México*. Eumed.net.
- Roth, A. (2002). *La implementación de las decisiones. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aura ediciones.
- Sánchez, J. (2012). *La vivienda "social" en México*. Sistema Nacional de Creadores de Arte Emisión 2008.
- Sanchez, M.; Isquierdo, J.; y Bocco, G. (2013). *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*. Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).
- Schteingart, M. y Salazar C. (2005). *Expansión urbana, sociedad y ambiente. El caso de la ciudad de*

México. México, D.F: El Colegio de México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). (2017). Realiza la SEDATU acciones para abatir rezago en vivienda.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2012). Expansión de las ciudades 1980-2010.

Sfez, L. (2005). *Técnica e ideología: un juego de poder*. México: Siglo XXI.

Somuano, M. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. El colegio de México.

Sosa, M. (2012a). *¿Cómo entender el territorio? Colección Documentos para el debate y la formación*. Editorial Cara Parens.

Strauss, A., and Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks, CA: Sage

Tamayo, M. y Tamayo. (1995). *La interdisciplinariedad*. Universidad Icesi (Ed.)

Torres, M. (2014). *Como evaluar la vivienda construida en serie. México*. Universidad Autónoma de Yucatán, Plaza y Valdés, S.A. de C. V.

Ubilla-Bravo, G. (2017). Aprendizaje en la gobernanza para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional. *Seminario de gestión ambiental y Territorial*. Copiapó, Chile.

UN-Hábitat. (2013). *State of the World's Cities 2012/2013, Prosperity of Cities*. New York: Routledge.

- (2014). United Nations Human Settlements Programme. Recuperado el 5 de diciembre de 2014 de <http://unhabitat.org/>

- (2016). Hábitat III: Zero Draft of the New Urban Agenda. Surabaya: UN- HABITAT.

Vallés, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Madrid: Síntesis.

- (2002). *Entrevistas cualitativas*. Cuadernos Metodológicos, 32. Madrid: CIS.

Verdugo, M. y Beltrán A. (2017). *Ciudades, desarrollo urbano y autonomía financiera. Dilemas para la gobernanza local en México*. Culiacán, Sinaloa. México. Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI).

Verduzco, B. (2013). *Aspectos normativos e institucionales del ordenamiento ecológico y territorial*. Instituto de Geografía, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, UNAM, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, México.

Ward, P. (1989). *Políticas de bienestar social en México 1970-1989*. México: Ed. Nueva Imagen.

Yujnovsky, O. (1971) *La estructura interna de la ciudad. El caso latinoamericano*. Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Zamorano, L. (2015). *Rumbo a la Reforma Urbana. Retos y Oportunidades de la Iniciativa de ley General de las Ciudades y el Territorio*. CTS Embarq México, México.

Zentella, J., Bautista, J. y Morales, J. (2010). Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial. Secretaría de Desarrollo Social.

Capítulo de libro

Aguilar, L. (1999). Democracia y transición. En Ramírez, A. y Fernández, N. (eds.), *La gobernabilidad democrática en México* (pp. 29-43). Instituto Nacional de Administración Pública. A.C.

- Alexander, E. (2007). Institucional perspectives on planning: why? where? how?. En Verman, N. (ed), *Institutions and planning* (37-60). Elsevier Publishing, Oxford.
- Almazán, C. (2015). El posicionamiento de la producción social de vivienda en la política nacional de vivienda. Retos y perspectivas. En Ziccardi, A. y Gonzalez, A. (eds.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (103-116). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Audirac, I. (1999). Unsettled views about the fringe: rural-urban or urban-rural frontiers. En Furuseth, O. y Lapping, M(eds.), *Contested countryside: The rural urban fringe in North America* (pp.7-32). Aldershot, England: Ashgate Publishing Ltd.
- Azuela, A. (2010). La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico. En Garza, G. y Schteingart, M. (eds.), *Los grandes problemas de México, Desarrollo Urbano y Regional* (pp.585-616). El Colegio de México.
- Berry, B. 1976. The counterurbanization process: Urban american since 1970. En Berry, B. (ed.), *Urbanization and counterurbanization* (pp.17-30). Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Burgess, E. (1925): The growth of the city. En Park, R.; Burgess, E. y Mckenzie, R. (eds.), *The City* (pp.47-62). University of Chicago Press.
- Bustos, I. (2004). Retos para el logro de una participación ciudadana institucional. En Comisión Estatal Electoral Nuevo León, *Quinto Certamen de Ensayo Politico* (pp.95-108).
- Coulomb, R. y Schteingart, M. (2006). Conclusiones. En R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy* (pp. 495- 513). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Miguel Ángel Porrúa.
- Demerutis, J. (2019). La gobernanza metropolitana desde la planeación urbana y territorial. En Navarrete, C. (ed), *Modelos y Políticas públicas de la gobernanza metropolitana* (pp. 217-234). México: El Colegio de Jalisco.
- Escandón, 2017. La periferia urbana en la ciudad de Mexico: entre la complejidad de las politica de conservacon y la unercia de la expansion urbana. En Miramontes, O; Lugo, I. y Sosa, L. (eds.), *Complejidad y Urbanismo: Del organismo ciudad* (pp.69-90). México CDMX:CopIt-arXives.
- Flores, S. (2012). El proyecto de diseño urbano en la conducción de las ciudades. Una visión desde el urbanismo. En Quiroz, H. y Maya, E (comp). *Urbanismo. Temas y tendencias*. Universidad Nacional Autónoma de México (101-113). Colección textos FA.
- García, E. (2017). La nueva enmienda constitucional de los hidrocarburos y su vinculación con las finanzas municipales. En Inglés, M. y Garcia, E. (coords.), *Reforma en materia de Hidrocarburos. Análisis jurídicos, sociales y ambientales en prospectiva* (pp.37-75). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gonzalez, E., y Jaramillo, I. (1997). El nivel intermedio de gobiernro en el orden institucional: situación en el ámbito latinoamericano. En Aghón, G. y Edling, H. (eds.), *Descentralización fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo* (pp.189-214). German Agency for Technical Cooperation. CEPAL.
- Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The governance Analytical Framework. En Wiesmann U. y Hurni H. (eds.), *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives* (pp.402-424). NCCR North-South/ Geographica Bernensia.
- Isuani, E. (1991). Bismarck o Keynes ¿Quién es el culpable?. En Isuani, E; Lo Vuolo, R; Tenti Fanfani, E (Comp.) *El estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires, Miño Dávila.

- Kooiman, J. y Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. En Eliassen, K. y Kooiman, J. (Eds.). *Managing Public Organisations* (pp.64). Londres, Siege.
- Luhmann, N. (1999). El conocimiento como construcción. En Luhmann, N. *Teoría de los sistemas sociales*, 2, (pp. 67-90). Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Martínez, N. y Díaz, O. (2014). ¿Qué son y cómo funcionan los observatorios ciudadanos?. En Natal, A. y Díaz, O. (Coords.), *Observatorios Ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad* (pp.19-52). México, Genrika, S.A.
- Mellado, R. (2015). La política de vivienda en las administraciones del partido Acción Nacional: 2000-2012. En Ziccardi, A. y González, A. (coords.), *Habitabilidad y política de vivienda en México* (pp.47-58). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mercado, M. (2017). Identidad de las ciudades desde la complejidad. En Miramontes, O., Lugo, I., Sosa, L., *Complejidad y Urbanismo: Del Organismo a la Ciudad* (pp. 57-68). México CDMX:CopIt-arXives.
- Nel-lo, O. (1998): Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En Francisco Javier Monclús (ed.), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias* (pp.35-57). Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona.
- Padilla, L. y De Sicilia, R. (2017). Cambios en los patrones espaciales de crecimiento en una ciudad media: Ensenada en la península de Baja California, México. En Juárez, M. (ed.) *Dinámica de los Municipios Costeros de México*.
- (2017). Implicaciones espaciales en la ciudad de Manzanillo generadas por la administración portuaria integral. En Violeta, B. y Carrasco-Gallegos (Coords.). *Megaproyectos urbanos y productivos*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Parés, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico normativos y modelos de democracia. En Parés, M. (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp.29-53). Ariel, España.
- Pierre, J. (2000). Introduction. En Pierre, J. (Ed), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp.1-10). New York, Oxford University Press.
- Platt, J. R. (2002). "The history of the interview". En Gumbrium, J. y Holstein, J. (eds.), *Handbook of Interview Research* (pp. 33-54). Londres: Sage.
- Ramírez, V. (2015). Ilegalidad de las políticas públicas de vivienda: de los dichos a los hechos. En Ziccardi, A. y González, A. (coords.), *Habitabilidad y políticas de vivienda* (pp.69-90). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez, E. (2016). Introducción. En Ramirez, E. (Ed.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas* (pp.13-22). México. CIDE.
- Rhodes, R. (2000). Governance and Public Administration. En Pierre, J. (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 59-90). Oxford University Press.
- Rodríguez, K. (2015). Democracia y tipos de democracia. En Arango, X. y Hernández, A. (coords.), *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (pp.49-66). Tirant lo Blanch, México, D.F.
- Serrano, A. (2001). Hacia un desarrollo territorial más sostenible. ¿Una nueva forma de planificación? En Asociación Interprofesional de Ordenación de Territorio FUNDICOT. *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo* (pp.173-200). Gijón.
- Sosa, L. (2017). Infraestructura Urbana basada en sistemas complejos adaptativos. En Miramontes, O.;

Lugo, I. y Sosa, L. *Sistemas Complejos Adaptativos. Complejidad y Urbanismo: del Organismo a la ciudad* (pp.45-56). México CDMX:CopIt-arXives.

Vallespín, F. (2014). Introducción. En Luhmann, N., *Teoría política en el Estado de Bienestar* (pp. 9-28). Madrid, España. Alianza editorial, S.A.

Whitaker, J. (2015). Experiencias internacionales de producción de vivienda social, Brasil. En Ziccardi, A y González, A. *Habitabilidad y Política de vivienda en México* (pp.39-46). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ziccardi, A. y González, A. (2015). Política de Vivienda y Municipios. En Ziccardi, A y González, A. *Habitabilidad y Política de vivienda en México* (pp. 47-58). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Artículo de revista

Aguilar, L. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Revista de Gestion y Análisis De Políticas Públicas. Nueva época*, (4), 23-51.

Alcalá, L. (2007). Dimensiones urbanas del problema habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina Urban dimensions of the housing problem. The case of the city of Resistance, Argentina. *Revista INVI*, 22(59), 35-68.

Alva, M. (2016). Gobernanza multinivel , redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM), Chiapas. *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.

Añez, C. (2004). El Estado de Bienestar Social y el neoliberalismo ante los derechos laborales. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, X(1), 70-82.

Astorkiza, I. y A. Ferrero. (2012). Expansión urbana y sostenibilidad : una dicotomía difícil de conciliar. *Revista Española de Control Externo*, 14(40), 47-78.

Ávila, S. H. (2001). Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América. *Investigaciones Geográficas*, 1(45), 108-127.

Barreto, M. (2006). La interdisciplina en el abordaje académico del hábitat social “informal”. Fundamentos, líneas de acción y obstáculos a partir de la carrera de arquitectura. *Revista INVI*, 21(58), 16-30.

Bazant, J. (2001). Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. *Papeles de Población*, 7(27), 223-239.

Besio, C. y Pronzini, A. (2005). Niklas Luhmann as an Empirical Sociologist Methodological Implications of the System Theory of Society. *Cybernetics and Human Knowing*, 15(2), 9-31.

Bianchi, G. (1991-a). Turismo, Urbanización y poder en Manzanillo. *Carta económica regional*, 3(17), 84-103.

- (1991-b). La vivienda social en Manzanillo: El proyecto FIMAGA. *Carta económica regional*, 3(28), 23-26.

Bladimir, G. (2005). La historia de la ciudad...es la de sus espacios públicos. *Arquitectura y Urbanismo*. XXVI(1), 7-15.

