



**EL COLEGIO
DE SONORA**

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**Análisis de la implementación del Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación
del Centro Urbano de Hermosillo en el periodo 2007-2014**

Tesis presentada por:

Miguel Ángel Monteverde Ávalos

para obtener el grado de

Maestro en Ciencias Sociales

en la línea de investigación Globalización y Territorios

Director de tesis: Dr. Víctor S. Peña Mancillas

Lector interno: Dr. Nicolás Pineda Pablos

Lector externo: Dr. Jesús Rubio Campos

Hermosillo, Sonora

Diciembre 2015

La vida pública no es solo política,
sino, a la par y aun antes, intelectual, moral, económica
religiosa; comprende los usos todos colectivos
e incluye el modo de vestir y el modo de gozar.

JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por permitir mis estudios de posgrado. A El Colegio de Sonora, por su planta docente y administrativa. A mis compañeros de generación, por compartir significados en amistad.

Al Dr. Víctor S. Peña, por su profesionalidad, compromiso y conocimiento transmitido para la elaboración de este trabajo. Al Dr. Jesús Rubio y al Dr. Nicolás Pineda, por su tiempo invertido en la revisión de esta tesis.

Al *Institut de Govern i Polítiques Públiques*, en especial al Dr. Ismael Blanco por su disponibilidad y recomendaciones durante mi estancia de investigación.

A mi madre, por ser pilar de mi existencia. A mi padre, por su apoyo incuestionable. A mi abuela, por sus consejos.

A Alejandra, por hacer del devenir un espacio grato.

Otoño del 2015.

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I. LAS POLÍTICAS URBANAS Y EL ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN.....	13
1 Las políticas públicas como objeto de estudio	13
2 Las políticas públicas. Una explicación de la acción pública.....	16
3 Las políticas urbanas. Gobernabilidad y territorio	20
4 La implementación de las políticas públicas	25
4.1 ¿Qué es la implementación de las políticas públicas?	26
4.2 Sistema de acción pública.....	29
4.3 Enfoques para el análisis de la implementación de la política pública	32
4.4 Enfoque <i>top-down</i> o de arriba hacia abajo.	32
4.5 Enfoque <i>bottom-up</i> o de abajo hacia arriba.	40
4.6 Hacia una síntesis de la implementación	43
5 Mapa conceptual teórico.....	45
CAPÍTULO II. LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO	47
1 Las ciudades y su planeación estratégica. Tendencias internacionales y su influencia en la planeación urbana de México a principios del siglo XXI	47
2 La institucionalización de la planeación urbana en México.....	51
2.1 Reformas a la Constitución Política Federal	52
2.2 La Ley General de Asentamientos Humanos	54

2.3	La planeación urbana nacional: normas formales y acciones gubernamentales	56
2.4	Del Plan al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1978-2006	60
3	Sistema estatal de planeación urbana	62
4	Estructura administrativa municipal	65

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

1	Diseño de la investigación	71
2	Sistema de categorización	72
3	Técnicas y herramientas para la recolección de datos	73
4	Método narrativo	74
5	Estructura narrativa	75
6	Técnicas y herramientas para el análisis de datos	77

CAPÍTULO IV. EL ESTUDIO DE CASO INSTRUMENTAL. EL PROGRAMA PARCIAL DE MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DEL CENTRO URBANO DE HERMOSILLO

1.	El Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano	78
2	Estructura narrativa del estudio de caso instrumental	84
2.1	La preocupación por dignificar el centro histórico	85
2.2	La formulación del Programa Parcial	87
2.2.1	Los procedimientos formales para la aprobación del Programa Parcial	94
2.2.2	La consulta pública	95
2.2.3	Dictamen por Comisión de Cabildo de Hermosillo	96

2.2.4	Aprobación por Cabildo de Hermosillo.....	97
2.2.5	Dictamen de Congruencia por la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora	97
2.3	Del discurso al hecho: la ejecución del Programa Parcial.....	100
2.4	La continuidad del problema público	115
3	Hallazgos del estudio de caso instrumental.....	117
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		130
BIBLIOGRAFÍA		137
ANEXO 1.....		149
ANEXO 2.....		154

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.	Estructura general de la obra.	12
Ilustración 2.	La acción pública como funciones de producción.	20
Ilustración 3.	El campo de análisis de la implementación.....	29
Ilustración 4	Factores involucrados en la implementación de una política pública.	30
Ilustración 5.	El enfoque <i>top-down</i> de la ejecución.	34
Ilustración 6.	Mapa conceptual del marco teórico.....	46
Ilustración 7.	Conformación jerárquica del Sistema Estatal de Planeación Urbana para el Estado de Sonora.	63
Ilustración 8.	Estructura administrativa de Hermosillo en desarrollo urbano.	65
Ilustración 9.	Grupos de entrevistados.	74

Ilustración 10. Estructura narrativa	76
Ilustración 11 El Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano de Hermosillo.	79
Ilustración 12. Relación entre los objetivos y las estrategias del Programa Parcial.....	82
Ilustración 13. Líneas estratégicas del Programa Parcial.	83
Ilustración 14. Estructura narrativa del estudio de caso instrumental.	84
Ilustración 15. Eventos durante la formulación del Programa Parcial.	99
Ilustración 16. Eventos durante la ejecución del Programa Parcial.	105
Ilustración 17. Actores y responsabilidades dentro del Programa Parcial.	105
Ilustración 18. Recursos financieros provenientes del Programa Hábitat invertidos en el Centro Urbano.	109
Ilustración 19. Estructura orgánica del concesionario operador de parquímetros.....	110
Ilustración 20. Recursos públicos obtenidos por medio de parquímetros.	111
Ilustración 21. Obras realizadas en el Centro Urbano durante el periodo 2007 al 2014.	114
Ilustración 22. Estructura del proceso de implementación.....	118
Ilustración 23. Relación entre el plan de acción y los actos de implementación del PPMCCUH	119
Ilustración 24. Distribución de la inversión en el centro urbano de Hermosillo 2007-2014.	122
Ilustración 25. Eficiencia de los requisitos legales del Programa Parcial.	123

RESUMEN

La presente investigación analiza el proceso de implementación de la política urbana de recuperación del centro histórico y comercial de la ciudad de Hermosillo, el Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano, durante el periodo 2007-2014. Se revisó el enfoque de políticas públicas para determinar los factores que obstaculizaron el cumplimiento de los propósitos de la política en cuestión. El trabajo es de tipo descriptivo-interpretativo. Con ayuda del estudio de caso instrumental como herramienta teórico-metodológica, se describió el proceso de implementación a partir de la información recolectada por medio de entrevistas semiestructuradas a actores involucrados y de una revisión documental.

La evidencia demostró que la estructura lineal, del decisor a la periferia, erosionó el alcance transversal de esta política urbana. Los factores que obstaculizaron el proceso de implementación están relacionados con el contenido de la política, con recursos financieros y de consenso, y el cambio de prioridades en las administraciones públicas municipales. Se concluyó que esta política urbana no desarrolló la capacidad de renovación ni de apropiación por los actores que inciden dentro del territorio del centro urbano; su alcance dependió de sus promotores y de las prioridades políticas del momento. Por último, se establecieron recomendaciones extraídas de la experiencia del caso instrumental.

INTRODUCCIÓN

Las ciudades en México se han caracterizado por procesos de crecimiento poblacional y despliegue territorial, que dan lugar a modelos discontinuos y dispersos espacialmente; estos modelos han tenido impactos en sus habitantes, en la economía y en el medio ambiente (SEDATU 2013; IMCO 2014). El resultado de este escenario ha provocado transformaciones en la agenda pública de los gobiernos municipales: el debate gira en torno a criterios de sustentabilidad y el interés por el derecho a la ciudad como opciones dentro de las políticas públicas municipales para contrarrestar los impactos negativos de esos modelos. Los gobiernos municipales expanden y profundizan su agenda de políticas públicas, en función de construir redes de actores en torno a la acción pública, de integrar demandas ciudadanas y de crear relaciones intergubernamentales para solucionar los problemas públicos.

Pese a la relevancia del desarrollo y gestión de ciudades en la actualidad, existe déficit de trabajos empíricos que aboquen a comprender los productos del sistema municipal de planeación urbana en Hermosillo, Sonora. Esta carencia obliga a plantear el problema de investigación: **¿qué implica poner en práctica una decisión pública en materia de planeación urbana en Hermosillo?**, la cuestión conduce al enfoque de políticas públicas.

El objeto de estudio de la presente investigación es el proceso de implementación de la política urbana de recuperación del centro histórico y comercial de la ciudad de Hermosillo, conocido como Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano (en adelante Programa Parcial o PPMCCUH) durante el periodo 2007-2014.

Las preguntas que guían la investigación son: a) ¿cómo fue el proceso de implementación del Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano

durante el periodo 2007-2014? y, b) ¿cuáles fueron los factores que obstaculizaron el cumplimiento del Programa Parcial?

El objetivo general es analizar el proceso de implementación del Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano de Hermosillo durante el periodo 2007-2014. Como objetivo particular, explicar los factores obstaculizadores para el cumplimiento de los fines de esta política urbana. Es evidente que centrarse en una experiencia particular puede ofrecer impedimentos. Sin embargo, el Programa Parcial incorpora factores determinantes en el proceso de implementación que dotan de significado a la empresa:

- Su lógica de diseño e implementación la comparten las actuales políticas urbanas del sistema urbano municipal en Hermosillo; situación óptima para comprobar una serie de proposiciones.
- Su existencia permite hacer un recorte temporal de ocho años para apreciar su funcionamiento.

El estudio de caso instrumental promete las coordenadas metodológicas para ser un instrumento de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas más generales que el caso mismo (Gundermann 2004; Barzelay 2004). Por ello, se recurre al análisis del caso instrumental Programa Parcial para generar conocimiento sistemático de su proceso de implementación y extraer lecciones de ello.

La presente investigación pretende comprobar que: a) el proceso de implementación del Programa Parcial durante el periodo 2007-2014 se estructuró bajo una lógica lineal que desciende del decisor a la periferia, con base en criterios técnicos y de competencia, lo que obstaculizó su alcance transversal; b) Los factores que obstaculizarían el proceso de implementación del Programa Parcial estarán relacionados con la tratabilidad del problema

público, los cambios de prioridades en la administración municipal y los problemas de financiación.

Un estudio de esta naturaleza permite arrojar luz sobre la brecha entre lo ideado y los resultados de una política urbana (en voz de Grindle 2009), al tratar los obstáculos que se presentan durante su implementación.

La tesis se estructura en cinco capítulos. El primero presenta el marco teórico-conceptual de la investigación. Se hace una revisión en torno al enfoque de políticas públicas desde sus orígenes como disciplina para después delimitar su objeto de estudio. Asimismo, se reflexiona sobre el concepto y las características de políticas públicas en general, y de políticas urbanas en particular; posteriori, la implementación y los factores que la condicionan a la luz de diversos modelos de análisis.

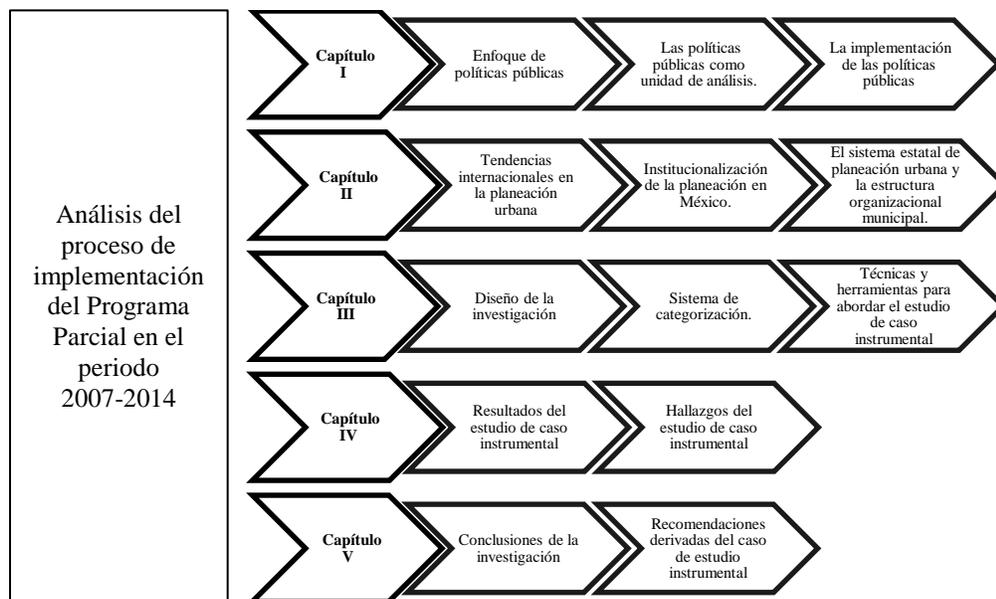
En el segundo capítulo se reconstruyen elementos socio-históricos para contextualizar el objeto de estudio. La primera parte fija las tendencias internacionales que influyen en la prescripción y diseño de las políticas urbanas en México contemporáneo. En la segunda se describe el proceso de institucionalización de la planeación urbana en México, con intención de entrever las características jurídicas y organizacionales de los programas en desarrollo urbano en el orden federal. En la última parte se aborda el sistema estatal de planeación desde las reglas formales y la estructura organizacional del sistema de planeación municipal.

El tercer capítulo trata el marco metodológico. Se define al estudio de caso instrumental como el método que exige el objeto de estudio, seguido de una matriz de análisis que ayuda a expresar la morfología del objeto de estudio a través de indicadores empíricos. Asimismo, se elige el método narrativo como la opción para presentar el caso de estudio.

Dentro del cuarto capítulo se presentan los resultados del estudio de caso y su respectivo análisis. Los resultados se estructuran en tres partes. La primera refiere a la emergencia de la situación del centro urbano de Hermosillo como problema público. La segunda trata del conjunto de procedimientos que componen la formulación de la política pública en cuestión. Tercera, se narran los elementos de la ejecución y la adquisición de roles de los entes implementadores. En la última sección de este capítulo se discuten los datos empíricos a la luz del enfoque de políticas públicas con propósito de confrontar lo prescriptivo con lo efectivo de la política urbana en cuestión.

Quinto y último capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones de la investigación. Este capítulo se estructura en tres niveles de discusión: teórico, empírico y prescriptivo.

Ilustración 1. Estructura general de la obra.



Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO I. LAS POLÍTICAS URBANAS Y EL ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Este capítulo se articula en tres apartados: 1) se plasma, desde su origen, el enfoque de las políticas públicas; 2) se aborda la conceptualización de las políticas urbanas y 3) se estructuran conceptos para el análisis de la implementación de políticas urbanas. El enfoque de políticas públicas permite analizar la acción pública que pone en marcha el Programa Parcial. Una virtud del análisis de políticas públicas aplicadas a políticas urbanas es ampliar la visión de la acción pública, en sentido de superar la visión de municipio como una unidad administrativa prestadora de servicios, según Enrique Cabrero (2007). El enfoque de políticas públicas permite dilucidar sobre el entramado interno de actores gubernamentales municipales (Cabildo, alcalde, funcionarios y servidores públicos), así como de componentes intergubernamentales (interacciones con el gobierno federal, estatal y dependencias paramunicipales) y actores no gubernamentales (ciudadanos, grupos de interés), en función de implementar una política urbana.

1 Las políticas públicas como objeto de estudio

Dentro de los primeros estudios de la ciencia de la administración pública se supedita la voz políticas públicas (*policy*) como objeto de estudio dentro de su disciplina. Frank Goodnow utilizaba el término *política* como guía o la influencia sobre la *policy* gubernamental y de la administración como la ejecución de esta: con ello, el autor abre tema para discusión en la materia, al separar la política de la administración (Guerrero 2000, 254). Años más adelante, ante la exigencia de la rigurosidad conceptual, Leonard White propone la política pública como categoría central en la definición de la

administración pública¹; mientras que arguye que el éxito o fracaso de la administración pública depende en el carácter de la política pública y cómo se formula en la legislación (Rivera Lugo 2007). Con una perspectiva opuesta a la de Goodnow, Dimock (citado por Guerrero 2000) propone que los servidores públicos participaban tanto en la elaboración como en la ejecución de las políticas públicas. Lo interesante de su propuesta fue que el término de políticas públicas incluye toda la actividad del sistema político. Es la mediación entre la política y la administración pública: por política es todo lo que hace el gobierno para determinar las políticas públicas, y por administración pública está relacionado con el qué y con el cómo del gobierno (Guerrero 2000). Sin embargo, estas posturas dentro de la ciencia de la administración pública fueron rechazadas por dificultar su consolidación como disciplina, al aceptar la naturaleza política de la administración pública.

Fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando el enfoque de políticas públicas adquiere precisión académica. Una de las razones fue la preocupación por la eficacia de los gobiernos derivado de la complejidad política, económica y social en la que habría de desenvolverse (Merino 2013). Harold D. Lasswell con su artículo *La orientación hacia las políticas* (1951) inauguró el enfoque de las políticas públicas. La proposición básica del ensayo citado surge con la idea de convocar en tiempos de paz la misma grandilocuencia que un Estado es capaz de producir en tiempos de guerra, en función de cumplir objetivos consensuados (Merino 2013). De esta manera, la orientación a las políticas (*policy orientation*) puede constituir un llamamiento para mejorar la racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones. Con el nacimiento de este enfoque se inicia la discusión sobre su autonomía como disciplina frente a la ciencia administrativa.

¹ “La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado” (White, 1964, 1).

Un lado de la discusión considera el estudio de las políticas públicas como corriente de la ciencia de la administración pública con características propias y una metodología particular. Omar Guerrero considera que además de ser la ciencia de la administración pública uno de los terrenos primigenios del enfoque de políticas públicas, esta sigue siendo una disciplina fértil para su desarrollo, pues “la administración pública está involucrada con la hechura de la *policy* por cuanto a ella corresponde su ejecución” (Guerrero 2014, 13). La administración pública es la que pone en práctica la política pública, por lo que colaborar de manera significativa con la ciencia de la administración pública ayuda a enriquecer la implementación de las políticas públicas.

En cambio, el enfoque de las políticas públicas rompe con los supuestos básicos de la administración por tres razones: 1) antepuso el análisis propio de la política pública sobre el análisis que se deriva de la dependencia gubernamental; 2) sobreviene el proceso decisorio ante la norma jurídica como base de sus estudios; 3) se opone al acotado campo de la administración pública, la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo (Cabrerero 1998).

Mauricio Merino (2013) arguye que el enfoque de políticas públicas no representa una continuación de la disciplina de la administración pública ni es consecuencia de su evolución, sino una alternativa al objeto de estudio de la ciencia administrativa, pues “si la administración pública quería ser una disciplina capaz de abarcar a la totalidad de las estructuras creadas para resolver necesidades sociales en nombre del conjunto, las políticas públicas parten de la singularización de los problemas y las respuestas” (Merino 2013, 30).

Por la exigencia de consenso en escenarios plurales, el gobierno deja de ser un conjunto de autoridades públicas unidas por un proyecto de planeación único para evolucionar a un gobierno productor de decisiones y de programas a seguir. Aguilar Villanueva agrega:

“Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficacia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política” (Aguilar 1993, 30).

En síntesis, el enfoque de políticas públicas es pensado como un conjunto articulado de técnicas y conceptos que ayudan a entender la acción gubernamental y social como la acción resultante de un entramado institucional y un conjunto de actores con diferentes intereses que participan en la solución de problemas públicos (Cabrero 2007). Pensado de esta manera, el enfoque toma relevancia para abordar el Programa Parcial que propone una red de 16 organismos gubernamentales y no gubernamentales para su implementación.