Blanco, I. y Subirats, J. (2012). Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis, *Geopolítica*, 3(1), 15-33.

- Boccolini, S. (2016). El evento urbano. La ciudad como un sistema complejo lejos del equilibrio. *Revista del Área de Estudios Urbanos*, 16(6), 186-218.
- Boholm, A. (2008). The Public Meeting as a Theatre of Dissent: Risk and Hazard in Land Use and Environmental Planning. *Journal of Risk Research*, 11(1), 119-140.
- Bojórquez J. y Ángeles, M. (2014). Expansión turística y acumulación por desposesión: el caso de Cabo San Lucas, Baja California Sur. *Cuaderno de geografía*, 23(2), 179-202.
- Bolker, J. (2000). Modularity in Development and Why It Matters to Evo-Devo 1. *American Zoologist*, 40 (5), 770-776.
- Borrero, A. (2007). La Interdisciplinariedad y universidad. *Uni-pluri/versidad*, (7)3.
- Boschken, H. (2000). Urban Spatial form and Policy Outcomes in Public Agencies. *Urban Affairs Review*, 36(1), 61-83.
- Borsdorf, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad Latinoamericana. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, 29(86), 37-49.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2010). After Neoliberalization?. *Globalizations*, 7(2), 41-81.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?. *Gestión y Política Pública*, (13)3, 753-784.
- Cannarella, C. y Piccioni, V. (2007). Innovation Diffusion and Territorial Inertia. *International Journal of Rural Management*, 3(2), 181-211.
- Canto, R. (2012). Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y política pública*, (21)2, 333- 374.
- Chen, D. (2000). The Science of Smart Growth. *Scientific American*. (283)6, 84-91.
- Chernilo, D. (2018). La sociología filosófica de Niklas Luhmann. A propósito de la traducción al español de La economía de la sociedad. *MAD*, (38), 84-103.
- Comisión de las Comunidades Europeas (CE). (2001). La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, (6), 251-290.
- Cordera, R. (2014). El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía. *Journal of Economic Literature*, 11(33), 3-25.
- Escoriza, N. (1985). Motivación y aprendizaje. *Psicología de la educación*, 528-556.
- Fabo, M, (1983). ¿Ordenación del territorio en el País Vasco?. *Lurralde: investigación y esoacio*, (6), 439-446.
- Feldpaush-Parker, A., Ragland, C., Melnick, L., Chaudhry, R., Hall, D., Peterson, T... Wilson, E. (2013). Spreading the News on Carbon Capture and Storage: A State-Level Comparison of US Media. *Environmental Communication*, (7)3, 336-354.
- Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Observatorio Social de América Latina*, (16), 273-284.
- Ferrás, C. (2007). El enigma de la contraconurbanización. Fenómeno empírico y concepto caótico. *Eure*, XXXIII(98), 5-25.
- Fixari, D. y Pallez, F. (2016). A Public Strategy under Construction? Coordination and Performance in Territorial Innovation Systems. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 418-434

- Flores, M. (2016). La Globalización como fenómeno político, económico y Social. *Revista Científica Ciencias Humanas*, 12(34), 26-41.
- García, B. (2010). Vivienda social 1940-1999: actores públicos, económicos y sociales. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3(5), 34-49.
- Garmendia, M., Ureña, J. ., Ribalaygua, C., Leal, J. y Coronado, J. (2008). Urban Urban Residential Development in Isolated Small Cities That Are Partially Integrated in Metropolitan Areas By High Speed Train. *European Urban and Regional Studies*, 15(3) 249-264.
- Garrido, L. (2011). Habermas y la Teoría de la Acción Comunicativa. *Razón y Palabra*, 16(75).
- Geraiges, A. (2004). La globalización y su impacto en las areas urbanas de America Latina. *Revistas Científicas Complutense*, (24), 107-121.
- Gonnet, J. (2010). Teoría Política en el Estado de Bienestar de Niklas Luhmann. *Argumentos*, (23)64, 303-310.
- Gonzalez, A. y Esquivel, M.T. (1992). La población rural: dispersión y carencias, *DemoS*, (5), 16-17.
- González, L. (1994). Teoría critica versus teoría de sistemas: la confrontacion habermas-luhmann. *Revista Realidad*, (4), 85-811.
- Griffin, E. y Ford, R. (1980). A model of Latin American city structure. *Geographical Review*, 70 (4), 397-422.
- Harris, C. y Ullman, E. (1945). The Nature of Cities. *Building the Future City*, 242, 7-17.
- Hernández, G., y Velásquez, S. (2010). Vivienda y calidad de vida. Medición del hábitat social en el México occidental. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24 (1), pp-1-36. Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, A., Martínez, B., Méndez, A., Pérez, R., Ramírez, J. Y Navarro, H. (2009). Rurales y periurbanos: una aproximación al proceso de conformación de la periferia poblana, *Papeles de población*, 15 (61).
- Ibarra, D. (2015). Los rezagos de la Política Social. *Journal of Economic Literature*, 11(33), 26-51.
- Infante, R. (1980). Difusión y Expansión Urbana como procesos análogos. *Revista de Geografía Norte Grande*, (6), 57-61.
- Ivanova, A y Bermúdez, A. (2014). El plan de acción climática para la ciudad de La Paz, BCS: instrumento para políticas públicas en una ciudad costeras. *Sociedad y ambiente*, 1(4), 39-63.
- Janoshka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20.
- Kirat, T. y Lung, Y. (1999). Innovation and Proximity: Territories as Loci of Collective Learning Processes. *European Urban and Regional Studies*, 6(1), 27-38.
- Kooiman, J. (2004). Governing as Governance. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (16), 171-194.
- Kozak, D. (2018). Revisitando el debate sobre la Fragmentación Urbana. Una década y media después de "Splintering Urbanism". *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (14).
- Kranz, O., Steger, T., y Hartz, R. (2016). The Employee as the Unknown Actor? A Discourse Analysis of the Employee Share Ownership Debate with Special Emphasis on Central and Eastern Europe. *Organizacija*, 49(2), 77-93.
- Kymlicka, W. y Norman W. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en

- teoría de la ciudadanía, *Ágora*, (7), 5-42.
- Landázuri, A., y Mercado, S. (2004). Algunos factores físicos y psicológicos relacionados con la habilidad interna de la vivienda. *Medio ambiente y comportamiento humano*, 5(1-2), 89-113.
- Leal Iga, J. (2012). La política de vivienda social en México desde la perspectiva funcional gubernamental. *InnOvaciOnes de NegOciOs*, 9(18), 341–365.
- Llanos-Hernández, L. (2010). El Concepto del Territorio y la Investigación en las Ciencias Sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207-220.
- López, A. (2002). Análisis de los flujos turísticos en el corredor Los Cabos, Baja California Sur. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, (47), 131-149.
- López, R. (2012). Política de vivienda social en México: el caso de una colonia periférica de Monterrey. *Cuaderno de vivienda y urbanismo*, 5(10), p. 262-277.
- Luukkonen, J. (2014). Planning in Europe for ‘EU’rope: Spatial Planning as a Political Technology of Territory. *Planning Theory*, 14(2), 174-194.
- Martínez, G. (2014). Gobernanza Participativa y Reformas del Estado.
- Mendoza, L. (2011). El ferrocarril y las poblaciones de Campos, Manzanillo y Armería. *Revista Palapa*, (VI)1, 19-27.
- Mitchell, R. (2007). Grounded Theory and Autopoietic Social Systems: Are They Methodologically Compatible? *Qualitative Sociology Review*, 3(2), 105–118.
- Monclús, J. (1999). Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urbanísticas sobre las ciudades mediterráneas. *DHumanitats*, (7), 95-110.
- Moreno, S. (2011). La habitabilidad urbana como condición de calidad de vida. *PALAPA*, 3(2), 47-54.
- Muxí, Z. (2006). La ciudad dual: el reto de la globalización sobre las ciudades. *Ide@Sostenible*, 3(14).
- Noe, E. y Alrøe, H. (2015). Sustainable Agriculture Issues Explained by Differentiation and Structural Coupling Using Social Systems Analysis. *Agronomy for Sustainable Development*, 35(1), 133–144.
- Núñez, M. (2007). Grandes conjuntos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara. *Espiral*, 13(39), 111-137.
- Ortiz, M. (2013). ¿Neoliberalismo autogestivo? La cultura de autogestión para el desarrollo como una herramienta analítica, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, (9), 1-12.
- Ortiz, M. (2014). El perfil del ciudadano neoliberal: la ciudadanía de la autogestión neoliberal. *Sociológica*, 29(83), 165-200.
- Ortiz, J. y Cardoso, A. (2010). Periurbanización, Segregación social y Fragmentación Territorial en San Miguel de Tucumán. *Revista del departamento de geografía*, (11).
- Parkinson, R. (2013). How is Space Public? Implications for Spatial Policy and Democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(4), 682-699.
- Pérez, A. (1998). La ordenación del territorio una encrucijada de competencias planificadoras. *Revista de administración pública*, 147, 97-138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=17418>
- Pont, J. (2012). Teoría de la Decisión: Proceso de interacciones u organizaciones como sistemas de decisiones. *Cinta de Moebio*, (44), 136–152.
- (2015). Autopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista. *Revista Internacional de Organizaciones*, 14, 31-55.

- Pouyanne, G. (2004). The motives of mobility: an infra-urban level analysis. The case of Bordeaux, France, *Cahiers du GRES*, 9 (2004), 1-29.
- Quintero, E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39-57.
- Rojas, J. (2006). La sociedad neoliberal. *Sociedad Hoy*, (10), 41-72.
- Sáez, G. (1980). Ordenación territorial en la crisis actual. *Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, (1)17-24.
- San Martín, D. (2014) Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 104-122.
- Sanabria, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, XXX(47), 13-32.
- Sanchez, G. (2011). Resumen sintético del sistema social de la ciencia según Niklas Luhman. *Revista Mad - Universidad de Chile*, (24), 30-60.
- Schiltz, M. (2003). Form and Medium: A Mathematical Reconstruction. *Image and Narrative*, 6.
- Siso, G. J. (2010). ¿Qué es la Geografía?. *Terra Nueva Etapa*, XXVI(39), 147-182.
- Sobrino, J. (2014). Housing prices and submarkets in Mexico City: A Hedonic assessment. *Estudios Económicos*, (29)1, 57-84.
- Soto, J. (2015). El crecimiento urbano de las ciudades: enfoques desarrollistas, autoritario, neoliberal y sustentable. *Paradigma económico*, 7(1), 127-149.
- Stein, D., Stein, M., y Lorenzini, A. (2011). Systemic Social Practice of Nurses in Luhmann's Perspective. *Revista Da Escola De Enfermagem Da Usp*, 45(1), 114-119.
- Taylor, L. (2011). No boundaries: Exurbia and the study of contemporary urban dispersion. *GeoJournal* 76(4), 323-339.
- Torres, J., y Zermeño, G. (1992). Entrevista a Niklas Luhmann. *Estudios Sociológicos*, 10(30), 789-808.
- Urquieta, M.; Mariñez, C. y Jorquera, C. (2017). Territorio como medium: Discusión sobre rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socio-espacial. *Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, (37), 143-166.
- Urquiza, A.; Billi, M.; Leal, T.(2017). Aplicar una distinción. Un programa sistémico-constructivista para la investigación social cualitativa. *Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, (37), 21-53.
- Valera, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41(123), 213-237.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *Revista EURE*, 41(123), 213-237.
- Varela, F.; Maturana, H. y Uribe, R. (1974). Autopoiesis: The organization of living system characterization and a model. *Biosystems* 5(4), 187-196.
- Vera, P. (2017). Procesos de recualificación urbana e imaginarios de la innovación. El caso de Rosario, Argentina. *EURE*, 43(129), 209-234.
- Von Groddeck, V. (2010). The Case of Value Based Communication - Epistemological and Methodological Reflections from a System Theoretical Perspective. *Forum: Qualitative Social Research*, 11(3).