2 Las políticas públicas. Una explicación de la acción pública

La autoridad pública se justifica en sus acciones². Los funcionarios y servidores públicos intervienen por medio de acciones en la sociedad que los elige, por lo menos, en las sociedades democráticas. Se ven en la necesidad de decidir cómo actuar frente a la realidad social. Sin embargo, la acción gubernamental tiene efectos directos e indirectos en la

² Hermann Heller (2010) menciona que la existencia del Estado depende de su justificación. Todo poder existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico; pero no significa actuar en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad. Al no separar lo jurídico con lo antijurídico no es posible hablar de justificación. Es al criterio jurídico al que le incumbe regular de manera recta la vida social. Es decir, el Estado está justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el derecho de una determinada etapa de su evolución. Es la protección de la carga axiológica de las normas jurídicas la justificación del actuar del Estado, cuya validez ideal es inmanente a la validez del actuar estatal como medio para alcanzar determinado fin. Es la manifestación de la actividad del Estado el que justifica su existencia: esta organización jurídica solo existe en sus resultados, la acción pública.

sociedad. El objeto de estudio del enfoque de políticas públicas es la acción de las autoridades públicas y sus efectos en el seno de la sociedad (Mény y Thoenig 1992).

La política pública es el instrumento particular de toda actividad del Estado. Es la síntesis de todo el actuar Estatal. La política pública se compone por “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye 2005, 1). Esta definición elemental brinda dos elementos sustanciales.

El primero ubica al gobierno como el principal agente en la hechura de las políticas públicas. Esto sobrepone el ámbito público, el espacio público sobre el interés particular³. Lo público es “una categoría comprensiva que es incumbente a la totalidad del pueblo políticamente organizado, donde impera el interés colectivo y de la vida comunitaria” (Guerrero 2000, 39); que requiere de “regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”, agrega Parsons (2007, 37). Conviene aclarar que es posible la influencia de alguna organización no gubernamental (ONG) en la hechura o implementación de la política pública, pero esta corresponde a una actividad intrínseca del Estado.

El segundo elemento de la definición de Dye es la determinación de actuar o no sobre una situación. La posibilidad de decisión significa la intencionalidad del gobierno para solucionar cierta situación; sin embargo, también expresa la deliberación en la toma de decisiones para dar comienzo o poner fin a un determinado *statu quo*. En otras palabras, la

³ Todo Estado, independiente de su justificación ideológica, realiza funciones (de acción u omisión) en sentido de alcanzar el bien público; por medio de estas actividades el Estado busca cumplir los fines que lo originan y lo justifican (Porrúa Pérez 2002). Para poder realizar estos, la actividad del Estado se desarrolla a través de su estructura orgánica inmediata. Las funciones constituyen la forma en que el Estado busca el ejercicio de las facultades otorgadas en las leyes administrativas; sin embargo, no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga atribución diferente, pues pueden servir para realizar una misma facultad (Fraga 2009).

omisión intencional o no del actuar gubernamental por medio de políticas públicas produce efectos en la situación determinada.

Sin embargo, Velásquez Gavilanes (2009) argumenta que la generalidad de la definición de Dye no solo deja por fuera a elementos como la implementación y evaluación, sino además permite considerar como política pública decisiones o intervenciones que no lo son. Para corresponder a una definición adecuada, comenta Mauricio Merino:

“Han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado -y no por los particulares- con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público -al menos parcialmente o como punto de partida- y en un horizonte temporal razonablemente definido.” (Merino 2013, 17).

Esta definición concibe la política pública como un proceso deliberativo. El diseño de la política pública no consiste en el enunciado de voluntad política para resolver problemas públicos, sino además, exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas, a partir de los medios disponibles para solucionarlos. También supone, desde lo que se define como problema público, el planteamiento de resultados que se desea obtener y el proceso a través del cual serán conseguidos (Merino 2013).

Se entiende por política pública como un proceso causal de decisiones, acciones u omisiones gubernamentales, en medida de sus facultades y con posibilidad de participación de los particulares, para corregir, modificar o prevenir una situación considerada problemática por medio del uso de recursos jurídicos, presupuestarios y humanos. Se distinguen tres características generales que comparten las políticas públicas. Un programa,

la orientación normativa y factor de coerción variable (Mény y Thoenig 1992; Subirats y otros 2008).

- *El programa.* Se señala que “los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común” (Mény y Thoenig 1992, 90).
- *La orientación normativa.* Se refiere a la carga valorativa de los actos del Estado: es la expresión de las finalidades y de preferencias del decisor. Las acciones traducen orientaciones, brindadas y delimitadas por la axiología de las normas en un contexto espacio-temporal: lo que *debe* suceder.
- *Factor de coerción variable.* Mény y Thoenig dan por hecho el carácter de coercitivo de la política pública. Sin embargo, la diversificación actual de los medios de acción y de intervención del subsistema político-administrativo caracteriza a la política pública tanto coercitiva como incentivadora (Subirats y otros 2008).

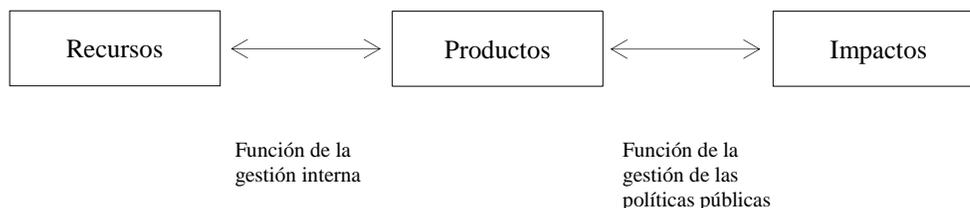
Efectos de las políticas públicas

La actividad gubernamental en las políticas públicas se distingue por dos facetas: la gestión interna y la gestión de las políticas públicas (Mény y Thoenig 1992). La gestión interna se refiere a la movilización de recursos que hace una autoridad pública en una suerte de cumplir con fines específicos e individualizables. La autoridad utiliza los recursos humanos y financieros que dispone para producir productos (outputs). Esta actividad se regula internamente y está subordinada a cumplir con objetivos o solucionar problemas.

Por otra parte, la gestión de las políticas públicas trata de transformar los productos de las autoridades públicas en impactos delimitados en tiempo y en espacio. Siguiendo a Subirats (2008, 94), el acto formal producido por la política (impactos de la política

pública) representa el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interface entre la administración y la sociedad civil.

Ilustración 2. La acción pública como funciones de producción.



Fuente: Mény y Thoenig (1992, 94).

3 Las políticas urbanas. Gobernabilidad y territorio

La ciudad es un conjunto de población que no genera por sí misma los medios de subsistencia, según François Ascher (2010). La ciudad supone producción social y espacial, e implica intercambio entre bienes de consumo, bienes simbólicos y ejercicio del poder. En ese sentido, la ciudad se presenta en dos direcciones. Por un lado, el espacio físico-natural (suelo, territorio), por otro, el constructo *societal* (espacio, gobierno).

Las intervenciones gubernamentales dentro de las ciudades se han presentado en relación con la construcción social de lo *urbano*. Tradicionalmente, se han presentado en dos dimensiones diferenciadas (Cochrane 2007). Primero, como aquellas acciones que van dirigidas a la transformación de los espacios físico. Estas intervenciones calificadas como “políticas urbanísticas” se fueron constituyendo en relación a los lugares en donde las personas se concentraban y organizaban un conjunto de actividades (Subirats y Blanco 2009). Segundo, como acciones gubernamentales para intervenir un área territorial específica como consecuencia que genera la vida en la ciudad: delincuencia, anomia,

extrema pobreza, aislamiento, segregación, tensiones en el uso del espacio público (Tomàs y Martí-Costa 2011).

Sin embargo, la lógica espacial dominante caracterizada por los procesos de acumulación de capital, de organización de la producción, de unificación de mercados, de comunicación de mensajes y del ejercicio del poder a nivel global (en términos de Borja y Castells 1998) suscita cambios en las formas de pensar, construir y gestionar las ciudades (Ascher 2010). Surge, con ello, la revalorización de la diversidad de agentes que actúan en la ciudad.

Enrique Cabrero (1998) menciona que es en este contexto donde el monolito estatal se fragmenta: las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan espacios y recursos (escasos por demás, en concordancia con el déficit del gasto público). En este proceso de fragmentación, se filtran intervenciones de actores de la sociedad civil. La explicación recae en las fuerzas centrífugas del proceso de gobernar; se vuelve en un proceso iterativo entre las agencias gubernamentales y civiles. Este escenario expande y profundiza la agenda pública municipal.

La agenda pública municipal, espacio donde se aplicaría la política urbana analizada en el presente trabajo, es condicionada por un escenario que convive con la múltiple interacción de actores, de variables exógenas que condicionan el actuar de las organizaciones gubernamentales y se ve presionada a desarrollar procesos adaptativos. Es aquí donde la capacidad de lo legal-racional se traslapa con el entendimiento del comportamiento; la linealidad de las intervenciones físico-urbanísticas se sustituye por una gestión heurística, iterativa, incremental y recurrente (Ascher 2010, 73). La incertidumbre y

procesos de redimensionamiento del Estado⁴ complejizan las agendas públicas municipales; las extienden a ofertas de movilidad urbana, medioambientales, de vivienda, de esquemas de coparticipación público privada, de marketing urbano y, al mismo tiempo, mantienen las propias de la autonomía municipal (desarrollo urbano, infraestructura, planeación urbana, entre otras).

La reconfiguración del espacio público como contenedor de esas sinergias sociourbanas refuerza la necesidad de una repolitización de lo urbano, a partir de sus nuevas dinámicas y de los dilemas que plantea para las políticas públicas (Subirats y Blanco 2009). Esto presenta una ruptura en la intervención gubernamental. Se pasa de políticas dedicadas a la ordenación territorios a una política urbana como síntesis transversal de actividades para solventar el fenómeno urbano.

Siguiendo a Cochrane (2007, 13), las políticas urbanas son una expresión de entendimiento contemporáneo de lo urbano, de lo que hacen las ciudades para ser lo que son. Es decir, las políticas urbanas es un área de las políticas públicas que conceptualiza lo *urbano* en una relación bidireccional, en un sentido físico-sociourbano. Son acciones para solucionar el problema urbano en su forma multidimensional.

⁴ El paradigma está basado en la idea de que los asuntos públicos deben ser *manejados* por gerentes profesionales, dotados de un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones. La organización empresarial en la administración pública asentada en estándares explícitos y medidores de calidad, así como definición de metas y objetivos (Guerrero, 1999). Se basa en valores de competencia en el Estado, pues es la rivalidad el regulador de costos y de beneficios. Este paradigma se presenta como alternativa a la burocracia weberiana y como “medicina” para los males de la tradicional administración de la cosa pública; existe una colisión entre lo antiguo y lo decadente, y lo novedoso y vital (Guerrero 1999): la administración pública tradicional elabora regulaciones y decisiones letárgicas, mientras que el nuevo manejo público se ostenta de innovación y entusiasmo por la actividad. El gobierno empresarial es dirigido para la satisfacción del ciudadano como consumidor.

Blanco y Subirats (2012) definen las políticas urbanas a partir de una triple negación: no son solo locales, no son intervenciones físicas-urbanísticas y no se agotan con los poderes públicos.

Las políticas urbanas no solo locales (o municipales, en el contexto mexicano). Las políticas urbanas pueden ser impulsadas desde un nivel municipal o por otra esfera de gobierno, pero a menudo tienen un carácter multinivel (implican a los tres órdenes de gobierno actuando de manera más o menos coordinada). Por ejemplo, el caso del Programa Parcial fue promovido por el gobierno municipal, pero trasladan responsabilidades a dependencias federales y estatales.

En segundo lugar, no se agotan con posibilidades físico-urbanísticas. La consolidación de la política pública sectorial focalizada en la intervención territorial como instrumento del Estado administrativo las hace próximas semánticamente. Sin embargo, la agenda municipal no se agota con las intervenciones arquitectónicas, ni la problemática urbana puede verse desde la perspectiva meramente física (Blanco y Subirats 2012).

Por último, las políticas urbanas no se agotan con el actuar (u omisión) de los poderes públicos. La lógica de la ciudad entendida como un sistema denso y polarizado de interacciones sociales y económicas subraya el hecho de que los recursos necesarios para la implementación de las políticas urbanas están dispersos en actores institucionales y no institucionales (Blanco y Subirats 2012). Es por ello, la necesidad de colaboración entre estos para conseguir los objetivos de las políticas urbanas.

Las políticas de regeneración urbana como políticas urbanas

Las políticas de regeneración urbana están contenidas dentro de la categoría analítica de las políticas urbanas. Las políticas de conservación y mejoramiento de los centros urbanos

se plantean bajo criterios transversales; no solo presentan objetivos físico-urbanísticos, sino también criterios de movilidad urbana, de regulación de comercios, entre otros, lo que construyen redes de actores interdependientes que actúan en respuesta integral en un área urbana delimitada.

En ese sentido, el contenido de las políticas de conservación y mejoramiento de los centros urbanos se caracteriza por:

- Ser territorialmente focalizadas en áreas urbanas donde se concentran los problemas o donde se plantean los retos de la transformación (Cochrane 2007).
- Ser formuladas bajo criterios transversales. Parten del reconocimiento multidimensional de la problemática urbana y plantean su solución de manera holística (Tomàs y Martí-Costa 2011). Sin embargo, aquí cabe aclarar que con multidimensional no nos referimos a que se presenten necesariamente bajo criterios integrales (bajo coordinación). En el contexto mexicano, predominan respuestas segmentadas y especializadas, a partir de criterios técnicos y división de responsabilidades políticas.
- Integran propuestas procedentes de distintas esferas de gobierno (federal, estatal y municipal). La problemática multidimensional exige plantear las políticas urbanas en una red de actores interdependientes (Brugué y Gomà 1998). Estas redes se constituyen por actores con distintas competencias (federal, estatal y municipal), de distinta temática (dependencias de transporte urbano, de movilidad, de urbanismo y obras públicas, entre otras) y de distinta naturaleza (organizaciones civiles, públicas y comerciales).

- Tienen criterios del enfoque de planeación estratégica. La transformación del territorio focalizado parte de un enfoque que combine el diagnóstico con las estrategias de acción, bajo perspectiva de transformación en periodos de corto, mediano y largo plazo (Blanco 2009).
- Liderazgo municipal. A pesar de proponer propuestas multinivel, las políticas de regeneración urbana conceden protagonismo al gobierno municipal por considerarse el actor público más cercano al territorio (Blanco 2009). Dentro de los márgenes institucionales, la administración pública municipal acostumbra el rol de liderazgo en la formulación e implementación de estas políticas urbanas.

Por lo anterior, por políticas de regeneración urbana se entienden aquellas destinadas a solucionar problemas focalizados en áreas de crisis de las ciudades, en específico los centros urbanos.

4 La implementación de las políticas públicas

Las políticas públicas no terminan en su formulación o en su aprobación. Es necesario llevar a la práctica lo decidido, pues las decisiones en sí mismas no producen efectos inmediatos (Elmore 1993). La implementación es la etapa fundamental porque ahí la política pública, hasta ese entonces hecha de discursos, se transforma en resultados palpables (Roth 2002). Sin embargo, no siempre se tuvo el debido interés en estudiar la factibilidad para que una política pública funcionara o se llevara a cabo.

En la década de los setenta dan comienzo los estudios pormenorizados sobre la implementación de programas específicos, en torno la preocupación del fracaso de lo ideado en la legislación. Uno de estos primeros esfuerzos lo realiza Martha Derthick con la publicación titulada *New Towns in-Town* (1972); la relevancia de la investigación recae en

la pertinencia de la cuestión “¿Por qué fallan los programas federales?” al crear posibilidades de abrir nuevas sendas de conocimiento. Antes de *New Towns in-Town*, no existen esfuerzos serios para abordar el tema de la implementación de políticas públicas (Pressman y Wildavsky 1998).

Antes de esa década, los estudios habían prestado más atención al proceso previo de formulación de las políticas públicas, pues el análisis del proceso de las políticas tendía a preocuparse por cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones (Parsons, 2007). En la *ciencia de las políticas*, la implementación como objeto de estudio comenzó a adquirir relevancia con la publicación del trabajo de Pressman y Wildavsky (1973). Este esfuerzo conceptual sobre el análisis de implementación se titula “*Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*”. Su novedad y mérito -apunta Luis F. Aguilar (1993)- consiste en su aporte teórico al entendimiento y a la explicación del problema-proceso de la implementación pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis (Aguilar 1993, 42). A pesar de la actual consolidación, en la revisión bibliográfica se observa la intención de imbricar la apreciación empírica con el enfoque teórico. El objetivo de la mayoría de estas investigaciones es desarrollar o contribuir al desarrollo de una teoría empírica de la implementación (O’Toole 1993).

4.1 ¿Qué es la implementación de las políticas públicas?

El primer esfuerzo teórico por conceptualizar la implementación está en el citado estudio de Pressman y Wildavsky. Estos autores definen la implementación como un “proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Pressman

y Wildavsky 1998, 55). Desde esta óptica, la puesta en práctica de una decisión pública es una etapa lineal consiguiente de la formulación. Son las acciones que se llevan a cabo después de la publicación de una política pública.

Conviene aclarar que disentimos en entender la implementación como una etapa posdecisional en la cual la administración pública ejecuta de manera mecánica las directrices de las políticas⁵. Pues la implementación no solo es un acto material de ejecución episódico y discontinuo, sino un proceso iterativo entre una etapa y otra. Huellas de ello, una inadecuada teoría causal establecida en el diseño de la política pública es condicionante en el proceso de implementación (Sabatier y Mazmanian 1993).

Por ello, se considera adecuado el linaje conceptual que propone Subirats (2008, 180) al definir la implementación como un conjunto de decisiones y acciones:

- Llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al Acuerdo de actuación político-administrativo (APA)⁶.
- Enmarcadas por un Programa de actuación político-administrativo (conjunto de normas y actos jurídicos que los gobiernos a cargo de la implementación considera necesarios para la implementación de una política pública) que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión.
- Realizadas con la intencionalidad de crear, influenciar o controlar:

⁵ Se reconoce la existencia del debate sobre el uso del marco secuencial, cuya originalidad radica en dividir el proceso de las políticas públicas en fases (cf. deLeon 1997; Sabatier 2007). Nuestra postura es equilibrada. Se considera este marco para categorizar actores y acciones en la política urbana de modo que nos ayude a desenmarañar el entramado de la implementación. No obstante, se concuerda con Sabatier (2007) al criticar el marco secuencial en sentido de que las etapas no necesariamente son secuenciales.

⁶ Se entiende el acuerdo de actuación político-administrativo (APA) de una política pública como “conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que están a cargo de su implementación y que por tanto relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado” (Subirats y otros 2008, 168). En palabras distintas, es el entramado de actores públicos encargados de la implementación de la política pública.

1. La constitución de una “red de acción pública” que estructure los contactos entre la administración competente (APA), otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios⁷.
2. La concepción de *planes de acción* que tengan en cuenta los análisis actualizados del problema público a resolver, en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal.
3. Las decisiones y acciones concretas, sean generales o individuales, que se destinan directamente a los grupos objetivo (los *outputs* de la implementación).

La implementación ofrece dos productos: los *planes de acción* y los *actos de implementación (outputs)*. El primer producto se entiende como el nexo entre los objetivos abstractos de la política pública y los resultados de la implementación⁸. En los planes de acción se priorizan las actividades tanto para las acciones concretas como la asignación de recursos requeridos para tales acciones administrativas. El segundo producto se refiere a las decisiones y actos administrativos destinados a la población objetivo como resultado de la implementación⁹. Los actos de implementación sirven como punto de partida para el análisis de la implementación.

⁷ Llamaremos población objetivo aquellos grupos de personas físicas o morales cuyo comportamiento se considera como causa del problema pública que la política intenta resolver. Como beneficiarios finales aquellos grupos de personas (físicas o morales) que el problema público afecta de manera directa. Por último, los grupos terceros como aquellas personas que, sin que la política esté destinada a ellos, su situación puede modificarse.

⁸ “Conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs) [...]” (Subirats y otros 2008, 188).

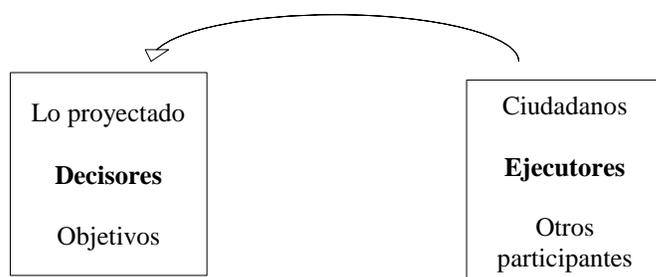
⁹ “Conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos” (Subirats y otros 2008, 195).

4.2 Sistema de acción pública

Las políticas urbanas son un sistema de acción pública. Significa que toda política urbana tiene un proceso de implementación que le es específico. Cada decisión tomada respecto a la implementación se distribuye dentro los actores (juego de implementación, en voz de Bardach 1977). Significa que cada decisión debe atravesar el entramado administrativo-burocrático preexistente (Mény y Thoenig 1992).

Esto determina dos procesos (Mény y Thoenig 1992, 171): 1. El proceso de implementación y; 2. Estructura de la implementación. La primera hace referencia a cómo el decisor percibe, define y fija la implementación; las prescripciones contenidas en la política urbana (los problemas que han de resolverse, los procedimientos para cumplir los objetivos, las acciones específicas). Es la problemática urbana como campo ideado, proyectado y deseado. La segunda significa que la estructura designa la realidad de los fenómenos, tal como se desprende de la ejecución. Se experimentan los problemas y se ejecutan los criterios a cierto modo. Aquí lo concreto se desprende de lo abstracto. Para autores como Majone y Wildavsky (1998), es la implementación la que configura la política urbana. La estructura de la implementación demuestra que los ejecutores y los gobernados no forman dos universos separados, pues hay interacción, cambio y juego político (Mény y Thoenig 1992, 172).

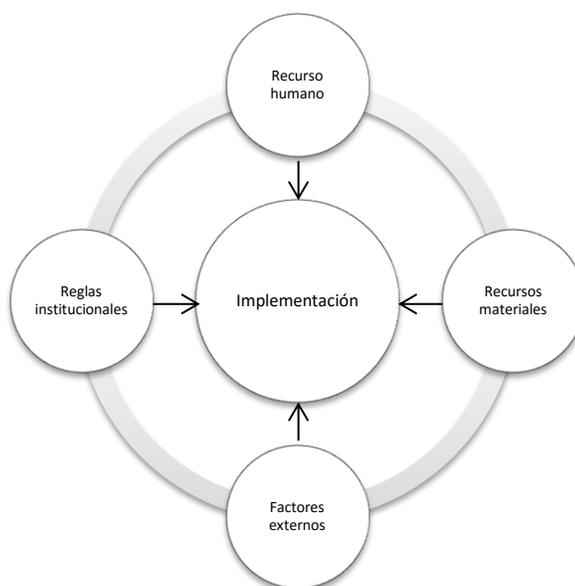
Ilustración 3. El campo de análisis de la implementación.



Fuente: Mény y Thoenig 1992, 173

Sin embargo, poner en práctica una decisión pública requiere de distintos instrumentos por medio de los cuales el gobierno trata de incidir en la problemática social. En adaptación de la tipología propuesta por Pallarés (1988), los factores que implica la implementación de una política pública son: 1. Reglas institucionales; 2. Recurso humano; 3. Recursos materiales; 4. Factores externos. En la siguiente ilustración se grafican los factores que involucra la puesta en práctica de una decisión gubernamental.

Ilustración 4 Factores involucrados en la implementación de una política pública.



Fuente: elaboración propia con base en Pallarés (1998).

- *Las reglas institucionales.* Son aquellas reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (actos de implementación). Según Subirats (2008, 110) estas reglas fijan: 1) el acceso a los recursos de las políticas públicas; 2) las competencias de los actores públicos y la

capacidad de participación de la sociedad civil, y; 3) las conductas individuales de la población objetivo.

- *Recurso humano.* Este se refiere a la capacidad de reclutamiento y formación que poseen los diversos actores que intervienen en la implementación de la política pública (Subirats y otros 2008).
- *Recursos materiales.* Las políticas públicas requieren medios de financiación. Los recursos económicos son aquellos que costean los recursos humanos y técnicos para llevar a cabo la política pública. A partir de la diversidad de ingresos del municipio, el gobierno municipal estructura el gasto público destinado a la implementación de la política pública.
- *Factores externos.* Nos referimos a los exógenos a la hechura e implementación de las políticas públicas pero tienen efecto en las mismas. Son el *consenso* (o *persuasión* en términos de Pallares), las *condiciones socioeconómicas* y la *opinión pública*. Estos factores pueden influir en la percepción de la importancia del problema público y acarrear conflictos con la población objetivo. Subirats argumentan que el consenso es un recurso estelar para la implementación de las políticas urbanas, pues la ausencia de este provoca aparición de conflictos y bloqueos. Es preciso que disponer de la confianza de la población “aporta un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por sí solo el sufragio democrático representativo” (2008, 83).

Por otra parte, Grindle (2009) señala que la distancia en la intencionalidad que se anuncia y lo que en realidad se ejecuta se conoce como *brecha de implementación*. Comprender y explicar la apertura entre los muros de lo ideado y lo realizado constituye el objeto de análisis de la implementación. La literatura especializada ha señalado diversos

factores que explican esta distancia. Para ofrecer luz sobre ello, se hace una descripción de los estudios clave para ubicar los elementos que condicionan la implementación y así configurar un modelo de análisis propio.

4.3 Enfoques para el análisis de la implementación de la política pública

El hecho es que no existe una teoría de implementación que logre el consenso académico general, por lo que la mayoría de las investigaciones siguen trabajando desde diversas perspectivas teóricas y usando diversas variables para sustentar sus estudios (O'Toole 1993). Las investigaciones sobre la implementación de políticas, a decir de Elmore (1993), contienen mucha descripción y muy pocas prescripciones; lo que implica ciertos problemas al encontrar opiniones inconexas y deliberadamente imprecisas. Por ello, para organizar la diversidad conceptual que se ha ofrecido en las investigaciones sobre la implementación, se decidió recurrir a los pocos supuestos básicos aceptados en el campo de estudio, la separación por generaciones: *enfoque top-down*, *bottom-up* y las teorías híbridas (Parsons 2007).

4.4 Enfoque *top-down* o de arriba hacia abajo.

El enfoque *top-down* o de arriba hacia abajo comienza con la habilidad de formar enlaces y ponerlas en práctica. Este enfoque comienza con el análisis de los objetivos anteriormente decididos y plasmados –de manera común en un estatuto, programa, reglamento o ley-, y examinar el modo y tiempo que fueron alcanzados. La lógica de este paradigma recae en la separación de la política y administración pública: quienes deciden están en la escena política, mientras los que obedecen y aplican estas decisiones, están en los órganos de la administración pública. En este enfoque existen tres creencias, según Mény y Thoenig (1992):

a) La primacía jerárquica de la autoridad. La administración pública, que es la encargada de la implementación, su estructura está organizada en forma de pirámide y centralizada. La orden de los que están en la cúspide de la pirámide centralizada es suficiente para sea obedecida progresivamente hasta llegar a los subalternos. Esta idea está relacionada con el tipo ideal de burocracia de Max Weber.

b) La distinción entre lo político y la administración pública. La primera corresponde al ámbito de los cargos de elección popular. Mientras que la administración pública reúne a funcionarios y servidores públicos que son elegidos -o destituidos- por los primeros.

c) La búsqueda del principio de eficiencia. Un principio fundamental en las organizaciones es el de eficiencia en su gestión diaria, para lograr la optimización de recursos y lograr los resultados en menor tiempo y en mayor calidad.

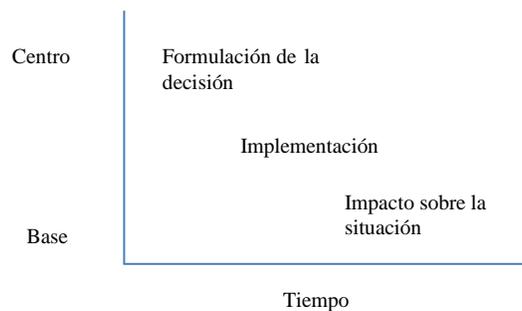
Sobre lo anterior, Parsons cita la observación de Christopher Hood, quien plantea cinco condiciones para lograr la implementación “perfecta”: “1) La implementación ideal es producto de una organización unitaria de tipo *militar*, con líneas de autoridad claras; 2) Las normas se respetan y los objetivos se expresan; 3) Las personas hacen aquello que se les dice y se les pide; 4) Existe una comunicación dentro y entre las unidades de la organización; y 5) no hay presiones de tiempo” (Parsons, 2007, 485). En este enfoque la implementación significa (Mény y Thoenig 1992):

1. Quien decide asigna una tarea al ejecutor, en criterios impersonales, técnicos, basados en la competencia y la legalidad.
2. La política pública se comunica y confía por medio de instrucciones claras y precisas, contenidas en instrumentos técnico-jurídicos que establecen la programación de las actividades.

3. El ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos decididos con anterioridad.

La implementación es entendida como secuencia lineal que desciende del centro a la periferia. Los titulares de las organizaciones gubernamentales gobiernan por la definición de los fines y por mantenimiento de la autoridad. Los burócratas de calle, base de la organización gubernamental, implementa por jerarquía y por apropiación instrumental.

Ilustración 5. El enfoque *top-down* de la ejecución.



Fuente: Mény y Thoenig 1992, 160.

En el horizonte del pesimismo por el fracaso de políticas públicas en Estados Unidos, Pressman y Wildasky ofrecen el terreno para entender sobre lo que se considera un problema de implementación. La implementación de los programas federales aborta por oposición o falta de consenso político, por disponibilidad de recursos, por criterios legislativos ambiguos. El fracaso inminente no motiva su explicación, puesto que se considera obvia. Sin embargo, “hay sorpresa y, por tanto, impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatible, y la oposición fue inexistente” (Pressman y Wildavsky citado por Aguilar 1993, 43). Así, la pertinencia de la

aportación de la investigación en cita recae en la delimitación y recorte epistemológico de su objeto de estudio: el campo de la implementación.

La implementación es un escenario que intervienen actores no neutros ni pasivos. El contenido de la política pública está condicionado, tanto por su implementación como por su formulación. El estudio de caso Oakland ofrece elementos empíricos para argumentar la existencia sobre la diversidad de factores que hacen deficiente la implementación, que se resumen en la *complejidad de la acción conjunta*.

La complejidad de la acción conjunta se delimita en dos factores: 1. Multiplicidad de participantes y perspectivas, y; 2. Multiplicidad de decisiones.

El primero se refiere a la Multiplicidad de participantes y perspectivas. En el hilo argumentativo de Pressman y Wildavsky, son siete los componentes de este factor:

- Incompatibilidad directa con otros compromisos. Los implementadores pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero puede descubrir que es incompatible con otras metas de organización.
- No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas. La organización está facultada y tienen recursos para implementar la política pública, pero su prioridad se centra en otros programas a su cargo e se ignora la política pública en cuestión.
- Compromisos simultáneos con otros proyectos. Los participantes pueden estar de acuerdo con una propuesta, no establecer compromisos contradictorios y no mostrar preferencia por otros programas, pero pueden tener otros proyectos de su incumbencia que exigen tiempo y atención.

- Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto. Durante la implementación de un programa, puede recurrirse a otros actores que tengan los recursos, pero no prioricen la urgencia en el programa principal.
- La diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización. Los participantes que convienen en las metas pueden discrepar en lo que respecta a las personas o a las organizaciones que deben dirigir los programas.
- Acuerdo junto con falta de poder. Algunos participantes pueden convenir con ampulosidad con una propuesta, pero tal vez carezcan de recursos suficientes para apoyarla.

El segundo factor es la *multiplicidad de decisiones* que requiere la política pública para ser implementada. El proceso de implementación requiere de “punto de decisión” y cada decisión a tomar tiene alguna “certificación”¹⁰. La implementación puede ser obstaculizada por el cúmulo de aprobaciones que requiere.

Si la implementación es concebida como la habilidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean (Pressman y Wildavsky 1998), la recomendación es contar con una teoría causal para establecer una meta directa entre causa y efecto (medio-fin), sin la mediación de muchos eslabones causales (Aguilar 1993, 57). Es decir, buscar la simplificación del camino para llegar a la realización del fin. La implementación no es un laberinto de pasos; puesto que entre más agentes y procedimientos se introduzcan a la cadena causal, se aumenta la “complejidad de la acción conjunta”. La prescripción es: “[...] Considerar medios más directos para alcanzar los fines

¹⁰“Denominamos punto de decisión a cada ocasión en que tenga que registrarse un convenio para que el programa continúe. Y le damos el nombre de certificación a cada caso en el cual se requiera que un participante exprese su consentimiento por separado” (Pressman y Wildavsky 1998, 57).

deseados. [...] poner tanta atención a la creación de una maquinaria de organización para ejecutar un programa como la que se dedica a su lanzamiento” (Pressman y Wildavsky 1998, 240).

Para Sabatier y Mazmanian (1993) la función central del análisis de la implementación es identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso.

Los factores pueden dividirse en tres categorías (Sabatier y Mazmanian 1993, 330): 1. La tratabilidad de los problemas públicos; 2. La capacidad de la política pública para estructurar el proceso de implementación, y; 3. Los efectos netos de las variables políticas en apoyo de los objetivos.

La tratabilidad de los problemas públicos a los que se dirige el estatuto se refiere a que el diseñador de la política tiene que indicar qué desea lograr como objetivo final por medio del cambio de comportamiento, y especificar los medios para lograr el cumplimiento de ese cambio. Dentro de esta categoría están las dificultades en el manejo de cambio de comportamiento, o lo que los autores llaman *teoría causal inválida*. Se refiere al supuesto del diseñador para modificar el statu quo; lo que quiere lograr por medio del cambio de comportamiento o las intervenciones en el centro urbano de Hermosillo. También se encuentra la diversidad del comportamiento prohibido, pues entre mayor sea la regulación del comportamiento es menor la precisión de la política pública.

Por otra parte, la capacidad de la política pública para estructurar el proceso de implementación se refiere a que el estatuto estipule objetivos con precisión y jerarquía, incorpore recursos suficientes para el cambio de comportamiento para alcanzar esos objetivos y, posteriormente, estructure el proceso de implementación con orientación hacia esos cambios, las posibilidades de alcanzar los objetivos serán mayores.

Por último, se encuentra el efecto neto de las variables políticas en apoyo a los objetivos estatutarios como el apoyo de los titulares de los entes implementadores para el logro de los objetivos. Los autores hacen explícito el impacto del proceso político en la implementación de la política pública, pues una política poco institucionalizada deja al vaivén del apoyo político y sus promotores.

La influencia del modelo sistémico de Van Meter y Van Horn (1993) se hace explícita en Sabatier y Mazmanian al integrar factores externos que condicionan la implementación, tales como el contexto político, social y económico. Es indispensable el apoyo de los actores políticos y de la sociedad para la adecuada implementación de la política.

Sin embargo, el contexto latinoamericano es particular por las características del subsistema político-administrativo y económico de los países de la región¹¹. Un reto de implementación es que las políticas en los países de América Latina se pueden anunciar sin generar discusión, escrutinio o información sobre lo que se implementará, según Merilee Grindle (2009). Se genera incertidumbre en torno los procesos de toma de decisiones por ser relativamente cerrados. Las negociaciones, la discusión y compromisos que se genera en el proceso de formulación de la política se desplazan a la implementación, en donde los intereses de los ganadores y perdedores son atendidos de manera fragmentaria por los implementadores (Grindle 2009).

Las sociedades contemporáneas están inmersas en procesos económicos y políticos en el cual la capacidad de incidencia de los gobiernos es limitada, en particular los países en

¹¹ “El efecto de la controversia durante la implementación de las políticas es particularmente notable donde las decisiones sobre política se toman en contextos relativamente cerrados. Este es, efectivamente, el caso en muchos países de América Latina, incluso en una era de democracia, en la cual normalmente, las decisiones de política se realizan por el Poder Ejecutivo, con poca participación de la legislatura o los públicos informados. Con frecuencia, la capacidad de los medios de comunicación, las universidades y *think tanks* es incipiente para contribuir en los debates sobre iniciativas de política y las estructuras de los grupos de interés están mal articuladas o favorecen solo a un grupo de la población” (Grindle 2009, 37-38).

desarrollo (Roth 2002). Los cambios continuos y coyunturas específicas erosionan la acción gubernamental, tales una crisis cambiaria, un cambio en el liderazgo con diferentes prioridades, una huelga de proveedores de servicios. La teoría causal de la política pública cae en desuso y sus partidarios y promotores desaparecen del escenario político, lo que puede suscitar una brecha en la implementación.

La capacidad administrativa¹² es también un factor del contexto que condiciona la implementación. Marilee Grindle señala al respecto:

“Esta capacidad por supuesto tiene que ver con el grado de complejidad de las políticas a implementar; aquellas que requieren largas cadenas de acción y respuesta por parte de los actores son probablemente las que requieren más sofisticación en la gestión; las que deben ser implementadas en periodos considerable son probablemente las que requieren de mayor seguimiento administrativo, aquellas que involucran múltiples niveles de gobierno requieren gran coordinación y habilidades de gestión” (Grindle 2009, 39-40).

La coordinación entre los entes implementadores es una de las capacidades administrativas de importancia para la implementación de las políticas urbanas. El grado de coordinación entre los actores gubernamentales es importante para determinar la integralidad de una política urbana. En esta investigación se entiende por coordinación como el conjunto de relaciones formales e informales entre los entes implementadores para llevar a cabo lo estipulado en las políticas públicas. Estas relaciones suponen intercambio de información para obtener consensos respecto a las acciones del Programa Parcial.

¹² Entendida como las habilidades técnicas del Estado requeridas para alcanzar sus objetivos.

El análisis en el *top-down* enfatiza en el contenido de la política pública y en el entorno social, económico y político-institucional como categorías para entender el entramado de la implementación. Por otro lado, el mayor defecto de este enfoque es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación (Elmore 1993). Este enfoque ha sido criticado por tener limitaciones por su visión centralista, ya que la discrecionalidad y la incursión de agentes ajenos a la administración pública son descuidadas.

En específico, la implementación de la política urbana estructura un espacio complejizado por la intervención de la multitud de actores. Para autores como Brugué y Gomà (1998), el espacio de interacción de una política urbana se cristaliza en: 1) la capacidad de las políticas urbanas de impulsar instrumentos de participación social hace que se movilicen actores lejanos a la administración pública porque la implementación representa un desafío para ellos. 2) los gobiernos municipales se sitúan en condiciones para determinar esquemas interorganizacionales. Esto hace que la implementación de las políticas urbanas sea vista en torno a elementos del enfoque abajo hacia arriba.

4.5 Enfoque *bottom-up* o de abajo hacia arriba.

Con influencia de la *racionalidad limitada*, Lindblom (1992) arguye que el fracaso de una política pública residía en el intento pertinaz de los diseñadores por fijar de antemano todos los pormenores, y que deja a los administradores de las políticas en la condición de improvisar frente a las circunstancias (Merino 2013). Ante la simplicidad que se busca en el *incrementalismo* -método propuesto por Lindblom-, las propuestas antecedieron a una generación que enfatizan en los problemas de implementación.

Como crítica al primer modelo de implementación, el enfoque *bottom-up* enfatiza el hecho de que los implementadores ejecutan la política pública con discrecionalidad, condicionados por procedimientos administrativos. Se desarrolla la complejidad inherente de los juegos de conflicto y negociaciones naturales en las interacciones humanas. El supuesto implícito de que los elaboradores de políticas controlan de manera racional los procesos normativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación es la “ilustre mentira” de la ciencia administrativa (Elmore 1993).

Richard F. Elmore (1993) propone el diseño retrospectivo (*backward mapping*) como modelo que cuestiona el supuesto de quienes elaboran las políticas públicas ejercen influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación. Este modelo no parte de la cúspide de la triangulación jerárquica del método *top-down*, sino presta atención a las etapas finales donde, si es posible, convergen las decisiones en las acciones administrativas con las decisiones privadas.