Zoido, F., (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Revista Scripta Vetera*, (16), 19-31.

Tesis o trabajos académicos

- Barreda, L. y Cataño A. (2017). *Modelo para medir la habitabilidad como acto perceptivo en la vivienda unifamiliar de la zona conurbada del municipio de Colima y Villa de Álvarez* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de San Luis Potosí].
- Bernal, J. (2017). *El Orden Institucional, sus Causas y Proyección en la Seguridad Nacional* [Tesis doctoral, Universidad Panamericana Ciudad de México].
<https://scripta.up.edu.mx/bitstream/handle/20.500.12552/3681/159779.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chaires, E. (2010). *La gobernanza en el sistema político internacional de la posguerra fría. -El tema de la pobreza en México-* [Tesis doctoral, Universidad de Colima].
- China, E. (2017). *Intención local e influencias globales. Tres experiencias de promoción de agricultura ecológica: La Paz, Baja California Sur; San Nicolás Tlaminca, Estado de México; y Amatitlán, Chiapas* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Baja California Sur].
- Díaz-Muñoz, G., y Guzman, J. (2014). *¿Qué es el territorio? aproximaciones teórico-conceptuales y metodológicas* [Tesis de maestría, CIFS-ITESO]
<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1421/MARCO%20TEORICO%20TERRITORIALIZACION%20AVANCE%205.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- García, M. (2018). *Expansión Residencial Periurbana de la Zona Metropolitana de Toluca: Caso de Estudio Calimaya, Chapultepec y San Antonio La Isla en el periodo 1990-2015* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma del Estado de México].
<http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/94657/Tesis%20Doctorado%20en%20Urbanismo%20Lul%20C3%BA%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gómez, A. (2016). *Interiorismo social para vivienda popular de clima desértico: La Paz Baja California Sur* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Baja California Sur].
- Hervouet, V. (2005). *La périurbanisation dans la métropole nantaise: de nouvelles mobilités pour de nouveaux liens d'urbanité* [Tesis doctoral, Universidad de Nantes].
- Lizárraga, L. (2013). *La configuración urbana de la ciudad de La Paz Baja California Sur desde la perspectiva de género* [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Baja California Sur].
- López, J. (2003). *El arquitecto Carlos Obregón Santacilla. La tradición arquitectónica mexicana (nacimiento, invención y renovación)* [Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya].
<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/93393/04CAPITULO2.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Muñoz, F. (2004). *La producció residencial segons tipologies edificatòries a la província de Barcelona* [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona].
- Ortiz, M. (2010). *Neoliberalismo de Sur a Norte en América Latina. La Cultura de la autogestión para el desarrollo en poblaciones indígenas: los casos de Chile y México* [Tesis doctoral, El Colegio de Michoacán, Zamora].
- Ramírez, R. (2013). *Gestión municipal y alternancia política, La Paz, B.C.S. (1996-2001)* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Baja California Sur].
<http://192.100.161.23/bitstream/23080/182/1/te3101.pdf>

- Romero, C. (2016) *Espacios Públicos y calidad de vida urbana. Estudios de caso en Tijuana, Baja California* [Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte].
- Rugarcía, C. y Valenzuela, J. (2005). *Comparativa técnica y comercial para la construcción de viviendas de interés medio en Puebla* [Tesis de licenciatura, Universidad de las Américas de Puebla].
- Sosa, L. (2012b). *Diseño basado en sistemas complejos adaptativos* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Nuevo León].
http://eprints.uanl.mx/3313/1/Liliana_Beatriz_Sosa_Compe%C3%A1n_Dise%C3%B1o_basado_en_los_Sistemas_Complejos_Adaptativos-El_dise%C3%B1o_de_objetos_autorreferentes.pdf
- Vicedo, R. (2014). *La recaudación municipal: perspectivas y mejoras* [Tesis , universidad politecnica de valencia]. https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/38213/la_recaudaci%C3%B3n_municipal_perspectivas_y_mejoras.pdf?sequence=1
- Zavala, F. (2016). *La gobernanza y la rendición de cuentas en México* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma del Estado de México]. http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/64925/LA_GOBERNANZA_Y_LA_RENDICI%C3%93N_DE_CUENTAS_EN_M%C3%A9XICO_%28FINAL%29..pdf?sequence=1

Simposio

- Bernasconi, C.; Otero, E.; y Surraco, R. (2016). *Gestión pública y sistemas de información: definición de procesos y herramientas para la toma de decisiones*. XXI Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Santiago, Chile.
- Castorena, L. (1995). *El papel de la migración en la conformación social y cultural de Baja California Sur*. XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Facultad de Ciencias políticas y Sociales. UNAM, Cdmx, México.
- Castro, M. (1999). *Habitabilidad, medio ambiente y ciudad*. 2º Congreso Latinoamericano: El habitar. Una orientación para la investigación proyectual. Cdmx, México.

Página web

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (2017). *Cooperación Internacional para el Desarrollo Otorgada por México en 2017*.
<https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2017/index.html>
- Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP) (2006). *Antecedentes en Vivienda, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. (Actualización: 23 de marzo de 2006).
<http://www.conavi.gob.mx/meta-anual-seguimiento-tren-vivienda/meta-anual-2010>
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT). (2013). *Informe Estadístico Mensual: movimiento de carga, buque y pasajeros*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2018). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018. Estrategia Programática*.
http://www.diputados.gob.mx/PEF_2018_17/work/models/PPEF2018/docs/28/r28_epr.pdf
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2016). *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Manzanillo*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018). *Bienestar Subjetivo en México*. Módulo

BIARE Básico.

- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). (2013). *Comparación entre los niveles de oferta y demanda de vivienda a nivel industrial*. http://www.cmic.org.mx/comisiones/Sectoriales/vivienda/2013/infonavit/minutas_y_presentaciones/comision_mixta/sesion_119/03_OFERTA_DEMANDA_VIVIENDA.pdf
- Instituto de Planeación (INPLAN). (2017). *Perfil de Resiliencia Urbana en Manzanillo. Obtenido de Diseño y desarrollo urbano*. <http://www.inplanmanzanillo.com/ii-estructura-organica--37>
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF). (2016). *Historia de Sociedad Hipotecaria Federal. Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/shf/acciones-y-programas/historia-de-sociedad-hipotecaria-federal>

Comunicación personal p.158

- J. Cortés, Comunicación personal, 30 de septiembre de 2018.
- V. Rito, Comunicación personal, 2020.
- V. Lara, Comunicación personal, 2018.
- P. Ureña, Comunicación personal, 2018.
- I. Barajas, Comunicación personal, 2020.
- S. Ramos, Comunicación personal, 2020.
- V. Hoyos, Comunicación personal, 2020.
- F. Almendariz, Comunicación personal, 2020.
- J. Domínguez, Comunicación personal, 2020.
- U. Meza, Comunicación personal, 2020.
- A. Ortega, Comunicación personal, 2020.
- O. Gonzalez, Comunicación personal, 2020.
- A. Chávez, Comunicación personal, 2020.
- M. Domínguez, Comunicación personal, 2020.
- D. Vélez, Comunicación personal, 2020.
- R. Cruz, Comunicación personal, 2020.
- E. Gutierrez, Comunicación personal, 2020.
- P. Verdugo, Comunicación personal, 2020.

Constituciones

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federeación, 5 de febrero de 1917.
- Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Colima. Periodico Oficial “El Estado de Colima”.

20, 27 de octubre y 3,10,17 y 24 de noviembre de 1917.

Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 15 de enero de 1975.

Leyes

Ley General de Transparencia y Acceso a la información pública. Diario Oficial de la Federación. 4 de mayo de 2015.

Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación. 1976.

Ley de Fraccionamientos. Diario Oficial de la Federación. 1982.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 2016.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 20 de Mayo de 2020.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2016.

Ley de Municipio Libre del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 31 de marzo 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 1 de octubre de 2015.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 30 de enero de 1999.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 7 de mayo de 1994.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 15 de julio de 2017.

Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 25 de agosto de 2012.

Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 8 de diciembre de 1984.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 29 de septiembre de 2018.

Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de octubre de 2007.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 9 de septiembre de 2015.

Ley Anticorrupción del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de abril de 2017.

Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 20 de enero de 2020.

Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado y los Municipios de B.C.S. Boletín Oficial del

Gobierno del Estado de Baja California Sur. 14 de mayo de 2018.

Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y Municipios de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 31 de julio de 2016.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de B.C.S. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 4 de mayo de 2016.

Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 22 de junio de 1994.

Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de julio de 1982.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado De Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 20 de julio de 2017.

Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 20 de marzo de 2011.

Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de B.C.S. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 27 de junio de 2017.

Ley de Responsabilidades de los Servidores públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 3 de marzo de 1984.

Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de diciembre de 1990.

Reglamentos

Reglamento del Senado de la Republica. Diario Oficial de la Federación. 4 de junio de 2010.

Reglamento de Construcción de Inmuebles en Condominio. Periódico Oficial “Gaceta del Gobienro. 27 de enero de 1979.

Reglas de Operación del Comité Comité Consultivo Nacional de Nomalización de Orenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 21 de noviembre de 2019

Reglamento de Zonificación del Estado de Colima. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 23 de agosto de 1997.

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Infromación Pública del H. Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 17 de noviembre de 2007.

Reglamento Interior de COPLADEMUN del Municipio de Manzanillo. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 8 de agosto de 2015.

Reglamento que rige el Funcionamiento del Cabildo del Municipio de Manzanillo. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 30 de noviembre de 2022.

Reglamento General del Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 9 de noviembre de 2002.

Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Manzanillo. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 19 de enero de 2013.

Reglamento de Inspección - Notificación Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional. Periodico

Oficial “El Estado de Colima”. 21 de agosto de 1999.

Reglamento General de los Comités de Barrios y Colonias Populares de Manzanillo. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 10 de julio de 2005.

Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 17 de septiembre de 2016.

Reglamento de Mejora Regulatoria para el Municipio de Manzanillo, Colima. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 7 de septiembre de 2019.

Reglamento Interno de la Administracion Publica Municipal y Paramunicipal De Manzanillo, Col. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 9 de abril de 2016.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado De Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 20 de mayo de 2019.

Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 31 de mayo de 2000.

Reglamento de la Administración Pública Municipal de La Paz, B.C.S. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 20 de mayo de 2016.

Reglamento de Imagen Urbana del Municipio de La Paz, B.C.S. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de octubre de 2013.

Códigos

Código de Edificación de Vivienda. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2017.

Código de Conducta de los Servidores Públicos del Municipio de Manzanillo. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 27 de julio de 2019.

Código de Ética para los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de Manzanillo. Periodico Oficial “El Estado de Colima”. 10 de agosto de 2019.

Código de Conducta de los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de La Paz. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 20 de enero de 2017.

Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de La Paz, B.C.S. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. 10 de marzo de 2016.

Programas de Desarrollo Urbano y planes

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Diario Oficial. 20 de mayo de 2013.

Programa de Ordenamiento Ecologico y Territorial Local del Territorio de Manzanillo Periódico Oficial el “Estado de Colima”. 30 de julio de 2016.

Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de La Paz, B.C.S. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur. Boletín Oficial. 2018.