El diseño retrospectivo parte del supuesto de la cercanía de los implementadores con el problema raíz, de esta manera se maximiza la capacidad decisoria para solucionar los problemas¹³. Presta atención a factores ajenos a quienes deciden las políticas públicas (Elmore 1993, 258):

- a) El conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de más bajo nivel.
- b) La estructura de incentivos en la que operan los sujetos de la política.

¹³“El diseño retrospectivo parte de supuestos distintos: mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata” (Elmore 1993, 257).

c) Las relaciones de negociación entre los actores políticos en diferentes niveles del proceso de implementación.

d) El uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales.

Elmore enfatiza en las relaciones informales para estimular la adecuada implementación¹⁴. Los comportamientos de los burócratas de la calle¹⁵, tales como la discrecionalidad y la variabilidad, son considerados como ventajas para la implementación en la medida que producen bagaje de información en torno a respuestas imprevistas y adaptativas que suelen darse en problemas específicos. Sin embargo, para capitalizar este conocimiento es necesario “que la perspectiva que se adopte respecto a la implementación valore más la actuación por iniciativa propia que la obediencia” (Elmore 1993, 268).

El escenario de *negociación* es elemento decisivo en la implementación de las políticas públicas. Los implementadores necesitan concentrar el ánimo, las habilidades y la atención de la población objetivo para coincidir todos los recursos en una arena de negociación. La habilidad negociadora del implementador es factor fundamental para lograr las directrices de la política pública. Pero para estimular la participación de los actores en un proceso de negociación requiere que se avizoren recompensas tangibles e incentivos concretos.

Esta capacidad de negociación entre los implementadores y la población objetivo no se encuentra en las relaciones formales, sino en la deliberación discrecional. La política pública debe tener un grado de flexibilidad que permita esta capacidad negociadora. De lo

¹⁴“Cuando la implementación consiste esencialmente en el control de la discrecionalidad, tiene como consecuencia, por un lado, que se reduzca la confianza en el despliegue de los conocimientos y habilidades en el nivel operativo y, por otro, que se dependa más de soluciones abstractas y homogéneas” (Elmore 1993, 267).

¹⁵En su libro “*Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*” Michael Lipsky (2010, 3) define a los burócratas de la calle como los: “Trabajadores de los servicios públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus trabajos, y que tienen considerable discreción en la ejecución de su trabajos”. (Traducción libre).

contrario, la formalidad que se traduce en requerimientos específicos y controles jerárquicos estrictos desalienta la conformación de coaliciones negociadoras.

Ahora bien, el resultado de una negociación es el punto de partida del siguiente. El éxito de la negociación es relativo en el sentido que cada participante juzga el éxito obtenido con relación a sus propios objetivos, no en relación a los objetivos generales. El único parámetro objetivo de éxito es la permanencia en el escenario de negociación.

En resumen, este enfoque insiste que ni la política pública ni su hacedor pueden resolver el problema público. La solución depende de quienes tienen contacto directo con este y que para ello se requiere habilidad e iniciativa del personal operativo. Bajo esta concepción, la brecha de la implementación se encuentra en el lugar más bajo de la jerarquía, en el comportamiento del burócrata operativo, de calle, de ventanilla.

El análisis de implementación consiste, entonces, “en la identificación de los medios más directos para alcanzar el punto de contacto, encauzando el flujo de recursos hacia aquellas unidades organizativas y aquellas coaliciones que tengan la mayor posibilidad de incidir directamente en el desempeño, es decir, en el nivel de la operación inmediata” (Elmore 1993, 271).

4.6 Hacia una síntesis de la implementación

Como se ha demostrado en líneas anteriores, el proceso de implementación de la política pública es un proceso complejo, que incluye a organismos gubernamentales, actores de la sociedad civil y a formuladores de las políticas públicas. Cada modelo de análisis que emerge de las anteriores corrientes clásicas en el estudio de la implementación hace énfasis en una característica de la complejidad que implica llevar a cabo la política pública. Los modelos generan perspectivas, o formas de mirar, pero también de no mirar (Parsons 2007,

508). Mientras que los modelos *top-down* tratan de descifrar los factores que afectan el cumplir a tiempo con los objetivos anteriormente decididos; les interesan los niveles, las jerarquías, el control y las restricciones. Los modelos *bottom-up* están empeñados a sugerir que la implementación de políticas públicas traslapa con los funcionarios que realmente toman las decisiones para ejecutar la política; esta perspectiva privilegia las esferas, las redes o los mercados como una situación más deseable (Parsons 2007). Como respuesta al choque de estos dos enfoques y las creencias que estos encierran, se propone como tercera vía la *síntesis*.

En ese contexto, Sabatier (2007) ofrece una propuesta distinta a los clásicos enfoques. La propuesta del autor llamada *Advocacy Coalition Framework* (ACF), Marco de la Coalición Promotora, se enfoca en sintetizar un instrumento con diversos marcos, y además sirva para analizar no solo la implementación, sino además, el sistema de creencias e ideas de un grupo de interés en la definición de las políticas públicas. Para el ACF, la unidad de análisis no es solo la agencia gubernamental, sino un “subsistema de políticas públicas”, que se compone de actores públicos y privados, y organizaciones que encuentren interés en el asunto específico (Vaquero 2007). Parsons (2007, 224-225) argumenta que los modelos sintetizadores están compuesta por seis ideas clave:

La primera idea parte de que el proceso de las políticas públicas, como un todo, puede entenderse dentro del contexto de las redes y comunidades de políticas públicas. Las políticas de regeneración urbana construyen complejos entramados para cumplir con sus objetivos. La segunda idea es que el análisis de las políticas cumple una función “ilustradora” de largo plazo; el análisis de las políticas públicas modifica, de manera gradual, los argumentos en torno a los problemas de las políticas públicas. Tercera, la noción de que las creencias, los valores y las ideas son importantes y constituyen

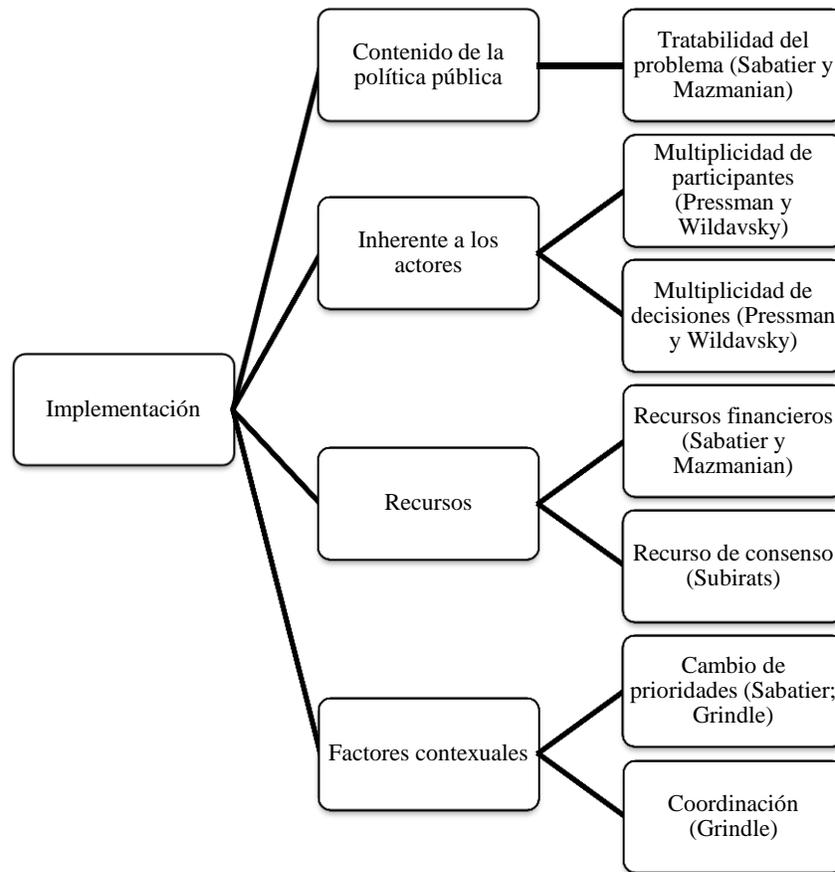
dimensiones obviadas de la formulación de políticas. Cuarta, los factores socioeconómicos influyen en la formulación de las políticas y sus impactos; y el último supuesto recae en que los sistemas de creencias de las élites tienen una estructura o jerarquía.

El modelo de síntesis (también llamados modelos híbridos) supera el enfoque de procesos de las políticas públicas, al considerar el entramado organizacional y las múltiples estrategias tomadas para cumplir con objetivos en común. Los actores gubernamentales actúan en escenarios complejos en los cuales implican soluciones multidimensionales, por ejemplo las políticas de rehabilitación urbana. Este enfoque promete lente más completo para abordar las políticas urbanas, al integrar la formulación con la implementación (Sabatier 2007); permite comparar los modelos *top-down* y *bottom-up*, en función de explicar el proceso de implementación al tomar lo necesario de cada enfoque según las necesidades del estudio de caso (Rubio 2013). Sobre este tipo de abordaje para analizar la implementación de políticas urbanas se puede citar el trabajo de investigación de Salinas (2013).

5 Mapa conceptual teórico

La anterior exposición de distintos modelos y enfoques para el análisis de la política pública muestra gran diversidad de factores que condicionan la implementación. Se retoma la tipología elaborada por Jesús Rubio (2013) para ordenar los factores condicionantes de la implementación relacionados: 1. al contenido de la política pública; 2. a los actores; 3. a los recursos, y; 4. al contexto. Con base en ello, se realiza un mapa conceptual con la finalidad de visualizar la coherencia y sistematizar lo abstracto y, articular y definir los factores que condicionan lo concreto.

Ilustración 6. Mapa conceptual del marco teórico.



Fuente: elaboración propia.

La ilustración 6 muestra los criterios identificados en la literatura para abordar el objeto de estudio, con relación en responder las preguntas de investigación y comprobar las proposiciones del presente trabajo. En la próxima sección se identifican especificidades y elementos socio-históricos para contextualizar el objeto de estudio de la presente investigación.

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA URBANA EN MÉXICO

Dentro de este capítulo se reconstruyen elementos socio-históricos para contextualizar el objeto de estudio. La estructura de este epígrafe se construye de lo general a lo particular. La primera parte fija las tendencias internacionales que influyen en la prescripción y diseño de las políticas urbanas en México contemporáneo. En la segunda parte se presenta una aproximación al proceso de institucionalización de la planeación urbana en México, con intención de entrever las características jurídicas y organizacionales de los programas de desarrollo urbano a nivel federal. En la última parte del capítulo se aborda el sistema estatal de planeación desde las reglas formales y la estructura organizacional del sistema de planeación municipal.

1 Las ciudades y su planeación estratégica. Tendencias internacionales y su influencia en la planeación urbana de México a principios del siglo XXI

La planificación estratégica de ciudades inicia como respuesta de la Iniciativa Privada a una serie de cuestiones emergentes en los territorios urbanos. La planificación urbana tradicional atravesaba una profunda crisis que reflejaba sus limitaciones para afrontar la pluralidad política dirigida a mejorar los procesos planificadores. Los actores territoriales exigían procesos de planificación que integrara la dimensión económica, social y espacial de la ciudad con el fin de superar la fragmentación y polarización que causaban los programas de planificación territorial tradicionales (Fernández Güell 2007).

Durante los años noventa se promovió el uso de conceptos, métodos y herramientas de la planificación estratégica empresarial al sector de la ordenanza territorial. Sin embargo, este proceso fue difícil. Se reconocían las diferencias en los procesos operativos y en la toma de decisiones entre el sector privado y los organismos del ámbito urbano, y, por otro lado,

existía un elevado desconocimiento por parte de las administraciones urbanas sobre la utilidad y alcance de la planificación estratégica. Por ello, fue necesario simplificar esta corriente comparando la organización administrativa con la empresarial.

Fernández Güell (2007) comenta que una aproximación efectiva sobre la aplicación de conceptos e instrumentos de planeación estratégica a la gestión urbana exigía el paralelismo entre el sistema de empresa privada y el sistema ciudad. La ciudad tenía propietarios (instituciones, empresas), contaba con una alta dirección (el sistema administrativo de la ciudad), suministraba productos y prestaba servicios, los ciudadanos se consideraban clientes y se mantenía relaciones de competencia con otras ciudades.

Con un inicio desorientado, la planificación estratégica fue adquiriendo identidad y contenido propio, por lo que más adelante permitió consolidarse como un instrumento para definir modelos de ciudad, en una situación donde la planificación urbana tradicional deja paso a las visiones de diferentes actores sociales (Brugué y Jarque 2002). Fernández Güell (2008, 74) define este proceso como:

“[...] sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso”.

De esta manera, incorporar la participación a la gestión de territorios presupone una alteración en los procesos de planeación (Farinós 2008b). Se prefiere fortalecer los espacios de participación para que los actores territoriales se comprometan a través de la toma de decisiones de los programas, en vez de elaborar proyectos técnicos de diagnóstico que en veces resultaban complejos. Así, uno de los retos que enfrenta la planeación estratégica es

encontrar el equilibrio entre una adecuada lectura de la realidad (diagnóstico) y un espacio de interacción para crear compromisos y pactos en torno a la visión del proyecto (consenso). De manera particular, la planificación estratégica, impulsada por los gobiernos municipales, es concebida como un instrumento basado en la necesidad de cooperación entre los actores públicos y privados, y articulada en su producción de contenidos sobre la participación social como los mecanismos más apropiados para responder a la complejidad que implica diseñar un modelo de ciudad (Martín y Merinero 2008).

Alicia Ziccardi define a esa práctica estratégica de planeación urbana como aquella:

“[...] sustentada en las características de la población, los comportamientos de los principales actores que actúan en el territorio, la vocación económica del espacio urbano y la conservación y transformación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural que posee una ciudad” (Ziccardi 2007, 132).

En ese sentido, los modelos de ciudad se han resignificado junto con las tendencias mundiales socioeconómicas y, con ello, las prácticas de planeación urbana. Los parámetros inherentes de los nuevos instrumentos de gestión urbana son ciudades sostenibles, compactas e integradoras, prácticas de planeación estratégica (capacidad y desarrollo institucional) y participación activa de la sociedad civil. En la Segunda Conferencia Hábitat de la ONU (*Organización de las Naciones Unidas*) sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) realizada en 1996 se debaten las tendencias señaladas.

La gestión urbana se afianza como tema central en la comunidad internacional para lograr el desarrollo social¹⁶. La Segunda Conferencia Hábitat celebraba en Estambul en

¹⁶ La primera cumbre de la ONU que puso en relieve el tema fue en Vancouver celebrada el 11 de junio de 1976, con la Declaración sobre los Asentamientos Humanos: versiones personalizadas sobre el origen de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, suele aludirse al interés de Luis Echeverría Álvarez de

1996 ratifica la institucionalización de los objetivos de lograr que los asentamientos humanos sean más equitativos y sostenibles, interdependientes con el desarrollo económico, social y político (ONU-HÁBITAT 1996). De acuerdo con la declaración suscrita por los países participantes, la adecuada planeación y gestión de asentamientos humanos es insoslayable para alcanzar las promesas de la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos (1996).

Con la intención de continuar la construcción de la agenda internacional en materia de asentamientos humanos, los principios de la agenda Hábitat II se confirman en la Conferencia Hábitat 96+5. Dentro de esta cumbre se emitió la *Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio* (2001), que contiene en sus principios:

“Erradicar la pobreza por medio políticas urbanas, culturales, socioeconómicas y financieras que permita a la población la integración al desarrollo económico; interiorizar la sensibilización de las personas hacia el tema de los asentamientos humanos; facultar a las autoridades locales y organizaciones sociales para, con base en el régimen jurídico, desempeñar un papel más activo en el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles; ratificar de manera eficaz la descentralización de responsabilidades” (SEDESOL 2001, 24; ONU-Hábitat 2001, 1-13).

En esa misma época, los países que conforman la CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*) aprueban el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (2001). Este documento representa para el sector la necesidad de renovar los compromisos sobre la base de nuevos desafíos en el escenario de la región: la modernización institucional para la gestión territorial, urbana y habitacional, incluidos

utilizarla como plataforma para consolidarse como opción a fin de acceder un puesto de primer nivel en la estructura de la Organización de las Naciones Unidas (Ramírez Saiz 1989, 28; Azuela 2010).

marcos normativos e instrumentos hacendarios; el ordenamiento territorial basado en políticas de uso de suelo, de descentralización, participación ciudadana e integración social y equidad de género (CEPAL 2001; SEDESOL 2001).

Dentro de los márgenes institucionales de México, la coincidencia con la agenda internacional se reserva a la expedición del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial. El programa satisface los postulados que han sido declarados en las dos cumbres internacionales anterior descritas: Hábitat 96+5 de la ONU (2001) y el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos de la CEPAL (2001).

Con ello, en México se inicia una nueva etapa en la planeación urbana. La expedición del programa nacional se suscribe a las tendencias internacionales basadas en desarrollo humano. A partir de entonces, los objetivos de las políticas urbanas en México son: generar condiciones de sustentabilidad y considerar la dimensión espacial para confluir las aspiraciones locales y regionales con las nacionales (Ziccardi 2007,146).

2 La institucionalización de la planeación urbana en México

La planeación urbana en México ha tenido diversas transformaciones durante su institucionalización. Según Azuela (2010), la primera producción legislativa con alcance nacional dirigida a la cuestión urbana provino cuando el Presidente vio la necesidad de reclamar liderazgo en la Cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, organizada por la ONU en 1976¹⁷. La nueva fase en la normatividad urbanística mexicana quedó condicionada por el interés de ubicarse en el contexto internacional que por el esfuerzo de

¹⁷ Antonio Azuela señala que solo así se explica que la legislación mexicana haya adoptado el término “asentamientos humanos”, cuando en la práctica jurídica el concepto dominante había sido el de “desarrollo urbano” o el de “planificación urbana” (2010).

una habilidad propia. Para ello, se llegó a la necesidad de modificar la estructura del sistema jurídico mexicano. Se llevarían a cabo distintas reformas constitucionales con la intención de servir como base para la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, la ley-marco en planeación urbana.

2.1 Reformas a la Constitución Política Federal

En 1976 se estableció un nuevo sistema a nivel nacional de planeación urbana. Esta nueva etapa se compone por dos procesos que establecen las bases para las próximas décadas en la legislación urbana: las reformas constitucionales de los artículos 27, 73 y 115, y la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), ambas de 1976. En las reformas constitucionales se introduce la cuestión urbana en una Constitución enmarcada en el contexto rural de la sociedad mexicana de principios del siglo XX (Azuela 2010).

La reforma al artículo 27 constitucional estableció que la nación sería competente para regular la propiedad privada en materia de ordenación de los asentamientos humanos¹⁸. Con ello, se sincronizaba la Constitución a un movimiento mundial de institucionalización de la planeación, que tiene como primera consecuencia la redefinición de la propiedad en el contexto de la gestión urbana (Azuela 2010).

En la modificación al artículo 115 se otorgan facultades en planeación urbana a los municipios¹⁹. En esta modificación a la Carta Magna se reestructuró el esquema de

¹⁸ El tercer párrafo del artículo 27 constitucional dicta: “ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

¹⁹ En la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dicta: “Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y

competencias en los diferentes órdenes de gobierno en materia de planeación urbana. En esta reforma constitucional se definieron en favor de los municipios las atribuciones que habían sido otorgadas a los gobiernos subnacionales por medio de la legislación local. Esta modificación constitucional se presentó como una iniciativa descentralizadora, mas no significó una renuncia de competencia por parte del gobierno federal, sino una reducción de facultades de los gobiernos locales en favor de los municipios (Azuela, 1995; Díaz y Díaz, 2012).

Por otro lado, la adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 constitucional²⁰ complementa las reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos. En la reforma del artículo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión, se introduce el sistema de concurrencias legislativas que después se convierte en un componente principal en la materia de la planeación urbana. Así, la expedición de leyes generales o “ley-marco”²¹ en ordenación urbana no solo tiene el propósito de fijar el horizonte general del contenido, sino además de que los legislativos de los Estados respondan dentro de sus jurisdicciones con leyes que regulen la competencia local (Díaz y Díaz 2012). La culminación del asunto fue la expedición de la LGAH.

administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones [...]; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial [...].”