Lista de Ilustraciones

Capítulo I

- Ilustración 1. Dimensión Política-Administrativa-Pública. Fuente: Elaboración propia. Marzo, 2019. 51
Ilustración 2. Conceptos guía – Red Teórica. Fuente: Elaboración propia. Marzo, 2019. 52

Capítulo II

- Ilustración 3. Incremento de recaudación del impuesto predial en municipios seleccionados que han concluido su proyecto de modernización. Cifras en porcentajes de recaudación. 80
Ilustración 4. Resultados- Dimensión del CPI básico..... 81
Ilustración 5. Resultados- Dimensión del CPI básico..... 82
Ilustración 6. Municipios óptimos para las variables Territorio y Gobernanza. 85
Ilustración 7. Manzanillo - Mancha urbana, 2018. 91
Ilustración 8. Zonas de crecimiento en la ciudad de Manzanillo. 92
Ilustración 9. Área habitacional densidad alta - municipio de Manzanillo..... 93
Ilustración 10. Fraccionamientos incorporados en Manzanillo.. 94
Ilustración 11. Traza urbana del Centro de Población de La Paz. 99
Ilustración 12. Desarrollo de la traza urbana 1969 al 2015..... 101
Ilustración 13. Esquema de la lectura de la imagen urbana del Centro de Población La Paz..... 102
Ilustración 14. Fraccionamientos habitacionales en la Zona sur del municipio de La Paz. 104

Capítulo III

- Ilustración 15. Proceso de investigación en la Teoría Fundamentada. 120
Ilustración 16. Fases del trabajo de campo 121
Ilustración 17. Marco Legal – Nivel Nacional..... 122
Ilustración 18. Marco Legal – Nivel Estatal Colima..... 123
Ilustración 19. Marco Legal – Nivel Municipal Manzanillo..... 125
Ilustración 20. Marco Legal – Nivel Estatal Baja California Sur. 126
Ilustración 21. Marco Legal – Nivel Estatal Baja California Sur. 128
Ilustración 22. Lista de cotejo – Territorio 1/2. 129
Ilustración 23. Lista de cotejo – Territorio 1/2. 129
Ilustración 24. Lista de cotejo - Gobernanza. 130
Ilustración 25. Incidencia en Reglamentos. 131
Ilustración 26. Lista de indicadores y su instrumento..... 132

Capítulo IV

- Ilustración 27. La participación de los actores 1/2..... 140
Ilustración 28. La participación de los actores 2/2..... 140
Ilustración 29. La participación en la Gobernanza..... 141
Ilustración 30. Documentos actualizados a nivel nacional. 149
Ilustración 31. Documentos actualizados a nivel estatal..... 150
Ilustración 32. Documentos actualizados a nivel municipal. 151
Ilustración 33. Documentos reformados que conforman la gobernanza..... 152
Ilustración 34. Primera publicación de documentos reformados que conforman la gobernanza..... 153
Ilustración 35. Número y contenido de los documentos legales y normativos Manzanillo..... 154
Ilustración 36. Número y contenido de los documentos legales y normativos La Paz. 155
Ilustración 37. Análisis del diseño 1/2..... 160

Ilustración 38. Evaluación territorial en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo, Col.....	162
Ilustración 39. Evaluación territorial en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de La Paz.....	163
Ilustración 40. Análisis del diseño	171
Ilustración 41. Ordenamiento Institucional en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo.....	173
Ilustración 42. Ordenamiento Institucional en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de La Paz.....	176
Ilustración 43. Análisis de la Organización 1/2.....	183
Ilustración 44. Ordenamiento Territorial en la Gobernanza del Ordenamiento Territorial Periurbano en los Conjuntos habitacionales en la ciudad de Manzanillo y la ciudad de La Paz.....	184
Ilustración 45. Análisis de la Organización 2/2	191
Ilustración 46. Productos para el Uso Habitacional.....	192
Ilustración 47. Análisis de los Resultados 1/2.....	199
Ilustración 48. Efectos en el Uso Habitacional.....	199
Ilustración 49. Análisis de los Resultados 2/2.....	208
Ilustración 50. Evaluación de la gobernanza 1/2	210
Ilustración 51. Evaluación de la gobernanza 2/2	212

Anexo 1

Ilustración 52. Guía de preguntas 1/2	239
Ilustración 53. Guía de preguntas 2/2	240
Ilustración 54. Preguntas del tema Territorio.....	240
Ilustración 55. Guion de entrevista para el Estado y los Expertos.....	241

Anexo 2

Ilustración 56. Guion de entrevista para los Comités de Barrio.....	242
Ilustración 57. Guion de entrevista para los Comités de Barrio.....	242
Ilustración 58. Textos codificados en el Uso habitacional.....	243
Ilustración 59. Textos codificados Elementos normativos.....	243
Ilustración 60. Textos codificados Orden Institucional	244
Ilustración 61. Textos codificados en el Ordenamiento Territorial.....	244

Anexo 3

Ilustración 62. Textos codificados en el Evaluación Territorial.....	245
Ilustración 63. Textos codificados–1 en el Uso Habitacional. 0.....	245
Ilustración 64. Textos codificados–1 en el Ordenamiento Institucional.....	246
Ilustración 65. Textos codificados–1 en el Ordenamiento Territorial	246
Ilustración 66. Textos codificados–1 en la Evaluación Territorial.....	246
Ilustración 67. Red Operativa. Uso habitacional.....	247
Ilustración 68. Red Operativa. Ordenamiento Institucional.....	248

Anexo 4

Ilustración 69. Red Operativa. Ordenamiento Territorial	249
Ilustración 70. Red Operativa. Evaluación Territorial.....	249
Ilustración 71. Red operativa general.....	250

Anexo 5

Ilustración 72. Lista de cotejo – Territorio 1/3.	251
Ilustración 73. Lista de cotejo – Territorio 2/3.	252
Ilustración 74. Lista de cotejo – Territorio 3/3..	252

Anexo 6

Ilustración 75. Marco Normativo Nacional..	253
Ilustración 76. Marco Normativo Estado de Colima..	254
Ilustración 77. Marco Normativo Municipio de Manzanillo, Col.	255
Ilustración 78. Marco Normativo Estado de B.C.S. 1/2.....	256
Ilustración 79. Marco Normativo Estado de B.C.S. 2/2.....	257
Ilustración 80. Marco Normativo Municipio de La Paz, B.C.S.....	257

Anexo 7

Ilustración 81. Codificación Marco Normativo Nacional.....	258
Ilustración 82. Codificación Marco Normativo Colima.	259
Ilustración 83. Codificación Marco Normativo Manzanillo 1/2.....	259
Ilustración 84. Codificación Marco Normativo Manzanillo 2/2.....	260
Ilustración 85. Codificación Marco Normativo B.C.S. 1/2.....	261
Ilustración 86. Codificación Marco Normativo B.C.S. 2/2.....	262
Ilustración 87. Codificación Marco Normativo La Paz..	262

Lista de Anexos

Anexo 1. Guion de la Entrevista.....	239
Anexo 2. Entrevista. Codificación Abierta	242
Anexo 3. Entrevista. Codificación Axial.....	245
Anexo 4. Entrevista. Codificación Selectiva.....	249
Anexo 5. Marco Legal y Normativo. Codificación Abierta.....	251
Anexo 6. Marco Legal y Normativo. Codificación Axial.....	253
Anexo 7. Marco Legal y Normativo. Codificación Selectiva	258

Anexo 1. Guion de La Entrevista

El guion de la entrevista se apertura con las dos preguntas específicas de investigación *¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?* Esta involucró al agrupamiento de cuestiones que obtuvieron datos respecto a los elementos que componen al *Orden Institucional* y al *Ordenamiento Territorial*, elementos de la variable gobernanza, y al *Uso Habitacional*, elemento de la variable conjuntos habitacionales. Cada elemento sustentable se operó mediante un tipo de pregunta; estas dependieron de los datos que se buscaba recabar y del entrevistado.

En la Ilustración 52 y 53 se revelan las propuestas que generaron referencias y puntos a tratar para el conocimiento. Esta guía no representó el orden de intervenir las preguntas en la entrevista, estas se exteriorizaron acorde a la comunicación con los actores institucionales por ser responsables en la toma de decisiones; y a los actores no institucionales, expertos en materia, quienes fueron los especialistas en los conjuntos habitacionales. Razón por la que se exhibe una gran mayoría de preguntas de conocimiento.

Tema Gobernanza			
Pregunta de Investigación	¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?		
	Indicador	Tipo de Pregunta	Pregunta de Entrevista
Uso habitacional	Acuerdos Negociaciones Conflictos Competencias	Conocimiento	¿Cómo reaccionan los servidores públicos en los procesos del desarrollo y ordenamiento del territorio periurbano habitacional?
	Relieve Condiciones amb. Biodiversidad Diversidad	Conocimiento	¿Qué características pauta la Nación para el ordenamiento territorial?
		Conocimiento	¿Qué características tienen los territorios periurbanos de uso habitacionales?
		Opinión/valor	¿Cómo piensas que deben ser los territorios periurbanos de uso habitacional?
Orden Institucional	Estrategias	Conocimiento	¿Qué distingue a los procesos de ordenamiento territorial? (desde objetivos, enfoques e intervenciones)
	Autoridad Voluntad pol. Instrumentos pol.	Conocimiento	¿Qué características en común tienen las leyes, planes y programas para el ordenamiento territorial?
	Comunicación Transparencia Capacidad Efectividad	Conocimiento	¿Cómo reaccionan los miembros del cabildo en la toma de decisiones del ordenamiento territorial periurbano en el uso habitacional?
		Opinión/valor	¿Cómo piensas que deben ser las dinámicas de trabajo de los miembros del cabildo para determinar el ordenamiento territorial?
Acción concreta Sentido social	Opinión/valor	¿Cuál es tu opinión sobre las decisiones tomadas por el cabildo en el territorio periurbano de uso habitacional?	

Ilustración 52. Guía de preguntas 1/2. Fuente: Elaboración propia 2020.

Tema Gobernanza			
Pregunta de Investigación		¿Cuáles son las dinámicas de los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales en la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano en los conjuntos habitacionales?	
	Indicador	Tipo de Pregunta	Pregunta de Entrevista
Ordenamiento T territorial	Alternativas de intervención Transformación de practicas Gobierno-planeación	Opinión/valor	¿Cuál es tu dictamen respecto a los objetivos del Plan municipal de Desarrollo 2015-2018 para atender la producción del territorio periurbano de uso habitacional?
		Opinión/valor	¿Qué acciones se podrían hacer para conseguir un ordenamiento territorial que genere bienestar social?
		Opinión/valor	¿Cuál es su apreciación respecto a los mecanismos de consulta y herramientas de recepción de demandas ciudadanas?
	Manejo de recursos Elementos normativos Pluralidad de agentes Mecanismo de coordinación	Conocimiento	¿Qué mecanismo de control se aplican para cumplir con un ordenamiento territorial que genere bienestar social?

Ilustración 53. Guía de preguntas 2/2. Fuente: Elaboración propia 2020.

La segunda pregunta específica de investigación fue *¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?*

Para responder a la cuestión operó bajo la misma metodología que la pregunta de investigación anterior. En contraste con esta se aplicó a los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales.

Las preguntas que se involucraron a la *Evaluación Territorial* de la variable gobernanza del ordenamiento territorial periurbano fueron de conocimiento y de opinión /valor; estas se dirigieron a los actores institucionales y a los actores semi institucionales (Ver lustración 54).

Tema Conjuntos habitacionales			
Pregunta de Investigación		¿Cómo observan los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales a los conjuntos habitacionales?	
	Indicador	Tipo de Pregunta	Pregunta de Entrevista
Evaluación Territorial	Validez y Legitimidad Existencia y robustes Marco Político organizativo	Conocimiento	¿Cómo es el funcionamiento del marco normativo para el desarrollo de planes y programas de ordenamiento territorial?
		Opinión/valor	¿Cuál es tu opinión sobre el proceso operativo de planeación, desarrollo y evaluación del ordenamiento territorial?
	¿Se considera a la sociedad en los procesos de la toma de decisiones?		
	¿Cómo son los procesos para la toma de demandas ciudadanas?		
	Eficacia del proceso Marco Técnico organizativo Productos Efectos	Opinión/valor	¿Cuál es tu apreciación respecto a quienes toman las decisiones del ordenamiento territorial?
Opinión/valor		¿Se ven aplicadas en la toma de decisiones las demandas expuestas?	

Ilustración 54. Preguntas del tema Territorio. Fuente: Elaboración propia 2020.