²⁰ La fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para: “expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución”.

²¹ El autor Díaz y Díaz (2010, 444) comenta que “en México se le ha dado el nombre de leyes generales a las que elabora el Congreso de la Unión para cumplir con dos propósitos simultáneos: primero, distribuir competencias entre la federación y los estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y, segundo, establecer en su propio cuerpo normativo el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate”.

Estas reformas constitucionales, que dieron lugar a la producción legislativa en materia de gestión urbana, estuvieron enmarcadas en el optimismo de sus autores. Dentro de su ánimo modernizador, se conceptualiza al Estado como rector de un futuro idealizado, deseado. La planeación, instrumento del Estado moderno, sería utilizada como herramienta para encauzar los postulados de racionalidad y de justicia social hacia la gestión urbana, propios del Estado administrativo (Azuela 1989). Sin embargo, el proceso posterior a la institucionalización de la planeación urbana fue marcado por contradicciones entre órdenes de gobierno, normales en la cotidianidad constitucional de México.

2.2 La Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue una pieza legislativa con particularidades. Al mes siguiente de aprobarse las reformas constitucionales descritas en líneas anteriores, el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) envió al Congreso de la Unión dos iniciativas más: la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la LGAH. La primera se aprobó en ese mismo periodo de sesiones, mientras que la LGAH no pudo ser discutida ese mismo periodo porque la reforma constitucional en que se fundamentaba aún no había sido aprobada por el número suficiente de legislaturas locales (Azuela 1999). Los conflictos entre grupos de empresarios reaccionarios a la retórica socializante del gobierno de Echeverría marcaron el contexto de la LGAH²². La iniciativa, que el Congreso de la Unión aprobó el 20 de mayo 1976, incorporó distintas modificaciones a beneplácito de organizaciones empresariales.

²² “La movilización empresarial en contra del proyecto no se hizo esperar. Muy pronto comenzó a circular el rumor de que el gobierno levantaría un censo para alojar en las habitaciones desocupadas de las casas a familias sin hogar. A través de numerosos desplegados en los periódicos, organizaciones empresariales y de propietarios de bienes raíces impugnaban el proyecto de ley argumentando que constituía un atentado en contra de la propiedad privada.” (Azuela 1999, 40).

Los cuatro elementos más importantes de LGAH son: 1. El régimen de planes; 2. La distribución de competencias, 3. Las regulaciones a la propiedad, y; 4. La participación social en la gestión urbana (Azuela 2010). El régimen de planes establecido por la LGAH constaba de cuatro órdenes: el nacional, el estatal, el municipal y el de conurbación. La conurbación es un fenómeno de creación urbanística; los demás están delimitados por la circunferencia de la jurisdicción político-administrativa. En su versión del 1976, la LGAH asumía al régimen de conurbaciones de carácter político, por lo que se encomendaba a la Secretaría de Gobernación la convocatoria de los gobernadores subnacionales para integrar las comisiones correspondientes. Así, toda creación de zona conurbada era por medio de decreto presidencial.

Respecto al régimen de distribución de competencias, la LGAH de 1976 otorgaba la facultad a la jurisdicción de los estados locales la definición de las competencias de los gobiernos subnacionales y de los municipios en la materia de ordenación urbana (Azuela 2010). Fue en el año 1983 con la reforma del artículo 115 constitucional para que comenzara el proceso de asignación de competencias reguladoras en los procesos de gestión urbana a las autoridades municipales. En consecuencia, se desvanece la idea de que solo la nación puede regular la propiedad privada; también se facultaba a los gobiernos subnacionales para ejercer esta función.

Por su parte, las regulaciones a la propiedad privada fue el régimen con más interés para la opinión pública. En su función teleológica, la LGAH expresaba la expectativa de cumplir el principio de la función social de la propiedad. El principio tenía la intención de cumplir propósitos de justicia social, en términos del Estado administrativo, tradicional. Entre los instrumentos que disponía la ley para ordenar la propiedad privada estaba la regulación del

mercado de terrenos, incluidos los inmuebles dedicados a la vivienda popular (fracción X del artículo 3, LGAH 1976).

La participación social se incluyó como régimen en la LGAH. En la versión de 1976, la participación social no pasó de solo ser un apartado sin procedimientos específicos para su implementación. No fue hasta la reforma de 1983 de esta ley cuando se insertó un espacio novedoso en la historia del derecho público tradicional.

En su versión de 1983, sin ser propuesta por alguna organización civil, se otorgó el derecho a los habitantes de áreas urbanas afectadas por construcciones, cambios de usos de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo estipulado en las leyes, reglamentos, planes o programas y originen el deterioro de calidad de vida, a exigir que se lleven a cabo demoliciones, suspensiones o modificaciones para cumplir con los ordenamientos formales correspondientes (Azuela 2010).

En síntesis, la LGAH fue un avance en la historia legislativa de México. Las principales aportaciones que se atribuyen a la ley se consideran el haber homogeneizado la legislación y gestión urbana del país; asimismo, ser la primera norma formal en introducir cuestiones de concurrencia y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno, la concertación entre los sectores públicos y privados, y la participación social en la ordenación espacial. Estas aportaciones son limitativas pero significantes.

2.3 La planeación urbana nacional: normas formales y acciones gubernamentales

Dentro de la producción legislativa en México, existieron procesos de cambios jurídicos que no han tenido como objeto la cuestión urbana; sin embargo, ejercieron un efecto primordial sobre ella. Antonio Azuela (2010) reduce a cuatro las cuestiones emergentes que

convergen con lo urbano: 1. Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); 2. La reforma municipal; 3. La reforma al régimen agrario, y; 4. La cuestión ambiental.

El 1983 se introduce el SNPD a la agenda pública. En este nuevo régimen jurídico se pergeña la idea más detallada del Estado interventor en la época posrevolucionaria. La conceptualización del Estado rector se plasma en la Carta Magna, consecuencia de un extenso proceso que comienza desde 1917. La pretensión del esquema de planeación pretendía: a) fortalecer la receptoría del Estado en la conducción del desarrollo; b) incorporar la participación social en las tareas de planeación; c) incrementar la capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; y d) trascender de lo planeado a lo realmente ejecutado (Montemayor 1983, 26).

La consolidación del SNPD no significó grandes cambios para el ámbito de ordenación territorial. Sin embargo, el hecho de establecer instrumentos de planeación adicionales a los urbanos para los tres órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal) derivó un proceso de sobrecarga de trabajo de planeación para todos (Azuela 2010).

Antonio Azuela (1989) comenta que el SNPD absorbió de forma parcial la LGAH. El sistema de planes establecido por la LGAH fue eclipsado por la Ley de Planeación²³. El tema de desarrollo traspasó la temática de gestión urbana. A partir de ahí, el *Plan* Nacional de Desarrollo Urbano se transformó en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y se incorporó al SNPD (Azuela 1989). La Ley de Planeación sirvió como referencia obligada

²³ “El Sistema de planes establecido por la LGAH sufrió una especie de degradación simbólica con la expedición de la Ley de Planeación en 1983. Ella transformó la terminología de la materia, disponiendo que la categoría de “plan” quedaría reservada al Plan Nacional de Desarrollo, es decir, al documento en el que el Presidente de la República da a conocer las orientaciones de su gobierno, la asociación de la figura por excelencia del Estado moderno con la figura presidencial es demasiado evidente para insistir en ello. Así, los programas que antes eran planes de desarrollo urbano pasaron ser simples “programas.” (Azuela 2010, 591).

para organizar la planeación urbana. Dentro de los efectos palpables del poder político-centralista, la LGAH pierde prestigio²⁴.

La reforma municipal es el movimiento que fortalece las facultades de los Ayuntamientos. En la temporalidad de la institucionalización de la planeación democrática, se impulsaba la reforma al 115 de la Constitución Federal. Se ensayaba la función del municipio en el régimen descentralizador. La reforma se resume a establecer cambios en tres esferas del gobierno municipal: la política, la económica y la de competencia sobre servicios públicos y la planeación de desarrollo urbano en el Municipio (Massolo 1989). En la vida política, la reforma pretendió fomentar la composición plural de los Ayuntamientos con distintas composiciones en las coyunturas electorales, por medio de quitar la restricción demográfica de 300 mil habitantes. Respecto a los recursos económicos, se dotó de autonomía hacendaria. Se descentralizó el cobro del impuesto predial y otras contribuciones fiscales derivadas de fraccionamientos y transacciones de inmuebles.

El tema de la organización territorial y ordenamiento de los procesos urbanos terminó en el ámbito municipal. Tal como se estableció en la sección anterior, se delimitó la competencia de la SEDUE (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*) a las legislaturas y ejecutivos locales y a los Ayuntamientos. Azuela (2010) comenta que por error en redacción la Constitución incorporaba de manera explícita la planeación como facultad municipal. Así, sin haber sido pensada como respuesta a la cuestión urbana, la reforma

²⁴ La LGAH perdió relevancia para la vida pública del país. Lo que en 1976 fue tema central en la agenda pública de México, conforme se presentaban iniciativas en distintas materias, la legislación de planeación urbana se situó en la marginalidad del espacio público. Azuela (2010) comenta que para la aparición de la nueva LGAH en 1993 pasó desapercibida. La nueva Ley de Asentamientos Humanos fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

municipal ha contribuido a reforzarla²⁵. No obstante, la concurrencia de los distintos órdenes de poderes se logró materializar con esta reforma.

Por otro lado, la reforma agraria significó el debilitamiento estatal para dirigir los asuntos territoriales. Las consecuencias que tiene sobre la cuestión urbana son de gran relevancia, a pesar que el régimen agrario surge como respuesta a los problemas del campo. Cuando se publicó la LGAH, los planificadores confiaban que, bajo el fundamento de interés público, la planeación sometería a todos los propietarios del suelo, incluidos los núcleos agrarios (Azuela 2010). Empero, no solo los núcleos agrarios no tenían la intención de cumplir lo estipulado en la LGAH, sino las estructuras institucionales agrarias actuarían para mantener el enclave corporativista que ofrecía el sector agrario. Se ofrecía el voto de los sectores urbanos periféricos y el apoyo de los núcleos agrarios al partido de estado.

A principios de los años noventa, se introduce el cambio más importante al sistema agrario. Con la modificación al artículo 27 de la Constitución y la expedición de la Ley Agraria se otorga el derecho a decidir de los ejidatarios, sin la intervención gubernamental, la desincorporación de sus tierras del sistema ejidal, sea en forma colectiva o particular. Así, se cedió la libertad de introducir las tierras del ejido al mercado.

Por último, la cuestión ambiental tiene consecuencias en la estructuración del territorio urbano. En primer lugar, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), paralela a las acciones descentralizadoras descritas con anterioridad, construye la figura jurídica de evaluación de impacto ambiental: es necesaria la autorización federal para la construcción de obras de alto impacto. Sin embargo, la discusión toma relevancia con la

²⁵ “Esto se hace evidente en una pifia que se cometió en la redacción del nuevo artículo 115: mientras se establecía un Sistema de planeación democrática que reservaba la categoría de *plan* al Plan Nacional de Desarrollo, el nuevo texto del 115 otorgaba a las autoridades municipales la atribución de aprobar los “planes de desarrollo municipal” (cursivas nuestras) (Azuela 2010, 598-599).

discusión de la reforma a la LGEEPA en 1996. Con el propósito de fusionar la planeación territorial y la ordenación ecológica del territorio, organizaciones no gubernamentales se opusieron a la propuesta por considerar que la cuestión ambiental quedaría supeditada al tema de lo urbano. El resultado, en opinión de Antonio Azuela (2010), es un ordenamiento ecológico local del territorio que cubre todo lo externo de los centros de población.

2.4 Del Plan al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1978-2006

El artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 señalaba a la SAHOP (*Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*) como la responsable de coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). En 1977 la SAHOP realizó un anteproyecto de Plan que presentó a las dependencias gubernamentales y organismos con interés directo y a especialistas. Después de las observaciones recibidas, se remitió el anteproyecto para la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, y el 11 de enero de 1978 se presentó al Presidente de la República, José López Portillo (1976-1982). Fue hasta el 12 de mayo de 1978 cuando se aprobó su versión final.

La aprobación de PNDU institucionaliza la acción gubernamental de la planeación urbana en México. El objeto de esta medida se basaba en prácticas con criterios racionales técnicos (Zicardi 2007). La racionalidad de este instrumento se basó en el diagnosticar una realidad urbana con un patrón de distribución de la población y de las actividades económicas llegó a ser disfuncional para el crecimiento económico y social del país (Garza y Puente 1989). Del PNDU se desprendía una serie de programas sectoriales, entre ellos la cuestión habitacional que pretendía normar la actuación del INFONAVIT (*Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores*) y FOVISSTE (*Fondo de la Vivienda del Instituto de*

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), organismos de vivienda de interés social recién creados.

Alicia Ziccardi (2007) arguye que incluso ni los planes mejor elaborados por la SAHOP consiguieron cambiar las inercias de las burocracias encargadas de su implementación en los estados y municipios, ni las prácticas clientelares prevalecientes en los procesos de planeación y uso de suelo. La morfología del PNDU era la de un plan normativo, por tanto, tuvo un efecto superficial, pues adolecía de elementos para tratar de modificar las causas que determinan la problemática urbana (Garza y Puente 1989).

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la SAHOP se transforma en SIDUE (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*), con la intención de dar vehemencia a la cuestión urbana y ambiental. En agosto de 1984, la SIDUE presenta ante el Poder Ejecutivo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUV). Este programa se integra a un conjunto de planeación sectorial, de manera particular al régimen de Planeación Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación. Es decir, el PNDUV forma parte del recién formulado Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La aparición del PNDUV no presenta ninguna innovación para la planeación urbana. La homogeneización de la legislación de ordenación urbana permitió la continuidad de los programas. Este programa, a diferencia del PNDU, resulta limitado y poco novedoso en derecho habitacional.

Dentro del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la SEDUE se transformó en SEDESOL. La prioridad de esta nueva secretaría de Estado era el tema de la pobreza, en particular, la ejecución del programa Solidaridad. Este fue un programa para contrarrestar los daños colaterales de los ajustes económicos en los sectores populares. Por ende, la cuestión de planeación urbana pasa a segundo término, práctica deslegitimada como

instrumento gubernamental, en un contexto de implementación de políticas para redimensionar el Estado mexicano (Ziccardi 2007)²⁶. Sin embargo, debido a las responsabilidades y facultades otorgadas por la reforma municipal a los Ayuntamientos, se promovió mayor grado de descentralización respecto a la gestión urbana.

La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio dependiente de la SEDESOL, creada durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), elaboró el “Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006: Ciudad y región, expresión de arte colectivo: una tarea contigo” (PNDU-OT). Con este programa se presentó una nueva estrategia para abatir la desigualdad regional basada en instrumentar la sinergia región-ciudad, generar suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y prever los efectos de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos (Ziccardi 2007, 145). Sus objetivos fueron (SEDESOL 2001, 87): crear condiciones para un desarrollo sustentable; fortalecer la cohesión y capital social; maximizar la eficiencia económica del territorio; construir una relación de colaboración entre los poderes locales y regionales con el nacional.

3 Sistema estatal de planeación urbana

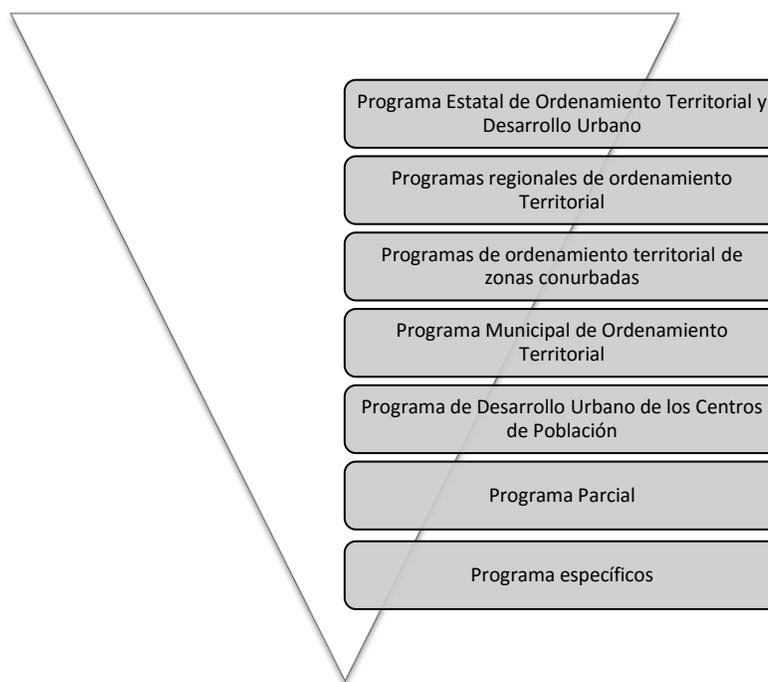
Un año después de aprobarse la LGAH (1976), por medio de una campaña sin precedentes dirigida desde la Secretaría de Gobernación y con excepción de Nuevo León, los congresos locales expidieron leyes correspondientes a la materia. Las leyes de desarrollo urbano locales resultaron ser una combinación entre la LGAH y la anterior legislación estatal. Dentro de ellas, se aprobó la Ley número 18 de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno Estado el 29 de enero de 1977. La

²⁶ En esa época, los procesos de exprivatización ceden paso a la endoprivatización de la administración pública; se interiorizan y reapropian los modos y formas de la gestión empresarial. De tal modo, México ingresa a la tendencia mundial de la Nueva Gestión Pública con sus distintivas particularidades.

legislación local no propuso ningún elemento innovador, a pesar de ser la primera que regula en materia de gestión urbana. Esto se debe al apuro de homogeneizar la legislación local a la nacional.

No fue hasta en 1985 cuando en Sonora se aprueba la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora²⁷. Dentro de esta ley se estructura el sistema estatal de planeación urbana. En la ilustración 7 se aprecian los programas que componen el sistema estatal de planeación urbana de Sonora.

Ilustración 7. Conformación jerárquica del Sistema Estatal de Planeación Urbana para el Estado de Sonora.



Fuente: elaboración propia.

- Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Contiene las estrategias y líneas de acción para conducir las políticas y acciones del Estado en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como para imprimir unidad y

²⁷ Con la publicación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora en 2007, se abroga la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora.

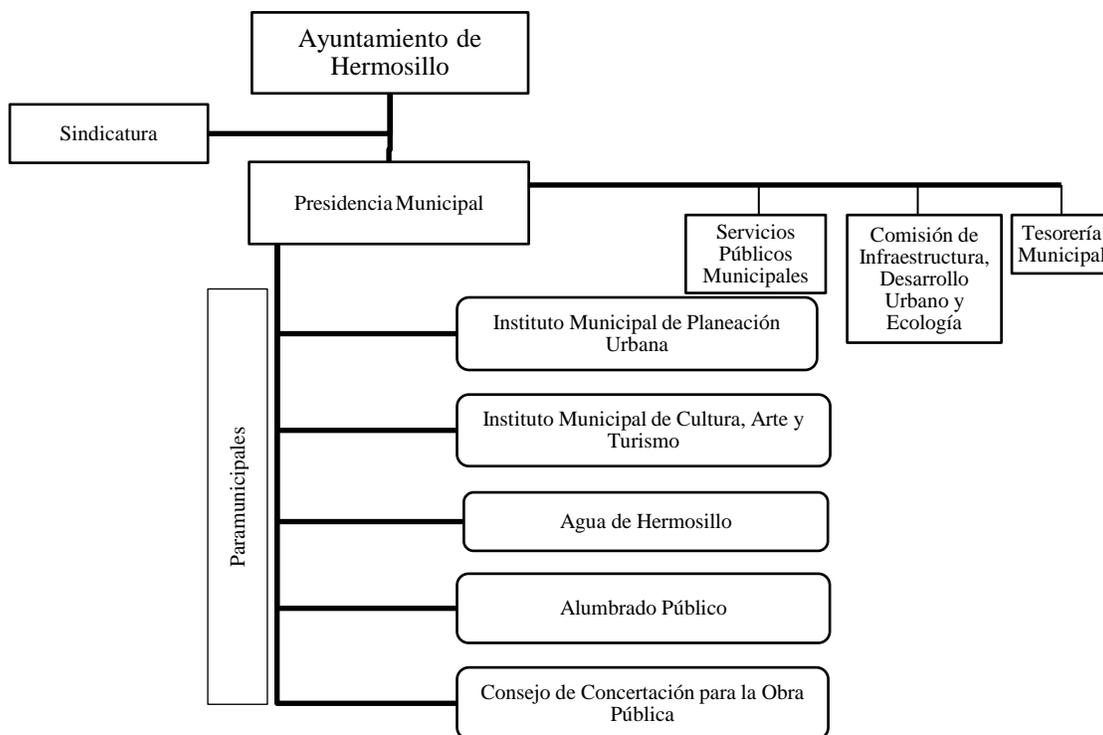
congruencia a las actividades de la Administración Pública Estatal, de las dependencias y entidades coordinadas del sector.