A continuación, se muestran los guiones de las entrevistas semiestructuradas para los actores institucionales, no institucionales y semi institucionales para el estudio de la gobernanza del ordenamiento territorial periurbano.

El guion dirigido a los actores institucionales y a los Expertos de los no institucionales fue el mismo por contener preguntas de conocimiento, valor y opinión (ver ilustración 55).

Guion de entrevista semiestructurada
<p>Objetivo: Conocer la opinión y experiencia en temas de ordenamiento territorial desde el cargo público.</p> <p>La entrevista se realiza a los grupos sociales del <i>Estado</i> y a los <i>Expertos</i> en materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ A) ¿Cuáles son las características del ordenamiento territorial en México? ○ B) ¿Qué distingue a los procesos de ordenamiento territorial? ○ C) ¿Cómo es el funcionamiento del marco normativo para el desarrollo de planes y programa de ordenamiento territorial? ○ D) ¿Cuál es su dictamen respecto a los objetivos a cumplir de los planes federales, estatales y municipales para atender la producción del territorio periurbano de uso habitacional? ○ E) ¿Cómo reaccionan los funcionarios públicos en la toma de decisiones del ordenamiento territorial periurbano en el uso habitacional? (desde dos panoramas miembros del cabildo y servidores públicos técnicos) ○ F) ¿Cómo piensa que deben ser las dinámicas de trabajo de los miembros del cabildo? ○ G) ¿Qué mecanismo de control se aplican para cumplir con un ordenamiento territorial que genere bienestar social? (desde los miembros del cabildo, al resto de los funcionarios públicos y a los desarrolladores habitacionales) ○ H) ¿Cuál es su apreciación respecto a los mecanismos de consulta y herramientas de recepción de demandas ciudadanas? ○ I) En México ¿Qué características tienen los territorios periurbanos de uso habitacionales? ○ J) ¿Cómo piensa que deben ser los territorios periurbanos de uso habitacional? ○ K) ¿Cuál es su opinión sobre el proceso operativo de planeación, desarrollo y evaluación del ordenamiento territorial?

Ilustración 55. Guion de entrevista para el Estado y los Expertos. Fuente: Elaboración propia 2020.

En el guion se observan preguntas de opinión y de conocimiento, el orden de las preguntas se desarrolló de acuerdo con el discurso del entrevistado y la profundidad que despliegue en cada respuesta. Es importante recordar que el guion nunca fue definitivo; las respuestas de cada entrevistado encauzaron un análisis y una reestructuración continua del guion.

La ilustración 56 exhibe el guion de los presidentes de los Comités de Barrio que integran a los actores no institucionales. El guion contiene cinco preguntas, sin embargo, las respuestas manifestaron mayor diversidad por ser la apreciación de los procesos del ordenamiento de los conjuntos habitacionales; caso contrario de los entrevistados institucionales y en los Expertos, quienes orientan su respuesta acorde a un marco normativo.

Guion de entrevista semiestructurada
Objetivo: Conocer la opinión y experiencia de la población que habita los fraccionamientos en la periferia del municipio de Manzanillo.
La entrevista se realiza a los <i>presidentes de los Comités de Barrio</i> . <ul style="list-style-type: none"> ○ A) ¿Cuál es tu opinión sobre el proceso operativo de planeación, desarrollo y evaluación del ordenamiento territorial? ○ B) ¿Se considera a la sociedad en los procesos de la toma de decisiones? ○ C) ¿Cómo son los procesos para la toma de demandas ciudadanas? ○ D) ¿Cuál es tu apreciación respecto a quienes toman las decisiones del ordenamiento territorial? ○ E) ¿Se ven aplicadas en la toma de decisiones las demandas expuestas?

Ilustración 56. Guion de entrevista para los Comités de Barrio. Fuente: Elaboración propia 2020.

El guion de entrevista que corresponde a los actores no institucionales se muestra en la ilustración 57.

Guion de entrevista semiestructurada
Objetivo: Conocer la opinión y experiencia desde los vínculos con la sociedad, la academia, empresarios e instituciones en temas de la ciudad.
La entrevista se realiza a los <i>Comités de Participación Ciudadana</i> . <ul style="list-style-type: none"> ○ A) ¿Se considera a la sociedad en los procesos de la toma de decisiones? ○ B) ¿Cómo son los procesos para la toma de demandas ciudadanas? ○ C) ¿Cuál es su apreciación respecto a quienes toman las decisiones de la ciudad? ○ D) ¿Cuál es su opinión sobre el proceso operativo de planeación, desarrollo y evaluación de las problemáticas de la ciudad? ○ E) ¿Cómo es el funcionamiento del marco normativo para el desarrollo de planes y programas para el desarrollo de la ciudad? ○ F) ¿Se ven aplicadas en la toma de decisiones las demandas expuestas?

Ilustración 57. Guion de entrevista para los Comités de Barrio. Fuente: Elaboración propia 2020.

En el guion se observa como las preguntas no se dirigieron a los conjuntos habitacionales sino a la ciudad; esto debido a que no se cuenta con ningún comité de participación ciudadana con este enfoque; los Comités se desenvuelven en temas de anticorrupción, todos estos desde la parte administrativa del control de la asignación de recursos, y no desde la parte técnica de cómo son operados esos recursos. Sin embargo, se involucran los temas de participación ciudadana, legalidad, transparencia entre otros; estos ayudan a describir el contexto de la gobernanza desde nivel nacional hasta local.

Anexo 2. La Entrevista. Codificación Abierta

La codificación abierta inició con la dimensión de *Uso habitacional*; en la Ilustración 58 se presentan los textos codificados. Además, los comentarios de los entrevistados fueron unificados y minimizados; la codificación de la Dimensión del *Ordenamiento Institucional* se presenta en la ilustración 59 y 60.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Uso Habitacional	Unidad territorial	Consideramos un ordenamiento territorial holístico
		Manzanillo requiere una planeación más a detalle donde se haga efectivo el control de crecimiento urbano.
		El programa de desarrollo que se está elaborando busca considerar todos los ámbitos y la participación de todos los manzanillenses.
		En Manzanillo nuestro objetivo es coexistir y ordenar tres actividades, las cotidianas al turismo, el comercio, sin que una fuera impedimento una de la otra.
		Se debe buscar un análisis integral con voluntad política hacia el bien de la ciudad y de todos.
		Se debe orientar una planeación bajo una concurrencia y coordinación tanto vertical como horizontal.
		Los conjuntos habitacionales se posicionan en áreas no urbanizables por ser suelos baratos y desarrollables.
		El desarrollador inmobiliario se va donde su equilibrio costo beneficio le dé y ahí compra el terreno, obligando a la ciudad a crecer de manera desordenada y descontrolada.

Ilustración 58. Textos codificados en el Uso habitacional. Fuente: Elaboración propia 2020.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Ordenamiento Institucional	Elementos normativos	Los cabildos están por encima de lo que marca la ley, llevan a cabo autorizaciones de cambio y uso de suelo, violando y sub-violentando el marco normativo vigente.
		Los funcionarios son cómplices.
		La autoridad no fue disciplinada en la revisión de los entregables.
		Toma de decisiones de manera vertical y sin cuerpo técnico.
		Los funcionarios en su mayoría no cuentan con las cualidades para ejercer el cargo, sumergidos en las cercanías, vínculos y omisiones entre actores y puestos.
		Los cabildos se sienten inmunes como autoridad en ese nivel se mueven los intereses.
		Tenía mis temores de que soltara el desarrollo urbano y se nos hiciera un relajo. Si nos vemos muy intervencionistas hasta la actualidad.
		Otra vez una muy buena voluntad, una muy buena iniciativa, un muy buen proyecto no se pudo desarrollar porque faltó la voluntad política.
		El Ayuntamiento es el que autoriza hasta donde crecen las ciudades, este actuar lleva en concurrencia, coordinación y participación del ayuntamiento y el estado.
		Fue hasta el 97 en una reforma al 115 constitucional se le reconocieron las facultades al municipio, sin embargo, aun el municipio manda al estado una verificación de congruencia.

Ilustración 59. Textos codificados Elementos normativos. Fuente: Elaboración propia 2020.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Ordenamiento Institucional	Elementos de principio	Quisimos ordenar, pero vimos el tripero y dijimos "ay muere".
		Los PDU pasan por filtros, inicialmente el área de desarrollo urbano del municipio, después, pasa a consejo consultivo, socialmente participan todos y se supone que lo revisan, pero si las bases no están bien dadas.
		Quisimos ordenar, pero vimos el tripero y dijimos "ay muere".
		Los PDU pasan por filtros, inicialmente el área de desarrollo urbano del municipio, después, pasa a consejo consultivo, socialmente participan todos y se supone que lo revisan, pero si las bases no están bien dadas.
		Como colegio de Arq. Se somete a opinión si cumple o no cumple con los estándares vigentes y las sugerencias y pautas; finalmente, quien aprueba o no es el Gob. municipal junto con su cabildo.
		Como colegio nos debemos de someter más en temas del ayuntamiento.
		Hay que transparentar los procesos, el hecho de que no se transparenten dan a pensar que hay intereses ocultos para que no sean tan transparentes.
		Se manejaron mesas temáticas invitando a diversos colegios y órganos, sin embargo, no hubo claridad para conocer el producto hasta que fue dado a conocer públicamente en el boletín oficial.
	Modo de coordinación	La ley de Desarrollo Urbano o de asentamientos humanos reconoció las particularidades de ser una materia concurrente, requiere de los tres niveles para llevarlo a cabo.
		La federación invertía mucho en el ordenamiento por falta de marco normativo, cuadros y de recursos a nivel local.
		La ley, Reglamentos y Programas son tres cosas para ordenar el territorio, pero como no teníamos ni ley, ni Reglamento no se había hecho planeación en Colima. Se hacen planos directores con la escasa legislación urbanística.
		Dentro del colegio de Arq. hay comisiones que ayudan a evaluar el desarrollo urbano.
		Puedes traer al mejor urbanista del mundo, pero si no tienen el conocimiento real de contexto puede emitir una opinión errónea.

Ilustración 60. Textos codificados Orden Institucional. Fuente: Elaboración propia 2020.

Se hace hincapié que este es un enlistado representativo que expone el procesamiento de los datos. La ilustración 61 exhibe los textos codificados de la dimensión *Ordenamiento territorial*.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Ordenamiento territorial	Plan de ordenamiento territorial	La mayoría de los fraccionamientos no se concluyen
		Falta endurecer la legislación, una Ley porque los Reglamentos se los brincan, donde se castigue con penas severas tanto a actores inmobiliarios que incurren en actos como a la autoridad local que facilita para que las cosas sucedan
		En la cuestión inmobiliaria se mueven muchos intereses, además de otros actores de presión
		En la voluntad política hay un nicho económico, un área de oportunidad para muchos ellos
		Pero como traen billetes es muy fácil violar
		Cada zona tiene sus problemáticas particulares, sin embargo, hay zonas donde no se ha podido hacer gran cosa

Ilustración 61. Textos codificados en el Ordenamiento Territorial. Fuente: Elaboración propia 2020.

De igual forma en la ilustración 62 se muestran textos codificados que responden a la dimensión de *Evaluación Territorial*.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Evaluación territorial	Evaluación pluralista y participativa	No se tiene bien claro cuál es la ruta crítica o el flujograma para concluirlo.
		Cuando salió la ley del 94 nos dio herramientas para hacer planeación, pero nos faltaba el reglamento para zonificar.
		Las políticas federales promueven accesibilidad de adquirir vivienda horizontal en las periferias por medio de subsidios y créditos hipotecarios, generando un círculo vicioso.
		La planeación que se desarrolla en Colima es del siglo pasado.
		Las omisiones y errores generan instrumentos que contraponen información, mostrando productos finales poco claros, complejo y confusos para saber el beneficio puntual u oficial.
		Errores y omisiones en el PDU se deben a que el consultor no tenía la experiencia o información al día de la planeación urbana.
		Los PDU tienen muchas deficiencias que han tenido que modificarse, debido a que no hubo una consulta bien hecha y se generó un diagnóstico deficiente.
		La autoridad quiso actualizar el PDU, pero tiene más deficiencias que el que está en vigor desde hace 10 años, por lo que considero que no fue lo más adecuado o lo más cercano a la realidad.
		Manzanillo ya no necesita más terreno para crecer, en la ciudad hay mucho espacio y terreno baldío ocioso.
		Producto obsoleto.
		El PDU tienen muchos errores técnicos y es demasiado voluminoso y complicado para cualquier ciudadano o tomador de decisiones en el ordenamiento territorial.
		Las dependencias evalúan y opinan. Si el programa parcial cumple con todos los requisitos que marca la ley se turna al cabildo y si este no tiene el perfil busca a la Dir. De desarrollo urbano para dar el visto bueno.

Ilustración 62. Textos codificados en el Evaluación Territorial. Fuente: Elaboración propia 2020.

Anexo 3. Entrevista. Codificación Axial

Se da comienzo por exhibir los datos acotados y organizados de acuerdo con la dimensión y subdimensión que pertenece.

Los textos codificados para el *Uso habitacional* se sintetizan en la ilustración 63.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Uso habitacional	Unidad territorial	Planeación integral Programa holístico Análisis integral Ausencia de autoridad Ausencia de negociación Ausencia de control Segregación de la ciudad

Ilustración 63. Textos codificados–1 en el Uso Habitacional. Fuente: Elaboración propia 2020.

En la ilustración 64 se presenta la segunda etapa de codificación de la dimensión del *Ordenamiento Institucional*. El texto sombreado representa a los códigos negativos.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Ordenamiento institucional	Elementos normativos	Ausencia de control
		Ausencia de autoridad
		Intereses personales
		Concurrencia en los tres órdenes de gobierno
		Desconocimiento del municipio
		Ausencia de voluntad política
	Elementos de principio	Ausencia de negociación
		Ausencia de transparencia en la toma de decisiones
		Transparencia en el Consejo Consultivo
		Ausencia de un interventor que fiscalice
		Ausencia de una ley que controle
		Celo profesional
	Modo de coordinación	Participación ciudadana
		Ausencia de herramientas
		Carencia de recursos humanos
		Concurrencias en los tres ordenes
		Escasa legislación urbanística
		Participación del Colegio de Arquitectos
Recursos humanos		

Ilustración 64. Textos codificados–1 en el Ordenamiento Institucional. Fuente: Elaboración propia 2020.

En la ilustración 65 se presentan la codificación axial de la dimensión del *Ordenamiento territorial*.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Ordenamiento territorial	Plan de ordenamiento territorial	Ausencia de autoridad Ausencia de control Ausencia de capacidad técnica Fuerzas del mercado Intereses personales Violación de instrumentos Fuerzas externas

Ilustración 65. Textos codificados–1 en el Ordenamiento Territorial. Fuente: Elaboración propia 2020.

La codificación axial de la dimensión *Evaluación territorial* se muestra en la ilustración 66.

Elemento	Sub-elemento	Texto Codificado
Evaluación territorial	Evaluación pluralista y participativa	Procesos deficientes Ausencia de claridad en procesos Deficientes instrumentos Deficientes herramientas Programas deficientes Territorios vacíos dentro de la ciudad Planeación deficiente Deficientes estrategias Claridad en el proceso de evaluación

Ilustración 66. Textos codificados–1 en la Evaluación Territorial. Fuente: Elaboración propia 2020.

Posteriormente se muestran los diagramas que aclaran las relaciones en cada dimensión. Con la intención de elaborar una red semántica que responda la red teórica (capítulo I).

En la Ilustración 67 se muestran los vínculos contradictorios y oportunos del elemento *Uso habitacional*. estos de acuerdo con la estructura teórica de la gobernanza en el ordenamiento territorial.

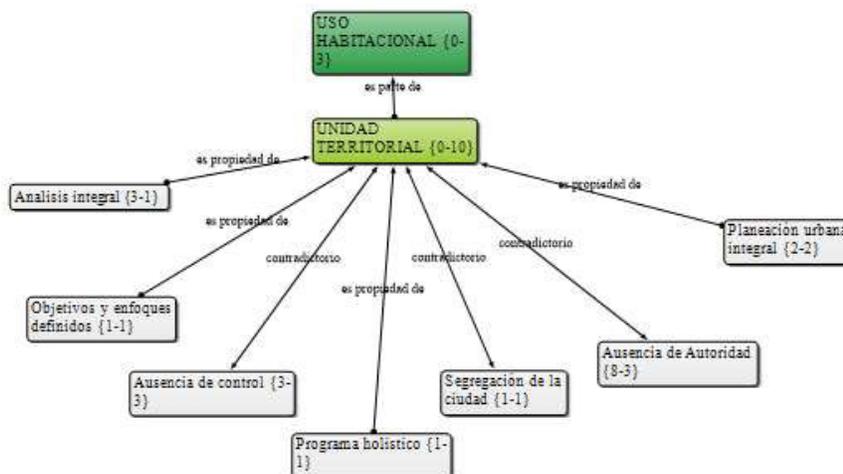


Ilustración 67. Red Operativa. Uso habitacional. Fuente: Elaboración propia 2020.

En la ilustración 68 se presentan los vínculos entre los textos codificados, exhibiendo que algunos se relacionan con más de un elemento, como es el caso de la *concurrentencia en los tres órdenes de gobierno* que se articula con los *elementos normativos* y el *modo de coordinación*.

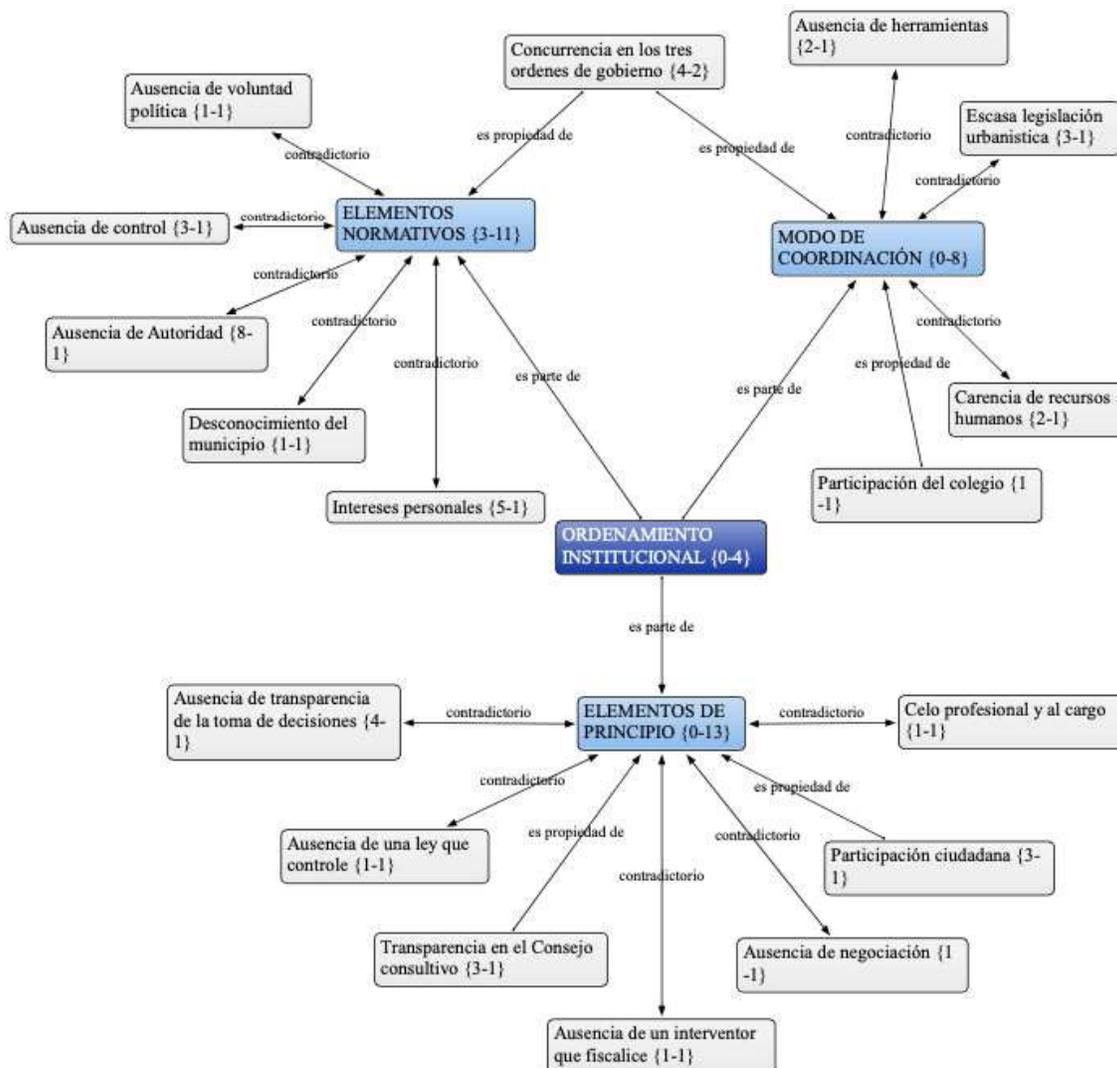


Ilustración 68. Red Operativa. Ordenamiento Institucional. Fuente: Elaboración propia 2020.

En la ilustración 69 se presentan la red operativa que corresponde al *Ordenamiento territorial*, presentando vínculos contradictorios con el *Plan de Ordenamiento territorial*.

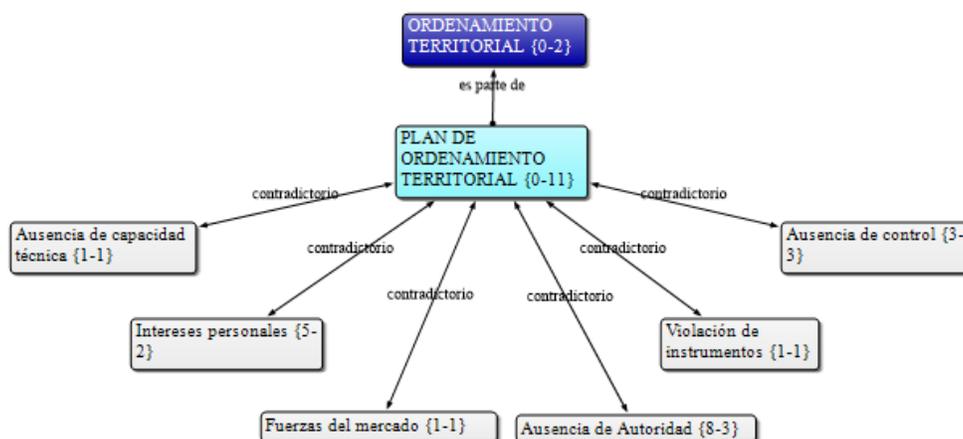


Ilustración 69. Red operativa. ordenamiento territorial. fuente: elaboración propia 2020.

En la red operativa de la *Evaluación territorial* también se presentaron vínculos contradictorios y otros oportunos de acuerdo con la teoría.