- Programas regionales de ordenamiento territorial. Contienen los elementos para promover el desarrollo regional de conformidad con la aptitud de su territorio, así como para dar congruencia a la planeación urbana y promover la coordinación de acciones estratégicas que aseguren la cobertura de servicios de infraestructura y equipamiento, así como la competitividad de la región.
- Programas de ordenación territorial de zonas conurbadas. Es el conjunto de lineamientos, acciones y estrategias para ordenar centros de población situados en territorios de dos o más municipios que forman una conurbación por su continuidad demográfica o física.
- Programa Municipal de Ordenamiento Territorial. Es el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones encaminadas a ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio de cada Municipio.
- Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población. Es el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas y disposiciones para ordenar y regular la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centro de población dentro de un municipio.
- Programas parciales. Son aquellos que contienen acciones para conservación, mejoramiento o crecimiento en áreas específicas, como partes o sectores del centro de población.
- Programas específicos. Se refieren a las acciones e inversiones asignadas a un sector determinado, desde la perspectiva de una unidad territorial, como una región o Municipio, centro de población o parte de este último.

4 Estructura administrativa municipal

Existe un conjunto de actores públicos encargados de la planeación, formulación, coordinación y ejecución de los programas en desarrollo urbano en Hermosillo. En la ilustración 8 se muestra la estructura actual de las organizaciones encargadas de la implementación del Programa Parcial.

Ilustración 8. Estructura administrativa de Hermosillo en desarrollo urbano.



Fuente: elaboración propia.

A continuación se describe los cambios organizaciones en las dependencias municipales durante el periodo de estudio de la presente investigación. La intención es vislumbrar sobre la evolución estructural de las dependencias encargadas de implementar la política urbana en cuestión.

Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN). Este es un órgano de la administración pública paramunicipal. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio. Es la entidad gubernamental municipal facultada para la planeación, regulación y gestión del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano del municipio.

Según su Acuerdo de Creación del 2012, se constituye orgánicamente por tres entidades:

- *Junta de Gobierno.* Es el órgano encargado de discutir y aprobar las políticas y acciones sobre las que opera la paramunicipal²⁸.
- *Dirección General.* Es el administrador y representante de la dependencia.
- *Consejo Consultivo.* Es la instancia colegiada de consulta para la toma de decisiones en la implementación de políticas, planes y programas relativos a la planeación del desarrollo urbano en el municipio de Hermosillo²⁹.

Entre sus facultades se encuentra proponer, formular y evaluar, según su Acuerdo de creación 2002: el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial de Hermosillo: el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo, los Programas Parciales y Especiales.

Desde su creación el 18 de abril de 2002, el IMPLAN ha tenido cambios dentro de su estructura. En la administración 2000-2003 de Francisco Búrquez Valenzuela, la estructura

²⁸ Desde su creación, la Junta de Gobierno se compone por: el Presidente Municipal; Coordinador General de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología; Tesorero Municipal; Síndico Municipal; Director General de Organismo Operador de Agua de Hermosillo; Regidor Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano, Obra Pública, Asentamientos Humanos y Preservación Ecológica; Regidor de primera minoría; siete vocales ciudadanos; y el Presidente del Consejo Consultivo.

²⁹ Sin modificación desde la creación de la dependencia, este Consejo se integra por 10 representantes del sector académico, organismos prestadores de bienes y servicios relacionados con la industria de la construcción, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano; asimismo de agrupaciones de profesionales y de asociaciones de ciudadanos.

orgánica del IMPLAN se constituyó por una Dirección General, Dirección del Área de Estudios y Proyectos, por un Dirección de Vialidad y Transporte, y por las Coordinaciones de Información Geográfica Municipal y Administrativa.

En la administración 2003-2006 de María Dolores del Río Sánchez, la dependencia sufre algunos cambios orgánicos; se crea el Área de Desarrollo Humano, con la finalidad de desarrollar estudios y proyectos de desarrollo humano, social y comunitario. En el trienio de Ernesto Gándara Camou 2006-2009, cambia el nombre de esta oficina a Área de Visión a Futuro y Seguimiento; para finales de esta administración, misma área modifica a Desarrollo Humano, Social y Comunitario; ante los cambios de gabinete por la nueva administración municipal, el Ingeniero Jorge Antonio Figueroa Cervera precede la dirección general. Sin embargo, su dirección dura un año, Ernesto Ruiz Armenta direcciona este instituto hasta el 2012.

Para la administración municipal 2009-2012 de Javier Gándara Magaña, la estructura orgánica se integra de la siguiente manera: Dirección General, Dirección de Estudios y Proyectos, Coordinación del Programa Hábitat, Dirección de Vialidad y Transporte, Coordinación Sistemas de Información Geográfica Municipal, Dirección de Desarrollo Humano, Social y Comunitario, Coordinación Administrativa y Departamento de Contabilidad³⁰.

Coordinación de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología (CIDUE). Es un órgano de la administración directa municipal. El Ayuntamiento ejerce sus facultades en

³⁰ Existe incongruencia en la estructura orgánica actual, puesto que se compone de: una Dirección General, Dirección de Planeación de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Dirección de Vialidad y Transporte, Coordinación de Estadística e Información Geográfica y una Coordinación Administrativa. Véase: <http://www.implanhermosillo.gob.mx/metro/pdf/organigrama.pdf>

materia de gestión y control urbano por medio de esta dependencia. Entre sus facultades están:

- Ejecutar las políticas en materia de asentamientos humanos en el municipio, como son equipamiento urbano, vivienda, calles, áreas para recreación y campos deportivos, ecología.
- Administrar y vigilar el cumplimiento de los programas municipales de desarrollo urbano aplicables.
- Es quizá una de las dependencias con mayores cambios a nivel organizacional.

Dentro del documento del Programa Parcial, se establece a la DGDUOP (*Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas*) como responsable de su ejecución. La DGDUOP se dividía en dos unidades administrativas: la Dirección de Obras Públicas, que ejecutaba y supervisaba toda obra pública; y la Dirección de Administración, Control Urbano y Ecología, que dictaminaba y autorizaba lo relativo al uso de suelo, edificación y ecología. Pero el primer año de la administración de Ernesto Gándara se cambia el nombre a CIDUE (*Coordinación de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología*). Su finalidad se resume a integrar bajo una coordinación las dependencias de obras públicas, vialidad y ecología, que hasta entonces permanecían a la DGDUOP.

Alumbrado Público de Hermosillo. Es un organismo de la administración pública paramunicipal. Tiene como objetivo fundamental de promover la modernización del sistema de alumbrado público. Según su reglamento interno, entre sus facultades está: estudiar, proyectar, presupuestar, construir, rehabilitar, ampliar, operar, administrar, conservar, mejorar y modernizar el servicio de alumbrado público.

Su estructura empata con el IMPLAN, por considerarse organismos paramunicipales. Se compone por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y un Director General. No se registran cambios estructurales durante el periodo de estudio.

Agua de Hermosillo (AGUAH). Este es un organismo paramunicipal con patrimonio y personalidad jurídica propia. Dentro de sus márgenes facultativos, AGUAH tiene funciones de prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Es quizá una de las dependencias municipales con mayor importancia, por razón del amplio abanico de recursos financieros y humanos con los que cuenta. Al igual que los demás paramunicipales, AGUAH se compone por tres unidades: Junta de Gobierno, un Consejo Consultor, un Director General y un Emisario.

Servicios Públicos Municipales. Esta dependencia forma parte de la administración pública directa. Se encarga de prestar servicios de recolección de basura, limpieza de calles y alcantarillas. No se registran cambios sustanciales en su entramado organizacional.

Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública (CMCOP). Organismo paramunicipal encargada de promover la participación civil en la realización de obras de infraestructura para el desarrollo social y económico del municipio. Además de apoyar la ejecución de obras públicas relacionadas con la pavimentación, mejoramiento de edificios escolares, instalaciones deportivas, agua potable, alcantarillado y alumbrado público por medio de la concertación con los grupos y sectores sociales beneficiarios.

Instituto Municipal de Cultura, Arte y Turismo (IMCATUR). Este organismo también forma parte de la administración pública paramunicipal. Entre sus funciones se encuentra diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, programas y acciones de fomento y promoción del turismo y cultura.

En el 2004 inicia se crea el IMCA (*Instituto Municipal de Cultura y Arte*) como un organismo paramunicipal. Sin embargo, la Dirección de Turismo era la encargada de la promoción turística del centro de la ciudad durante la redacción del Programa Parcial. En enero de 2010, se añadió la Dirección de Turismo para crear lo que hoy se conoce como IMCATUR. Desde su creación, el IMCATUR se compone por tres direcciones: dirección de cultura y arte, dirección de turismo y dirección de administración.

En resumen, este capítulo describe el recorrido de la política urbana en México. En principio, los programas de desarrollo urbano se basaban en prácticas con criterios racionales técnicos e impulsados bajo visión centralizada desde el gobierno federal. En la actualidad, las políticas urbanas en México se conceptualizan en postulados de sustentabilidad y consideran la dimensión social para concurrir aspiraciones subnacionales (municipales y estatales) con las nacionales. En el siguiente epígrafe se ofrece la metodología para abordar el objeto de estudio.

CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO

Este capítulo se establece las estrategias teórico-prácticas para responder las preguntas de investigación y cumplir con los objetivos del trabajo. Se compone por dos elementos: 1. Diseño de la investigación, y; 2. Delimitación de técnicas e instrumentos para recolección, codificación y análisis de los datos.

1 Diseño de la investigación

El Programa Parcial fue una política de rehabilitación del centro urbano de Hermosillo que no alcanzó sus propósitos. Inició con apoyo político y financiero pero fue degradándose a través del tiempo hasta terminar en el olvido de la burocracia municipal. Desde el enfoque de políticas públicas, la cuestión está en el proceso de implementación.

El Programa Parcial permite sintetizar el periodo de estudio 2007-2014. Este programa se caracteriza por ser diseñado en el año 2004, publicarse durante el 2007 y seguir vigente en lo formal (desde lo material, está en desuso). Esta particularidad del Programa Parcial hace posible construir un periodo adecuado para observar su implementación durante tres administraciones de gobierno municipal (2006-2009, 2009-2012 y 2012-2015).

El carácter empirista y prescriptivo que satura los estudios relacionados ha difuminado el concepto de implementación (Elmore 1993). Esto representa un desafío para delimitar las periferias de la presente investigación. Para resolverlo, se entiende por implementación como el *proceso* donde se pone a prueba la formulación de la política pública, y además ilustra los factores –diseño de la política, actores o características propias del entorno- que determinan el cumplimiento de los propósitos de la política pública. Esta definición ayuda a establecer el alcance de la investigación.

La presente investigación, de carácter descriptivo-interpretativa, utiliza el estudio de caso instrumental para abordar el proceso de implementación. Se circunscribe a la definición del estudio de caso como el estudio de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general (Gundermann 2004). Para Gundermann, la óptica instrumental de los estudios de caso aspiran a ser un medio de descubrimiento y desarrollo de proposiciones empíricas de carácter más general que el caso mismo (Gundermann 2004, 236). Es, entonces, el medio para organizar las características significativas del proceso de implementación del Programa Parcial.

2 Sistema de categorización

Se crea una matriz con categorías recurriendo a las proposiciones teóricas utilizadas para precisar qué se va a observar del contenido empírico del objeto de estudio. La matriz sirve para la reconstrucción empírica del objeto, en medida de describir su modo morfológico de presentarse en la realidad aprehendida. Es decir, la matriz representa una síntesis de lo concreto-abstracto, del pensamiento teórico del enfoque de políticas públicas y de la definición empírica de la implementación del Programa Parcial.

La matriz con categorías se utiliza para distinguir y precisar los condicionantes de la implementación del Programa Parcial. La brecha de implementación de esta política urbana se manifiesta empíricamente a través de seis categorías que se componen por catorce indicadores y que se hacen explícitas en la matriz (véase anexo 1). Tanto las categorías como el conjunto de indicadores se definen operativamente.

3 Técnicas y herramientas para la recolección de datos

Utilizar un sistema de categorización también ayuda a determinar el uso de las técnicas de recopilación de datos. Con base en aquel, se realizó una *revisión documental*, y se sostuvieron *entrevistas semiestructuradas*.

Revisión documental

La consulta de fuentes documentales permite construir el objeto desde el discurso oficial, por medio de las siguientes fuentes:

- Documentos oficiales: leyes federales y estatales, reglamentos municipales, planes y programas de planeación urbana.
- Periódicos locales.
- Información pública disponible en posesión de dependencias gubernamentales, y obtenida a través del Sistema de INFOMEX³¹.
- Uso de notas tomadas por los formuladores del Programa Parcial (minutas de trabajo durante el diseño).
- Literatura específica que dé luz sobre el contexto político, social y económico del centro de la ciudad de Hermosillo.

Entrevista semiestructurada

La entrevista semiestructurada es la técnica de recolección de datos utilizada para abordar el objeto de estudio. Las entrevistas se diseñaron con intención de cubrir dos apartados. El primero tiene como objetivo promover que el informante genere su

³¹ El Sistema INFOMEX es un medio electrónico a través del cual es posible formular solicitudes de información en posesión de las autoridades públicas del Estado de Sonora.

interpretación sobre la implementación del Programa Parcial. La particularidad de este tipo de entrevista radica en incitar la capacidad narrativa del entrevistado (Barzelay y Cortázar 2004) para generar información sobre: 1. los eventos de la implementación de la política, y; 2. las relaciones entre dichos eventos y los eventos contextuales. Son preguntas de carácter descriptivo. El segundo apartado de la entrevista está relacionado con los acontecimientos bajo estudio para vislumbrar el porqué de los eventos. Estas preguntas están relacionadas con inquietudes teóricas. Para especificidades de la guía de entrevista véase anexo 2 del presente trabajo. Los entrevistados se establecieron en tres grupos.

Ilustración 9. Grupos de entrevistados.

Decisores	Ejecutores	Grupo objetivo de la Política
1. Fernando Landgrave. Fundador y titular del IMPLAN durante el periodo 2002-2006.	1. Jesús Santos. Director de Planeación y Proyectos de CIDUE.	1. Rodolfo Sánchez. Comerciante del centro urbano.
2. Adelaida Bustamante. Analista técnico del IMPLAN.	2. Francisco Valdez. Director de Análisis y Proyectos de Alumbrado Público de Hermosillo.	2. Joaquín Pérez. Comerciante del centro urbano.
3. Mario Zatarain. Asesor externo responsable de la propuesta Programa Parcial.	3. Director Jurídico de Servicios Públicos Municipales.	
	4. Directora y Subdirectora de Turismo del Instituto Municipal de Cultura, Arte y Turismo.	
	5. Directora del Consejo Municipal para la Concertación de Obra Pública.	

Fuente: elaboración propia.

4 Método narrativo

El método narrativo fue elegido como la alternativa para presentar la evidencia. Se entiende por método narrativo como aquella aproximación centrada en la comprensión de la acción de la realidad social, que organiza el flujo de ocurrencias en función del sentido holístico de la experiencia del estudio instrumental (Barzelay y Cortázar 2004). El producto de esta aproximación es el *relato*.

El relato es una forma de representar una experiencia que interconecta los acontecimientos que la conforman, en función del efecto que tienen sobre una experiencia global. Es decir, la pertinencia del uso del relato es crear una secuencia coherente de acontecimientos que forman parte de un proceso, en función de su capacidad de reconstrucción holística del mismo (Ibíd.). Son dos los elementos que componen la construcción de un relato: 1) los *eventos* y 2) la *trama* (Barzelay y Cortázar 2004, 22).

Por eventos se entiende aquellos acontecimientos singulares que contribuyen a dar forma a un aspecto de la experiencia universal. Mientras que la trama es el medio a través del cual los eventos adquieren coherencia; es el argumento organizador del relato. La finalidad es obtener una explicación narrativa que consiste en establecer conexiones entre eventos singulares, de manera que sea evidente los efectos que tienen unos eventos singulares sobre otros.

5 Estructura narrativa

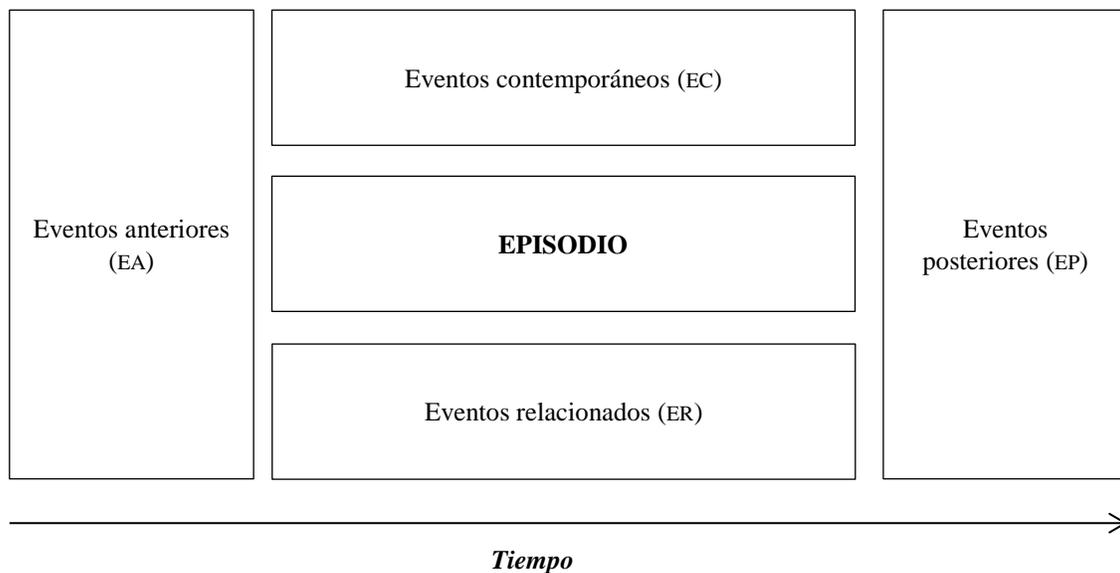
Barzeley y Cortázar (2004) comentan que la narración se construye por medio de la identificación de distintos eventos que constituyen el proceso de implementación del Programa Parcial. Este conjunto de eventos se les llama *episodio* bajo estudio; es, pues, nuestro objeto de estudio. Lo que se trata acá es dar cabida a la temporalidad de la política urbana en estudio. Sin embargo, esta política urbana no es un evento aislado, sino una suerte de síntesis de sucesos intencionales o no que determinan o determinaron su existencia.

Existen eventos en todas las direcciones temporales al partir del episodio bajo estudio: eventos que constan antes de la implementación de las acciones de la política urbana, eventos que se dieron al mismo tiempo y eventos posteriores a aquel. Cada conjunto de

eventos determina la estructura sintética del objeto de estudio por el solo hecho de ejercer influencia en el proceso temporal de la política pública. Por ello, la descripción de estos eventos es primordial para entender las brechas del proceso de implementación.

Se trata de identificar y describir los eventos que, no siendo parte del episodio, tuvieron una influencia sobre él o se vieron influidos por este. Se denominan *eventos anteriores* (EA) a los acontecimientos que habiendo ocurrido antes del episodio ejercieron influencia sobre aquel. Los *eventos contemporáneos* (EC) son aquellos que también ejercieron influencia sobre el episodio, pero ocurrieron de manera paralela a este. Los *eventos relacionados* (ER) son aquellos que fueron influidos por el episodio y ocurrieron al mismo tiempo que este. Por último, los *eventos posteriores* (EP) son aquellos que fueron influidos por el episodio pero ocurrieron después que este tuvo lugar.

Ilustración 10. Estructura narrativa



Fuente: elaboración propia con base en Barzelay y Cortázar (2004).

6 Técnicas y herramientas para el análisis de datos

El análisis de la información comienza con la codificación para ordenarla y clasificarla. Se tiene como criterio el sistema de categorización descrito líneas anteriores. Esto con intención de repensar los conceptos que se utilizan en el marco teórico para resignificarlos en función de lo observado, de reconsiderar el enfoque de las políticas públicas en la medida que ayude a explicar el objeto de estudio. Este procedimiento es flexible, en el sentido ajustarse en la medida que avance el análisis.

Esta codificación se presenta en dos maneras. La primera, clasificar toda información descriptiva del proceso de implementación. Con ello hace posible construir el relato a partir de la información de los datos aportados por la revisión documental y los informantes. Segunda, se hace una *codificación axial* (Coller 2000) para encontrar las relaciones que existen entre los códigos que emergen de la primera fase. Esto hace posible la organización en función de relacionar evidencia y lo teórico, con la intención de lograr mayor abstracción.

A manera de recapitulación, aquí se definieron los postulados teóricos-metodológicos que ayudarán a lograr el objetivo general de la presente investigación. El objeto de estudio exige privilegiar la entrevista semiestructurada y la revisión de documentos sobre otras técnicas cualitativas. Se utilizará el método narrativo para presentar la evidencia que arroje el trabajo de campo. En el siguiente capítulo se muestran los resultados y el análisis de datos empíricos.

CAPÍTULO IV. EL ESTUDIO DE CASO INSTRUMENTAL. EL PROGRAMA PARCIAL DE MEJORAMIENTO Y CONSERVACIÓN DEL CENTRO URBANO DE HERMOSILLO

Este capítulo se estructura en tres apartados. El primer apartado presenta el Programa Parcial de manera general, se presentan sus características, sus objetivos y sus estrategias de acción. El segundo apartado comprende el reporte de las evidencias específicas encontradas durante el trabajo de campo. La última parte aboca a los hallazgos del caso instrumental conforme al enfoque de políticas públicas.

1. El Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano

El Programa Parcial fue un instrumento técnico-jurídico con intención de solucionar la problemática de vialidad, el deterioro del patrimonio histórico-cultural y el desorden del comercio en vía pública en el centro urbano (CU) de la ciudad de Hermosillo, Sonora, México. El CU se constituye por la zona histórica y comercial del núcleo de la ciudad³². Las finalidades del Programa Parcial se limitan en:

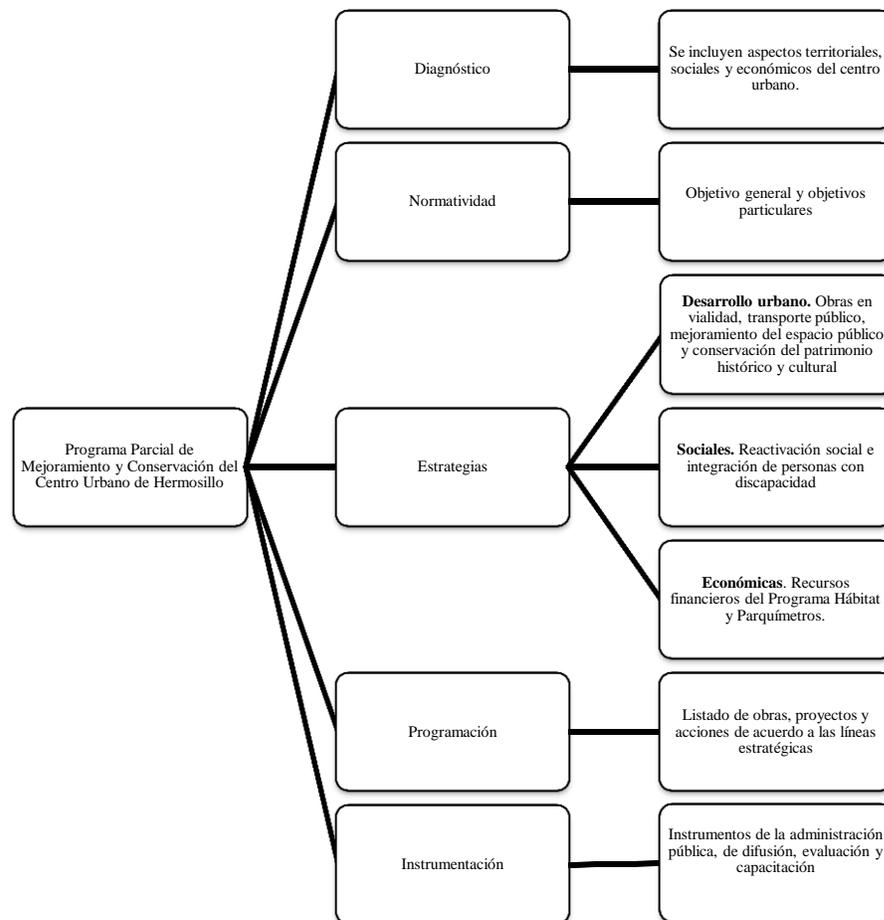
1. Ser un instrumento rector para las acciones de gobierno y las aplicaciones de los recursos públicos;
2. Documento para gestionar los apoyos e intervenciones de empresas prestadoras de servicios y dependencias que tienen injerencia en el sector;

³² “La zona del centro de población constituye el núcleo central e histórico de la ciudad, también definido como el primer cuadro de la ciudad donde la mezcla de usos comerciales y de servicios son la principal característica, concentrando actividades comerciales de cobertura del centro de población” (IMPLAN 2007, 134).

3. Instrumento que regule las intervenciones, obras, construcciones, uso y aprovechamiento del suelo por parte de los particulares dentro de esta delimitación territorial.

El palimpsesto se estructura en cinco epígrafes: 1. Diagnóstico; 2. Normatividad; 3. Estrategia; 4. Programación y; 5. Instrumentación; elementos obligatorios para su aprobación, publicación e implementación, según la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sonora.

Ilustración 11 El Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano de Hermosillo.



Fuente: elaboración propia con información del Programa Parcial (IMPLAN 2007).

a. Diagnóstico: una aproximación a la realidad urbana

El primer elemento es un análisis de la situación del área delimitada. El propósito del diagnóstico es proporcionar datos empíricos para comprender el funcionamiento y las características del centro de la ciudad. Se desarrollan cuatro apartados para dar respuesta a la pregunta inicial ¿en dónde estamos?³³

Durante el diagnóstico se identificaron cinco problemas en el centro, con base en encuestas y entrevistas con representantes del comercio establecido, comerciantes informales, usuarios (IMPLAN 2007, 60).

1. Conflicto en vialidad, transporte e infraestructura.
2. Falta de estacionamiento.
3. Desorden del comercio en vía pública.
4. Falta de normatividad, orden y autoridad.
5. Deterioro del patrimonio histórico-cultural e imagen urbana.

b. Los objetivos de la planeación del centro urbano

El objetivo general es: “ordenar el territorio del centro urbano de Hermosillo para lograr el mejoramiento y rescate del espacio físico y lograr un ámbito digno, agradable y económica y socialmente activo” (IMPLAN 2007, 5). De este continente se desprenden los siguientes objetivos particulares:

1. Reordenar el transporte público que ingresa al centro de Hermosillo. Tener una cobertura total de infraestructura básica.

³³ 1. Aspectos generales; 2. Aspectos territoriales; 3. Aspectos sociales, y; 4. Aspectos económicos.

2. Ordenar los terrenos baldíos y utilizarlos para resolver el problema de estacionamientos.
3. Ordenar la ubicación del comercio, al uniformizar su área y diseño al dotarse de mobiliario urbano específico para sus necesidades.
4. Revalorar, proteger y preservar el patrimonio cultural, artístico, histórico y arquitectónico del centro, a través de proyectos puntuales, ya sea de orden público o privado.
5. Propiciar, generar y normar la estructuración armónica de las partes físicas de la ciudad, de la conservación del entorno natural en convivencia integrada con lo construido y con toda aquella superficie que es apreciada y usada en la vía pública.

c. Estrategias para lograr los objetivos

Las estrategias para lograr los objetivos se delinearon en tres ejes: desarrollo urbano, social y económico. Las estrategias en desarrollo urbano se planteaban en tres periodos con el fin de organizar las acciones y proyectos en el tiempo. *A corto plazo (2006-2009)*, para aquellas acciones que correspondían a un periodo constitucional de la administración municipal y representa obras inmediatas; *a mediano plazo (2009-2012)*, aquellas para las necesidades que se habían de crear en este lapso y lograr una consolidación estratégica del desarrollo, en preparación para las acciones a largo plazo; *a largo plazo (2012-2025)*, se consideraba como horizonte de planeación el año 2025, de acuerdo con los objetivos de los programas Visión 2025 de la ciudad de Hermosillo y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio (2001-2006).

En la ilustración 12 se hace una relación entre los objetivos particulares y las estrategias que establece el Programa Parcial. Se observa que para los objetivos 2 y 3 no hay

estrategias para lograrlos. Mientras que para las estrategias económicas y sociales no existe relación entre estos y los objetivos particulares pero sí con el objetivo general.

Ilustración 12. Relación entre los objetivos y las estrategias del Programa Parcial.

Objetivos particulares	Eje de estrategias	Estrategias
1. Reordenar el transporte público.	Desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Semaforización. Rediseño de rutas de transporte público. • Creación de núcleos de estacionamientos. • Ubicación y ordenamiento de paradas de autobuses y sitios de taxis.
2. Ordenar los terrenos baldíos y utilizarlos para resolver el problema de estacionamientos.	No establece.	No establece.
3. Ordenar la ubicación del comercio, al uniformizar su área y diseño al dotarse de mobiliario urbano específico para sus necesidades.	No establece	No establece
4. Revalorar, proteger y preservar el patrimonio cultural, artístico, histórico y arquitectónico del centro	Desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación y aprovechamiento de los edificios con valor histórico. • Intervención por áreas con mayor influencia comercial³⁴. • Mejoramiento de espacios plazas y parques³⁵.
5. Propiciar, generar y normar la estructuración armónica de las partes físicas de la ciudad con el entorno natural.	Desarrollo urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Subterranización progresiva de servicios de electricidad, telefonía y cable.
No se establece relación.	Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación social por medio de 12 consejos de participación social³⁶.

³⁴ Se iniciaba en una primera etapa compuesta por las 9 manzanas que comprenden el mercado municipal y las que lo circundan, zona de gran intensidad comercial y considerada como el corazón del centro. La segunda etapa se componía por 6 manzanas ubicadas al norte de las incluidas en la primera etapa. Son tres zonas especiales: 1. La zona de influencia del corredor cultural Hidalgo; 2. La zona de influencia del Parque el Mundito; 3. La zona de influencia del Jardín Juárez.

³⁵ Se contemplaban los siguientes: Juárez, el Mundito, Cien Años, Cuchilla, Matías Cazares, Leona Vicario y el andador Guerrero.

³⁶ Estos consejos eran: Consejo Consultivo del IMPLAN, Consejo Consultivo de Agua de Hermosillo, Consejo de Desarrollo Comunitario, Consejo Municipal para la Concertación de Obra Pública, Consejo para la Integración de Personas con Discapacidad, Consejo de Cultura, Consejo de Seguridad Pública, Consejo de

		<ul style="list-style-type: none"> Integración de personas con discapacidad en las próximas obras públicas en el centro.
No se establece relación	Económicas	<ul style="list-style-type: none"> Crear Comité Promotor Inmobiliario para establecer esquemas de coparticipación público-privada. Utilizar los Parquímetros y el Programa Federal Hábitat como mecanismo de financiamiento³⁷.

Fuente: IMPLAN 2007, 131-151.

Por otro lado, en la ilustración 13 se presentan las líneas estratégicas que propone el Programa Parcial.

Ilustración 13. Líneas estratégicas del Programa Parcial.

Líneas estratégicas del Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano de Hermosillo	
Intervención por zonas	Se iniciaba en una primera etapa compuesta por las 9 manzanas que comprenden el mercado municipal y las que lo circundan, zona de gran intensidad comercial y considerada como el corazón del centro. La segunda etapa se componía por 6 manzanas ubicadas al norte de las incluidas en la primera etapa.
Intervención en corredores	Acciones lineales a lo largo de las calles de mayor intensidad de flujo peatonal y actividad comercial.
Intervención en el perímetro del centro	Acciones en los puntos de acceso al área del centro, tanto vehiculares como peatonales que permitan la identificación de la zona.
Intervención en plazas y espacios públicos	Acciones de renovación, remodelación y mejoramiento de estos espacios públicos: Jardín Juárez, el Mundito, Cien Años, Cuchilla, Matías Cazares, Leona Vicario, andador Guerrero.
Rehabilitación y renovación de infraestructura de agua potable y drenaje sanitario	Reparación, rehabilitación y renovación de la red de agua potable y drenaje sanitario dentro del perímetro del centro urbano de Hermosillo.
Proyectos especiales	Reactivación económica, social e histórica en el área del centro por medio de rescate del patrimonio histórico-cultural.
Proyecto luz	Manejo de iluminación especial en fachada de edificios históricos,

Desarrollo Económico, Consejo Consultivo de Transporte Público, Consejo Municipal de Ecología, Consejo del Patronato del Centro y el Consejo para el Patrimonio Histórico y Cultural.

³⁷ **Programa Hábitat** es un programa federal para disminuir rezagos de pobreza en las ciudades y zonas metropolitanas, y ayuda a crear ciudades seguras, ordenadas y habitables, por medio un conjunto de acciones de mejoramiento de infraestructura y servicios sociales. Mientras que el **Programa Parquímetros** se desprende de la concesión de Estacionamiento en Vía Pública otorgada a una asociación civil conformada por comerciantes del lugar. La concesión se desprende de considerar al estacionamiento en vía pública como servicio público³⁷. Los recursos obtenidos de los parquímetros serían destinados a obras de revitalización en el centro. Esto se consideraba una estrategia de coparticipación público-privada.

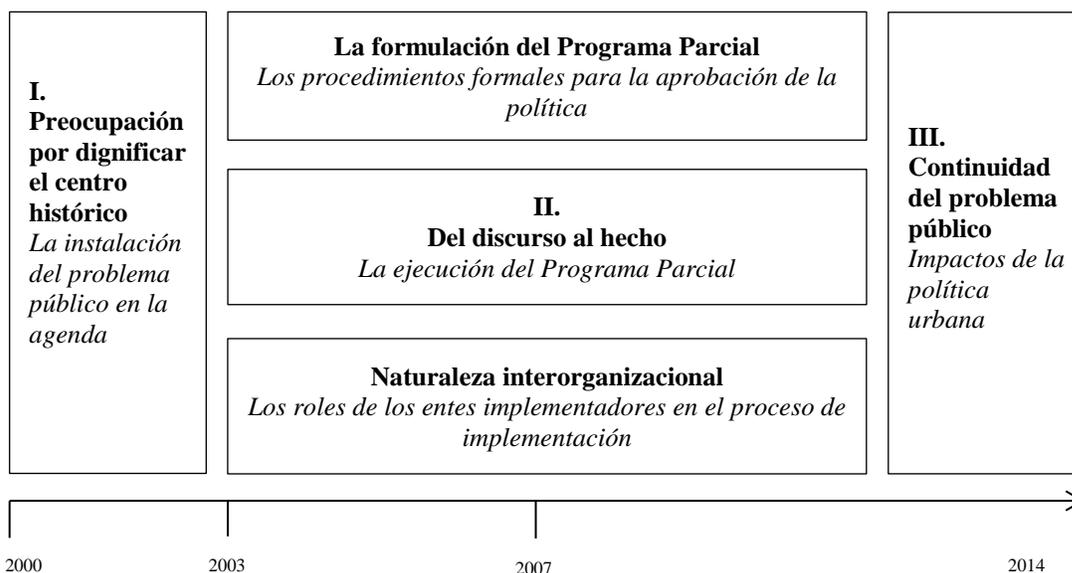
	iluminación en elementos naturales relevantes, en calles, plazas y espacios públicos con objeto de incentivar el turismo y reforzar seguridad por la noche.
Señalética e información histórica y turística	Hacer legible el sector, dar orientación e información al usuario, rescatar y mostrar el patrimonio histórico cultural. Asimismo, mejorar la imagen urbana y dar identidad y uniformidad al centro urbano.
Ordenamiento vial y de transporte	Se plantea la reestructuración total del transporte dentro del perímetro del centro, en una etapabilidad que lo haga viable al partir del proyecto de parquímetros. Generación de núcleos de estacionamientos, reestructuración vial, reestructuración de transporte con la intención de retirar estos al manejar un esquema perimetral con centros de transferencia para transbordos a un sistema de transporte ligero gratuito.
Promoción inmobiliaria y marketing	Facilitar y promover la atracción de inversiones al centro de la ciudad de Hermosillo.
Acciones complementarias	Promoción cultural y turística.

Fuente: IMPLAN (2007).

2 Estructura narrativa del estudio de caso instrumental

Los resultados del estudio de caso instrumental se presentan con base en la estructura narrativa. La ilustración 14 presenta la estructura esquemática del estudio de caso instrumental.

Ilustración 14. Estructura narrativa del estudio de caso instrumental.



Fuente: elaboración propia.

2.1 La preocupación por dignificar el centro histórico

El proceso de industrialización que sufrió Hermosillo en los años ochenta –instalación de la planta automotriz Ford y conexos– impulsó una nueva conversión urbana. La metástasis industrial tomó partida en el crecimiento poblacional³⁸ y el desborde habitacional hacia la periferia. Por ello, la distintiva gubernamental fue la creación de infraestructura para interconectar la mancha urbana. Esta distintiva fue implementada por anillos viales y servicios públicos básicos³⁹. En contraste, la parte añeja de la ciudad se desatendía.

El casco antiguo de la ciudad se presentaba en plena ebullición, entre la usanza y el descuido. Se construía como espacio bifurcado: su identidad comercial –diferenciado por un racimo de giros comerciales– lo encumbraba como lugar vertebrado para la socialización, con registro de encuentro peatonal y vehicular; mientras que los problemas con servicios de agua, transporte público, estacionamientos y los edificios abandonados, esculpían un escenario en detrimento de su importancia económica y social.

Dentro de la década de los noventa, los comerciantes del lugar, preocupados por la precaria situación territorial y su posible impacto en los negocios, empezaron a organizarse. Los más activos crearon la Unión de Comerciantes para financiar estudios de mercado y ofrecer soluciones desde sus posibilidades.

³⁸ La población pasó de 297, 175 habitantes en 1980 a 406, 417 diez años después; con una tasa de crecimiento de 2.9%, frente al 1.8% a nivel nacional.

³⁹ En 1981, el municipio inicia la pavimentación de más cuatrocientos cuarenta y cinco mil metros cuadrados y alrededor de seis mil metros lineales de guarniciones en el sector noroeste de la ciudad; además de ofrecer servicio de alumbrado público. Este perímetro lo conforman las colonias Olivares y El Choyal, entonces asentamientos irregulares. Por otro lado, siguiendo al arquitecto Uribe Félix (2010) dos obras ocuparon los propósitos de interconexión: el bulevar Norberto Aguirre Palancares (hoy bulevar Luis Donald Colosio) y la extensión del bulevar Agustín de Vildósola, en los años 1981 y 1983 respectivamente.