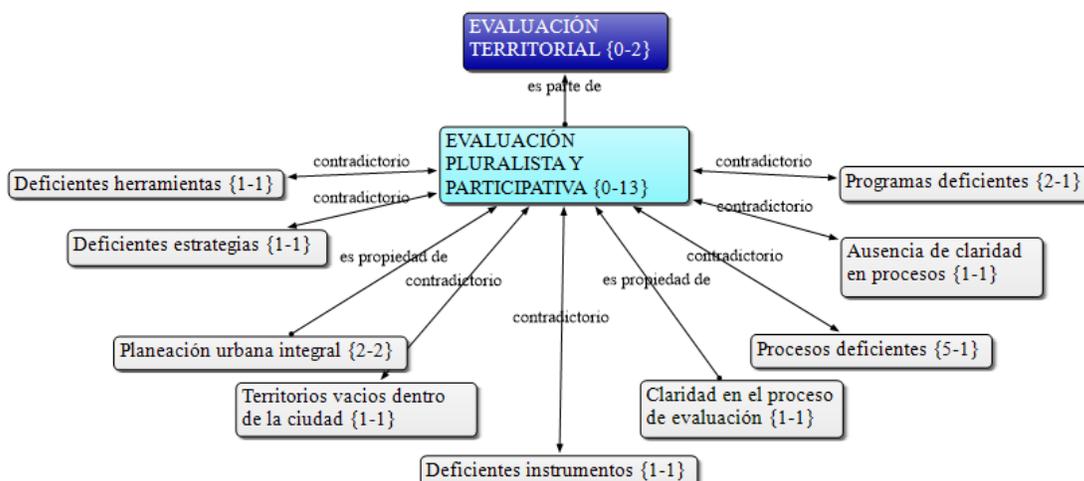


Ilustración 70. Red Operativa. Evaluación Territorial. Fuente: Elaboración propia 2020.

Anexo 4. Entrevista. Codificación Selectiva

En la ilustración 71 se exhibe la red operativa completa que incluye todas las dimensiones donde se puede observar que algunos elementos se vinculan entre estas. Por ejemplo, *ausencia de autoridad* que responde a *Elementos normativos* y *Unidad Territorial*.

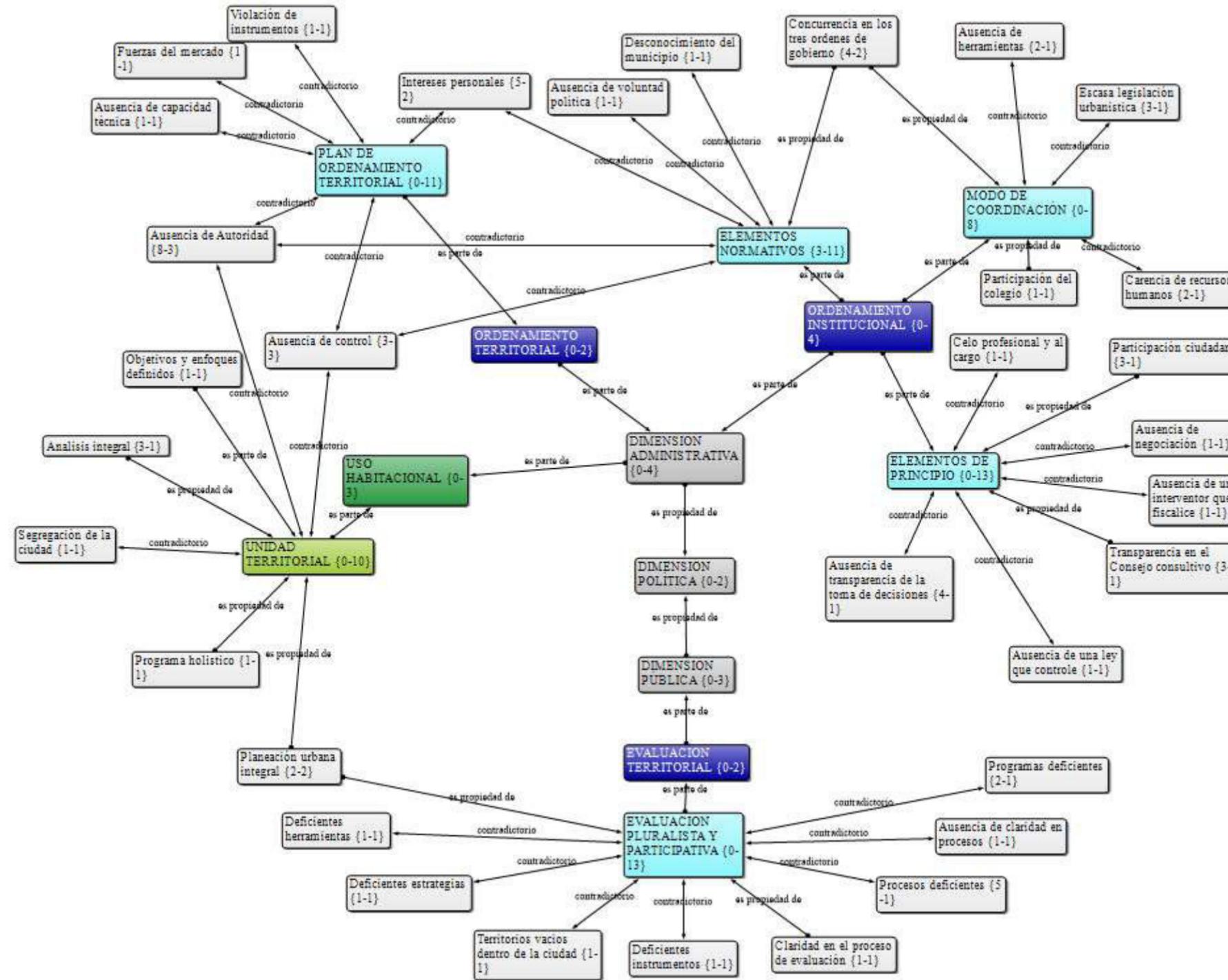


Ilustración 71. Red operativa general. Fuente: Elaboración propia 2020.

Anexo 5. Marco Legal y Normativo. Codificación Abierta.

A continuación, a manera de ilustración se presentan algunos textos que responden a la lista de cotejo. Este trabajo es denso por especificar procesos y conductas; razón por la que solo se presentan algunos textos como referencia del ejercicio. En la ilustración 72, 73 y 74 se observan los textos que corresponden a los documentos oficiales a nivel nacional; éstos se exponen en dos colores, con azul se representan los textos que responden a indicadores de gobernanza y con verde a los que constituyen el territorio. Además, se precisa el artículo que hace referencia al texto con la intención de poner a la vista su proceder.

MARCO NORMATIVO NACIONAL		
Doc.	Selección de texto	Art.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	...Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, estatales y municipales.	79
	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas ...que organicen la administración pública municipal, regulen las materias y procedimientos funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana	115
	Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo	4
	Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.	115
	Las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.	115
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	El Estado garantizará el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo	6
	Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información	2
	Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana	2
	Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias institucionales por parte de los Organismos garantes	2
	Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.	2

Ilustración 72. Lista de cotejo – Territorio 1/3. Elaboración propia 2020.

MARCO NORMATIVO NACIONAL		
Doc.	Selección de texto	Art
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	El consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la secretaria, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.	14
	Constituye un derecho de las personas obtener información gratuita, oportuna, veraz, pertinente, completa y en formatos abiertos de las disposiciones de planeación urbana y Zonificación que regulan el aprovechamiento de predios en sus propiedades, barrios y colonias.	94
	Los gobiernos municipales y los de las entidades federativas podrán suscribir convenios de coordinación, con el propósito de que estos últimos asuman el ejercicio de funciones que en materia de asentamientos humanos y Desarrollo Urbano les corresponden a los municipios, o bien para que los municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas.	13
	La secretaria con la participación, en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación entre la Federación y las entidades federativas con la intervención con los sectores social y privado	12
	Todas las personas sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, limitación física, orientación sexual, tienen derecho a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros	2
Reglas de Operación del CCNOTD	El Comité es el órgano facultado para la elaboración de normas oficiales mexicanas y la promoción de su cumplimiento en materia de Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General y demás disposiciones aplicables.	3

Ilustración 73. Lista de cotejo – Territorio 2/3. Elaboración propia 2020.

MARCO NORMATIVO NACIONAL		
Doc.	Selección de texto	Art.
Código de Edificación de Vivienda	Los conjuntos habitacionales deben contar con el suficiente mobiliario urbano, de acuerdo con los requerimientos y dosificación establecidos por la autoridad competente.	406.2
	Los conjuntos habitacionales deben facilitar y permitir a la autoridad competente la introducción de los servicios públicos de transporte, vigilancia, auxilio, correo y recolección de basura de acuerdo con las disposiciones de la autoridad misma y las necesidades de la población prevista del proyecto	402.12
	Los predios donde se pretenda edificar un conjunto habitacional deben contar con los servicios de infraestructura, aprobados por la autoridad competente	402.11
	Toda restricción de las construcciones debe estar regulada por lo establecido en el Programa de Desarrollo Urbano y el Atlas de Riesgo Municipal	402.5
	La estructura vial del conjunto habitacional debe ser congruente con la estructura vial del PDU a fin de garantizar una correcta integración del proyecto tanto con el contexto urbano inmediato como con el resto del centro de población.	402.10

Ilustración 74. Lista de cotejo – Territorio 3/3. Elaboración propia 2020.

Anexo 6. Marco Normativo y Legal. Codificación Axial

A manera de ejemplo se expone un texto que fue seleccionado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que menciona el “Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales, estatales y municipales”; esta frase se procesa en la codificación axial como categoría del *Manejo de Recursos*. Es decir, el artículo 75 de la CPEUM expone las condiciones para atender el manejo de los recursos de la nación; de esta manera se sintetiza y codifica la frase completa. Éste mismo ejercicio se aplica en cada frase seleccionada en los documentos oficiales de los tres niveles de gobierno. A continuación, se ilustra el procesamiento de cada narrativa.

MARCO NORMATIVO NACIONAL		
Documento	Indicadores de:	
	Gobernanza	Conjuntos habitacionales
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Manejo de Recursos Estrategias Autoridad Capacidad Manejo Normativo Instrumentos Políticos	
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Manejo de Recursos Voluntad Política Estrategias Manejo Normativo Autoridad	
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Instrumentos Políticos Estrategias Validez y Legitimidad Manejo de Recursos Existencia y Robustez Productos Autoridad Capacidad	Negociaciones Acuerdos Competencias
Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano		Competencias
Código de Edificación de Vivienda	Instrumentos Políticos Existencia y Robustez Productos	Condiciones Ambientales Biodiversidad Diversidad Relieve

Ilustración 75. Marco Normativo Nacional. Elaboración propia 2020.

COLIMA		
Documento	Indicadores de:	
	Gobernanza	Conjuntos habitacionales
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima	Manejo Normativo Estrategias Manejo de Recursos	Competencias
Ley del Municipio Libre del Estado de Colima	Manejo de Recursos Capacidad Autoridad Voluntad Política	Competencias
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima	Instrumentos Políticos Estrategias Existencia y Robustez Voluntad Política	Competencias
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima	Autoridad Capacidad Productos Instrumentos Políticos Existencia y Robustez Manejo de Recursos Estrategias	Competencias Condiciones Ambientales
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima	Manejo Normativo Estrategias	
Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima	Autoridad Existencia y Robustez Estrategias Capacidad	Acuerdos Competencias
Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	Manejo Normativo Manejo de Recursos	
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	Capacidad Estrategia Manejo de Recursos	
Reglamento de Zonificación del Estado de Colima	Manejo de Recursos Voluntad Política Existencia y Robustez Productos	Condiciones Ambientales Relieve

Ilustración 76. Marco Normativo Estado de Colima. Elaboración propia 2020.

MANZANILLO		
Documento	Indicadores de:	
	Gobernanza	Conjuntos habitacionales
Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Local del Territorio del Territorio de Manzanillo, Colima.	Estrategias Capacidad Productos Validez y Legitimidad	Biodiversidad Relieve
Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del H. Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo.	Estrategias	
Reglamento del COPLADEMUN del Municipio de Manzanillo, Colima	Autoridad Instrumentos Políticos	
Reglamento que rige el funcionamiento del Cabildo del Municipio de Manzanillo, Colima	Manejo de recursos Estrategias Capacidad Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Existencia y Robustez	Competencias Negociaciones Acuerdos
Reglamento General del Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima	Validez y Legitimidad Existencia y Robustez Instrumentos Políticos Capacidad Autoridad Estrategias Manejo de recursos	Competencias
Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Manzanillo.	Elemento Normativo Autoridad Estrategias Productos Capacidad Validez y Legitimidad Manejo de recursos Instrumentos Políticos	Condiciones ambientales Competencias
Reglamento de Inspección-Notificación Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional	Autoridad	
Reglamento General de los Comités de Barrios y Colonias Populares de Manzanillo, Colima	Capacidad	
Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Estrategias Capacidad	Acuerdos
Reglamento de Mejora Regulatoria para el Municipio de Manzanillo, Colima	Estrategias Voluntad Política Autoridad	Competencias
Código de Conducta de los Servidores Públicos del Municipio de Manzanillo, Colima	Estrategias Manejo Normativo	Diversidad Competencias Acuerdos
Código de Ética y Reglas de Integridad de los Servidores Públicos del Municipio de Manzanillo, Colima	Manejo Normativo	

Ilustración 77. Marco Normativo Municipio de Manzanillo, Col. Elaboración propia 2020.

BAJA CALIFORNIA SUR		
Documento	Indicadores de:	
	Gobernanza	Conjuntos habitacionales
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	Autoridad Manejo de Recursos	Competencias Diversidad Condiciones Ambientales
Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur	Productos Voluntad Política Instrumentos Políticos Manejo Normativo Estrategias Capacidad Existencia y Robustez Manejo de Recursos Validez y Legitimidad	Competencias
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur	Instrumentos Políticos	Competencias
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur	Manejo Normativo Estrategias Capacidad Manejo de Recursos	
Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur	Capacidad Manejo Normativo Existencia y Robustez Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad	Competencias
Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Baja California Sur	Manejo de Recursos Autoridad	
Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y Municipios de Baja California Sur.	Existencia y Robustez Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Voluntad Política Autoridad Manejo de Recursos	
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	Manejo Normativo Voluntad Política Estrategias Autoridad	
Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur	Voluntad Política Capacidad Manejo de Recursos	Competencias
Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur	Productos Autoridad Capacidad	Competencias
Ley de Participación ciudadana para el Estado de Baja California Sur	Estrategias Productos Capacidad	
Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de Baja California Sur	Manejo Normativo	

Ilustración 78. Marco Normativo Estado de B.C.S. 1/2. Elaboración propia 2020.

BAJA CALIFORNIA SUR		
Documento	Indicadores de:	
	Gobernanza	Conjuntos habitacionales
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur	Autoridad Manejo de Recursos Manejo Normativo Voluntad Política	
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur	Manejo de Recursos	
Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur	Productos Manejo Normativo	
Reglamento para Otorgar Estímulos y Recompensas a los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur	Manejo Normativo	
Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California Sur	Existencia y Robustez Validez y Legitimidad Instrumentos Políticos Productos Voluntad Política Autoridad	Diversidad Biodiversidad Condiciones ambientales Competencias Relieve

Ilustración 79. Marco Normativo Estado de B.C.S. 2/2. Elaboración propia 2020.

LA PAZ		
Documento	Indicadores de:	
	Gobernanza	Conjuntos habitacionales
Reglamento de la Administración Pública Municipal de la Paz, Baja California Sur.	Existencia y Robustez Autoridad Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Estrategias Productos Capacidad	Competencias
Reglamento para el Funcionamiento del Departamento de Asuntos Internos del Municipio de La Paz, B.C.S.	Manejo de Recursos	
Código de Conducta de los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de La Paz, B.C.S.	Manejo Normativo	
Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de La Paz, B.C.S.	Manejo Normativo	

Ilustración 80. Marco Normativo Municipio de La Paz, B.C.S. Elaboración propia 2020.

Anexo 7. Marco legal y normativo. Codificación Selectiva

NACIONAL				
Documento	Gobernanza		Conjuntos habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos	Manejo de Recursos Estrategias Autoridad Capacidad Manejo Normativo Instrumentos Políticos	Eficiente		
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Manejo de Recursos Voluntad Política Estrategias Manejo Normativo Autoridad	Eficiente		
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Instrumentos Políticos Estrategias Validez y Legitimidad Manejo de Recursos Existencia y Robustez Productos Autoridad Capacidad	Eficiente	Negociaciones Acuerdos Competencias	Eficiente
Reglas de Operación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano			Competencias	Eficiente
Código de Edificación de Vivienda	Instrumentos Políticos Existencia y Robustez Productos	Eficiente	Condiciones Ambientales Biodiversidad Diversidad Relieve	Eficiente

Ilustración 81. Codificación Marco Normativo Nacional. Elaboración propia 2020.

COLIMA				
Documento	Gobernanza		Conjuntos habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima	Manejo Normativo Estrategias Manejo de Recursos	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley del Municipio Libre del Estado de Colima	Manejo de Recursos Capacidad Autoridad Voluntad Política	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Colima	Manejo Normativo Estrategias	Eficiente		
Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos	Manejo Normativo Manejo de Recursos	Eficiente		
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	Capacidad Estrategia Manejo de Recursos	Eficiente		
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima	Estrategias Estrategias Existencia y Robustez Voluntad Política	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima	Autoridad Capacidad Productos Instrumentos Políticos Existencia y Robustez Manejo de Recursos Estrategias	Eficiente	Competencias Condiciones Ambientales	
Ley del Instituto para el Registro del Territorio del Estado de Colima	Autoridad Existencia y Robustez Estrategias Capacidad	Eficiente	Acuerdos Competencias	Eficiente
Reglamento de Zonificación del Estado de Colima	Manejo de Recursos Voluntad Política Existencia y Robustez Productos	Eficiente	Condiciones Ambientales Relieve	Eficiente

Ilustración 82. Codificación Marco Normativo Colima. Elaboración propia 2020.

MANZANILLO				
Documento	Gobernanza		Conjuntos Habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Reglamento de Mejora Regulatoria para el Municipio de Manzanillo, Colima	Estrategias Voluntad Política Autoridad	Eficiente	Competencias	Eficiente
Código de Conducta de los Servidores Públicos del Municipio de Manzanillo, Col.	Estrategias Manejo Normativo	Eficiente	Diversidad Competencias Acuerdos	Eficiente
Código de Ética y Reglas de Integridad de los Servidores Públicos del Municipio de Manzanillo, Colima	Manejo Normativo	Eficiente		

Ilustración 83. Codificación Marco Normativo Manzanillo 1/2. Elaboración propia 2020.

MANZANILLO				
Documento	Gobernanza		Conjuntos habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del H. Ayuntamiento Mzn.	Estrategias	Eficiente		
Reglamento del COPLADEMUN del Municipio de Manzanillo, Col.	Autoridad Instrumentos Políticos	Eficiente		
Reglamento que rige el funcionamiento del Cabildo del Municipio de Manzanillo, Colima	Manejo de recursos Estrategias Capacidad Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Existencia y Robustez	Eficiente	Competencias Negociaciones Acuerdos	Eficiente
Reglamento General del Ayuntamiento Constitucional de Manzanillo, Colima	Validez y Legitimidad Existencia y Robustez Instrumentos Políticos Capacidad Autoridad Estrategias Manejo de recursos	Eficiente	Competencias	Eficiente
Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Manzanillo.	Elemento Normativo Autoridad Estrategias Productos Capacidad Validez y Legitimidad Manejo de recursos Instrumentos Políticos	Eficiente	Condiciones ambientales Competencias	Eficiente
Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Local del Territorio de Manzanillo, Colima.	Estrategias Capacidad Productos	Eficiente	Biodiversidad Relieve	Eficiente
Reglamento de Inspección-Notificación Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional	Validez y Legitimidad	Eficiente		
Reglamento General de los Comités de Barrios y Colonias Populares de Manzanillo, Col.	Capacidad	Eficiente		
Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Manzanillo.	Elemento Normativo Autoridad Estrategias Productos Capacidad Validez y Legitimidad Manejo de recursos Instrumentos Políticos	Eficiente	Condiciones ambientales Competencias	Eficiente
Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial Local del Territorio de Manzanillo, Colima.	Estrategias Capacidad Productos	Eficiente	Biodiversidad Relieve	Eficiente
Reglamento de Inspección-Notificación Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional	Validez y Legitimidad	Eficiente		
Reglamento General de los Comités de Barrios y Colonias Populares de Manzanillo, Col.	Capacidad	Eficiente		
Reglamento Interior del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Estrategias Capacidad	Eficiente	Acuerdos	Eficiente

Ilustración 84. Codificación Marco Normativo Manzanillo 2/2. Elaboración propia 2020.

BAJA CALIFORNIA SUR				
Documento	Gobernanza		Conjuntos Habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur	Autoridad Manejo de Recursos	Eficiente	Competencias Diversidad Condiciones ambientales	Eficiente
Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur	Productos Voluntad Política Instrumentos Políticos Manejo Normativo Estrategias Capacidad Existencia y Robustez Manejo de Recursos Validez y Legitimidad	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur	Instrumentos Políticos	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Baja California Sur	Manejo Normativo Estrategias Capacidad Manejo de Recursos	Eficiente		
Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur	Capacidad Manejo Normativo Existencia y Robustez Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Baja California Sur	Manejo de Recursos Autoridad	Eficiente		
Ley de Mejora Regulatoria para el Estado y Municipios de Baja California Sur.	Existencia y Robustez Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Voluntad Política Autoridad Manejo de Recursos	Eficiente		
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	Manejo Normativo Voluntad Política Estrategias Autoridad	Eficiente		
Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur	Voluntad Política Capacidad Manejo de recursos	Eficiente	Competencias	Eficiente
Ley del Instituto de Vivienda de Baja California Sur	Productos Autoridad Capacidad	Eficiencia	Competencia	Eficiencia
Ley de Participación ciudadana para el Estado de Baja California Sur	Estrategias Productos Capacidad	Eficiente		

Ilustración 85. Codificación Marco Normativo B.C.S. 1/2. Elaboración propia 2020.

BAJA CALIFORNIA SUR				
Documento	Gobernanza		Conjuntos Habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de BCS	Manejo Normativo	Eficiente		
Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Baja California Sur	Autoridad Manejo de Recursos Manejo Normativo Voluntad política	Eficiente		
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de BCS	Manejo de Recursos	Eficiente		
Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de BCS	Productos Manejo Normativo	Eficiente		
Reglamento para Otorgar Estímulos y Recompensas a los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de BCS	Manejo Normativo	Eficiente		
Reglamento de Fraccionamientos del Estado de Baja California Sur	Existencia y Robustez Validez y Legitimidad Instrumentos políticos Productos Voluntad política Autoridad	Eficiente	Diversidad Biodiversidad Condiciones ambientales Competencias Relieve	Eficiente

Ilustración 86. Codificación Marco Normativo B.C.S. 2/2. Elaboración propia 2020.

LA PAZ				
Documento	Gobernanza		Conjuntos Habitacionales	
	Indicador	Código	Indicador	Código
Reglamento de la Administración Pública Municipal de la Paz, Baja California Sur.	Existencia y Robustez Autoridad Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Estrategias Productos Capacidad	Eficiente	Competencias	Eficiente
Reglamento para el Funcionamiento del Departamento de Asuntos Internos del Municipio de La Paz, B.C.S.	Manejo de Recursos	Eficiente		
Reglamento Interior del Instituto Municipal de Planeación de La Paz, B.C.S.	Productos Instrumentos Políticos Validez y Legitimidad Existencia y Robustez Capacidad	Eficiente		
Código de Conducta de los Servidores Públicos del H. Ayuntamiento de La Paz, B.C.S.	Manejo Normativo	Eficiente		
Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de La Paz, B.C.S.	Manejo Normativo	Eficiente		

Ilustración 87. Codificación Marco Normativo La Paz. Elaboración propia 2020.