“En los años noventa que hicimos la Unión de Comerciantes, nos encontramos con problemas muy graves del centro, nos había hecho un estudio el Tecnológico de Monterrey en aquellos años sobre la posibilidad de darle solución al centro, [...] pero el problema es que se nos venía un problema gravísimo en cuanto a los cajones de estacionamiento.” (Rodolfo Sánchez, comerciante del centro, en entrevista).

Al precisar el escenario, tres miembros de la Unión de Comerciantes concentraron sus esfuerzos para solucionar la falta de espacios para estacionamiento, el mayor obstáculo para elevar las ventas. Se enfrentaban a un problema endógeno, causado por los mismos dueños y empleados de las tiendas. Sin embargo, la falta de acuerdos entre ellos obliga a proponer el uso de dispositivos para controlar el espacio de estacionamiento mediante el pago de tiempo. Por primera vez se utilizarían parquímetros en Hermosillo.

“[...] nos dimos a la tarea tres personas para ver cómo podíamos nosotros regular los cajones de estacionamiento del centro porque era una problemática gravísima. Entonces nos dimos a la tarea de meter los parquímetros, o sea, solicitar al gobierno que nos diera el uso de la vía pública y a una iniciativa privada, era difícil porque se venía por primera vez en la historia de México; entonces fuimos con las autoridades, nos costó mucho trabajo; fuimos con [...] Búrquez [Francisco Búrquez Valenzuela, presidente municipal 2000-2003], y como dicen, el cuarto para las doce nos firmó la concesión.” (Rodolfo Sánchez, comerciante del centro, en entrevista).

La propuesta se concretó en concesionar el servicio de estacionamiento en vía pública. El 29 de agosto de 2003 se otorgó la concesión al Patronato Pro Obras Públicas del Centro Cívico y Comercial de Hermosillo, una asociación civil conformada por algunos

integrantes de la Unión de Comerciantes y cuya finalidad era gestionar los recursos producto del uso de parquímetros. Se estableció en la concesión la creación de un fideicomiso cuyo 81% sería destinado a mejorar banquetas, la red de drenaje y eléctrica del centro histórico, el 19% restante para gasto corriente de la asociación. Fue un logro para ambas partes. El Ayuntamiento iniciaba un nuevo esquema para financiar obra pública, mientras que los comerciantes abrían canal para dialogar en directo con el gobierno municipal a través de la gestión de recursos públicos.

Empero, la problemática sobrepasaba la operatividad del Patronato. Se requerían mayores recursos, no solo en lo económico sino en lo jurídico y consensual. La situación precisaba de recuperar los edificios estropeados, ordenar el transporte urbano y el comercio informal.

2.2 La formulación del Programa Parcial

Durante la gestión de Francisco Búrquez (2000-2003) se creó el Instituto Municipal de Planeación Urbana (IMPLAN). Nació bajo propuesta de Fernando Landgrave, un arquitecto con experiencia en urbanismo y que en ese entonces se desempeñaba como director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del gobierno municipal. Esta institución se configuró para planear Hermosillo de manera técnica, bajo escrutinio público y con alcance superior a los trienios gubernamentales. La propuesta del IMPLAN se insertaba dentro del fenómeno de creación de institutos municipales de planeación e investigación (IMPI, por sus siglas) en las alcaldías de signo panista a inicios del siglo XXI. Con ejemplos de éxito en ciudades como Juárez (Chihuahua) y León (Guanajuato), esta corriente surge como intento de ceder la política y el poder a favor del conocimiento técnico para ofrecer mejores servicios públicos (Peña 2012).

En 2002, el Cabildo de Hermosillo —órgano deliberativo municipal— aprobó la creación del IMPLAN y surge como organismo descentralizado de la administración pública con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se estableció un desplegable abanico de ingresos para consolidar su autonomía⁴⁰ y, con ello, alcanzar uno de sus objetivos: formular, elaborar, revisar y actualizar políticas de desarrollo urbano. El ejercicio de decisión dentro del organismo se centraba en tres figuras: la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo⁴¹ y el Director General.

Propuesto por Búrquez, se designó a Fernando Landgrave como Director General. Este nombramiento haría evidente dos situaciones: por una parte, el apoyo político que recibiría el nuevo Director General por parte de Búrquez. “Cuando me tocó dirigir el IMPLAN existía buena voluntad política para hacer las cosas”, expresa Landgrave en entrevista. Por otro lado, la creación de un espacio donde los arquitectos participarían en la toma de decisiones para el desarrollo urbano de Hermosillo. Estas dos situaciones contextualizaron los primeros proyectos del instituto.

El centro urbano se instalaba en la agenda pública con la creación del IMPLAN. Si bien la construcción del problema público del centro histórico se origina desde antes⁴², serviría la

⁴⁰ Se establecieron como ingresos corrientes: bienes muebles e inmuebles que se le doten; asignación presupuestal asignado por el Ayuntamiento, no menor al 1.25% del ingreso total del municipio; bienes y derechos afectos a la planeación urbana; aportaciones, donaciones y demás liberalidades que reciba de personas físicas o morales; recursos provenientes de la prestación de servicios técnicos propios e inherentes al instituto; créditos y otros financiamientos; transferencias, subsidios, apoyos, estímulos que el gobierno federal aporte (Acuerdo de Creación 2002).

⁴¹ La Junta de Gobierno, máxima autoridad en la institución, sería conformada el Presidente Municipal, el Director de Desarrollo Urbano y Obra Pública, tres regidores de la Comisión de Asentamientos Humanos, y tres consejeros ciudadanos.

⁴² En el escrito “Ruinas urbanas modernas” (s/f) de Mariano T. Katase y José E. Carrillo Atondo ya se visualizaba, desde la arquitectura, el problema y la solución. En aquel entonces Mariano T. Katase, presidía el Colegio de Arquitectos de la ciudad de Hermosillo; mientras que José E. Carrillo fungía como director de Planeación Urbana de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de Ayuntamiento de Hermosillo, que estaba bajo la titularidad de Fernando Landgrave y quien después lo invita para ser director de Estudios y Proyectos del IMPLAN.

institucionalización del IMPLAN —y ahora espacio para urbanistas— para bosquejar la solución. A finales de 2003, el IMPLAN convocó a los arquitectos para que presentaran un proyecto de recuperación del CU.

“Desde que estábamos en la Dirección de Desarrollo Urbano traíamos la preocupación de mejorar el centro, no fue hasta la creación del IMPLAN cuando hicimos una convocatoria pública para ello” (Fernando Landgrave, exdirector del IMPLAN, en entrevista).

El proyecto ganador se tituló “Programa Estratégico de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano de Hermosillo”, con un costo de USD 72, 661.21 (800 mil pesos mexicanos)⁴³. La propuesta, formulada por Mario Zatarain y el despacho ADV Arquitectos, recogía principios de planeación estratégica y de sustentabilidad, en boga entonces dada la reciente suscripción del "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio (2001-2006)" y el "Programa de 100 Ciudades: una estrategia de desarrollo regional sustentable y concertado", ambos de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

En febrero de 2004 se modificó la propuesta original. La naturaleza de la recuperación del CU exigía conformar un equipo con alcance multidisciplinario. La formulación del programa estuvo a cargo de un grupo de especialistas y asesores externos al IMPLAN. El equipo se formó por integrantes de ADV Arquitectos, funcionarios públicos y otros técnicos que habían participado en la convocatoria. La etapa de formulación duró seis meses. Dentro de las primeras reuniones, se construyen argumentos arquitectónicos por medio de lluvia de ideas. Se trataba de crear un documento técnico; los invitados a las juntas de trabajo —

⁴³ Se utilizó el tipo de cambio FIX con fecha de determinación marzo 2004.

funcionarios de la delegación estatal del INAH (*Instituto Nacional de Arqueología e Historia*), representante del patronato del centro y algún propietario de inmuebles— se limitaban a conocer los avances expuestos por el grupo de especialistas y asesores externos (minuta de trabajo con fecha 31/03/2004, IMPLAN 2004).

Se erigieron acciones específicas en tres bloques temporales: el primero abarcaba las acciones para el “corazón del centro”⁴⁴ (minuta de trabajo con fecha 03/02/2004, IMPLAN 2004) y que serían implementadas en los próximos dos años. Estos proyectos “deben ser cosas obvias, que todos saben que son necesarias y que nadie va a objetar”, agrega un integrante del equipo (IMPLAN 2004). El segundo y tercer bloque incluían las acciones a mediano y largo plazo.

Las propuestas a mediano y largo plazo se establecieron en tenor de acciones exitosas implementadas en distintos centros históricos de ciudades mexicanas. El equipo de asesores externos viajó a las ciudades de Aguascalientes (Aguascalientes), León e Irapuato (Guanajuato), Querétaro (Querétaro) y Morelia (Michoacán) para conocer lo que se planeó y ejecutó en esos lugares (minutas de trabajo con fecha 03/03/2004, IMPLAN 2004). Les atrajo el ordenamiento y diseño mobiliario urbano, vegetación ornamental, regulación de anuncios, subterranización de servicios, señalética específica para el centro, peatonalización en zonas, proyectos de iluminación, rescate de fachadas y construcción de estacionamientos multinivel. Todo lo anterior se incluyó dentro del programa.

Después de establecer las acciones específicas, los funcionarios del IMPLAN realizaron un diagnóstico del CU. En esta tarea surgió un problema: los datos demográficos utilizados

⁴⁴ Concepto utilizado en las minutas de trabajo del Programa Parcial para referirse a las nueve manzanas con mayor flujo comercial del centro urbano.

no coincidían con la situación de entonces, pues el último censo poblacional que ofrecía datos empíricos se realizó cuatro años atrás, en el 2000⁴⁵.

“Ahí empieza el desfase. Siempre son problemáticos en ese sentido los diagnósticos. [...] el censo en el 2000 que es la mayoría de la información que se tiene de la demografía, decía que todavía había bastante gente viviendo ahí. En el 2005 nos dice que ya disminuyó, en el 2010 que cada vez es mínimo y además es población que tiende a ser adulta, ya no hay niños. Entonces la otra parte de la que no se contaba, que no se había visto, es el deterioro que ha tenido el centro porque cada vez hay menos gente que lo habite.” (Adelaida Bustamante, funcionaria del IMPLAN en entrevista).

Lo cierto es que los habitantes dejaban el centro por fraccionamientos de la periferia. Para 2004, el uso de suelo comercial era prioritario. El uso habitacional entraba en un proceso de disminución que persiste hasta la actualidad. Por otro lado, se contemplaron dos vías de financiación del Programa Parcial.

Durante la formulación del Programa Parcial, se establecieron dos fuentes prioritarias de recursos financieros: el Programa Federal Hábitat y el programa municipal de parquímetros. El Programa Hábitat tiene su origen en el año 2003 bajo la presidencia panista 2000-2006 de Vicente Fox. Este programa fue creado para articular políticas territoriales con políticas sociales, como así lo establecía en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006; enfrentar la pobreza y desafíos en el desarrollo urbano por medio de mejoras en infraestructura básica, equipamiento de

⁴⁵ En México, los censos poblacionales realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía se realizan cada diez años, en aquellos terminados en cero; mientras que los conteos se realizan en aquellos que terminan en cinco.

zonas urbanas segregadas y prevención de desastres con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario (SEDESOL 2004).

El Programa Hábitat está diseñado para promover mecanismos de coordinación jerárquica para condicionar que las acciones dirigidas a los gobiernos municipales se adecúen a los objetivos generales nacionales de superación de la precariedad urbana (Navarro 2013, 224). Cada año, se sujeta a requisitos, criterios e indicadores que la Secretaría de Desarrollo Social establece en las reglas de operación del programa. La naturaleza de Hábitat es variable.

“Este programa [Programa Hábitat] es un programa mutante, ellos cambian cada año sus reglas de operación. Entonces, lo que dicen en un año, por ejemplo, en ese año hubo para los centros históricos, al siguiente ya no hubo recurso. ¿Por qué?, ‘porque ahora le voy a dar para violencia’, bueno, ahora vamos a construir centros para la violencia. Es un programa mutante, siempre estamos a la expectativa, [...] porque quitan y ponen, y dicen para este año te voy a dar recurso para que hagas jardines comunitarios y el siguiente año ya no, y lo vamos a cambiar por violencia intrafamiliar. Es algo emocionante, es muy emocionante porque son sorpresas” (Adelaida Bustamante, funcionaria del IMPLAN, en entrevista).

Según las Reglas de Operación 2004 del Programa Hábitat (SEDESOL 2003), la aplicación de los recursos federales se debía ajustar a los criterios siguientes:

1. “Las prioridades de atención se identifican a través de propuestas elaboradas por las autoridades locales, en consulta con las comunidades a beneficiar.
2. Se instrumentan mecanismos de control que permiten garantizar la adecuada aplicación de los subsidios, con un mínimo de gastos administrativos.

3. Se genera la información requerida para realizar, de manera permanente, las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones del programa.
4. Se promueve la inversión privada y el esfuerzo comunitario y se alienta la recuperación de las inversiones estatales y municipales.
5. Se establecen instancias y mecanismos que promueven la acción coordinada de los distintos órdenes de gobierno, incluyendo la cooperación intermunicipal, así como la de otras instancias participantes, y se delimitan claramente sus correspondientes ámbitos de responsabilidad.”

En las mismas Reglas de Operación, los recursos federales podían ser aplicados en acciones:

1. “De construcción, ampliación, rehabilitación o readecuación del mobiliario y equipamiento urbano esencial.
2. De protección y conservación del patrimonio cultural localizado en los centros históricos, incluido el rescate y remozamiento de fachadas, la rehabilitación de calles; y el reforzamiento estructural de monumentos en riesgo, así como la preservación y rehabilitación de inmuebles o grupos de inmuebles cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje tenga un valor excepcional desde el punto de vista histórico y artístico.
3. Que propicien condiciones de seguridad más adecuadas para las personas en su tránsito hacia y desde las zonas urbano-marginadas, incluidas aquellas medidas tanto de adecuación de vialidades y reestructuración del transporte público, como el establecimiento de rutas seguras, peatonales y de transporte.

4. De mejoramiento de la imagen urbana, incluida la señalización y nomenclatura de calles.”

El equipo de especialistas sabía que el Programa Hábitat significaba duplicar los recursos con los que cuenta el Ayuntamiento para intervenir en zonas con mayor grado de marginación. Las zonas con atención prioritaria en Hermosillo eran Los Olivos, el Ranchito y el CU. El Programa Parcial, entonces, se convertía en una carta de acciones adecuadas a los criterios del Programa Hábitat.

Por otro lado, los parquímetros del CU se consideraron fuente financiera continua y permanente de financiación de las acciones del Programa Parcial. Esto colocó al Patronato del centro dentro de la mancuerna financiera.

2.2.1 Los procedimientos formales para la aprobación del Programa Parcial

Todo programa de desarrollo urbano en Sonora debía cumplir con seis requisitos para ser aprobada, según la ahora derogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sonora. Los requisitos que establecía dicha ley eran: 1. Consulta pública; 2. Dictamen por Comisión de Cabildo; 3. Aprobación de Cabildo; 4. Dictamen de Congruencia; 5. Publicación en el Boletín Oficial del Estado y; 6. Inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Estos requisitos se componen por acciones de dependencias públicas de diversas facultades; esto otorga el carácter de procedimiento interrelacionado consecutivamente a cada requisito. Los procedimientos del Programa Parcial fueron sinuosos.

2.2.2 La consulta pública

La consulta pública se promovía a través de Comités de Planeación Municipal, sin definir o reglamentar procedimientos para ello. El artículo 6 de la Ley de Desarrollo Urbano establecía:

“La formulación, actualización, ejecución, evaluación y control de los programas de desarrollo urbano estarán sujetos a la participación y consulta permanente de los diversos grupos sociales que integran la comunidad, a través de los comités a que se refiere el párrafo anterior.”

Por esta ambigüedad normativa, los mecanismos de participación y consulta ciudadana de los programas de desarrollo quedaban resueltos dentro del alcance reglamentario del IMPLAN. Se establecieron procedimientos de difusión por medio de exposiciones a grupos representativos y distribución de copias de las propuestas en medios impresos y electrónicos. En específico, el procedimiento de consulta pública del Programa Parcial fue largo.

La etapa de consulta pública del Programa Parcial duró un año y cinco meses, por falta de organización y calendarización de eventos consultivos. En enero de 2006, el Consejo Consultivo del IMPLAN se reunió para aprobar el Programa Parcial y el Programa de Desarrollo Urbano y Turístico de Bahía de Kino, un programa para ordenar el territorio en esa zona. Ambos programas habían finalizado la consulta pública. Solo faltaba la aprobación del Consejo Consultivo para pasar a la siguiente etapa. Dentro de esa sesión, el Director de Estudios y Proyectos del IMPLAN, José E. Carrillo, comentó:

“[La consulta pública] fue algo larga, se estuvo en algunas ocasiones con personas del centro, posteriormente se hizo una convocatoria a cámaras y organismos, este documento [el Programa Parcial] también ha estado en consulta por internet y se ha

presentado en diferentes foros, en el caso del centro se recibieron muy pocas observaciones” (IMPLAN 2006, 4).

Los asistentes del Consejo Consultivo increparon sobre esa declaración a Landgrave, lo que respondió: “Ahora se va en la etapa de decir que ya se hizo el periodo de consulta y se quiere cerrar para pasarlo al siguiente paso [dictamen de Cabildo]” (IMPLAN 2006, 4). Sin más, el Programa Parcial y el otro programa se aprueban por unanimidad en esa sesión. El IMPLAN había terminado el proyecto que comenzó a principios de 2004.

2.2.3 Dictamen por Comisión de Cabildo de Hermosillo

El dictamen de la Comisión Permanente de Cabildo —Comisión de Desarrollo Urbano, Obra Pública y Asentamientos Humanos— tiene como objetivo revisar que los programas de desarrollo urbano cumplan con los requisitos que marcaba la Ley de Desarrollo Urbano⁴⁶.

En particular, el Programa Parcial fue enviado a dicha comisión después de ser aprobado por el Consejo Consultivo del IMPLAN. Esta comisión permanente era una de las que presidían los regidores del PAN (*Partido Acción Nacional*), partido del gobierno municipal en turno. El Programa Parcial duró cinco meses en el escritorio de la regidora Ana Luisa Rodríguez Uriarte, presidenta de la Comisión de Desarrollo Urbano. En julio 2006, se

⁴⁶ I. Referencia al Programa Municipal de Desarrollo Urbano del cual derivan; II. Las políticas y los objetivos que se persiguen; III. La delimitación de las áreas o zonas que comprende; IV. La descripción del estado actual del área o zona; V. Los regímenes de tenencia existentes en el área o zona que se refiere; VI. La determinación de los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas dentro de las áreas del centro urbano; VII. Las normas y criterios técnicos aplicables a la acción de que se trate; VIII. La programación de obras o servicios señalando etapas y condiciones para su ejercicio, así como lineamientos administrativos y financieros para el aprovechamiento del área o zona; IX. Los mecanismos que se utilizarán para la adquisición o asignación de inmuebles, así como los estímulos que fuesen necesarios; X. Las obligaciones y responsabilidades de las autoridades y de los usuarios, y; XI. Las medidas e instrumentos para la ejecución de los programas.

dictaminó que era de aprobarse por cumplir con los requisitos, incluso el proceso de consulta pública⁴⁷.

2.2.4 Aprobación por Cabildo de Hermosillo

A un mes de terminar la presidencia municipal de María Dolores del Río, Cabildo se reunió con objetivo de aprobar tres dictámenes en desarrollo urbano: 1. La actualización 2006 del Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo; 2. El proyecto de Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Turístico del Centro de Población de Bahía de Kino, y; 3. La propuesta de Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación del Centro Urbano de Hermosillo.

La discusión de Cabildo se centró en la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano. No fue insustancial. Esta actualización se debió a la necesidad de redefinir los límites del crecimiento de la ciudad con el fin de satisfacer las demandas de suelo urbanizable; se proyectaba Hermosillo como ciudad grande. En esa sesión, el Ayuntamiento de Hermosillo aprobó todos los dictámenes; el Programa Parcial se aprobó por unanimidad.

2.2.5 Dictamen de Congruencia por la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora

El dictamen de congruencia lo realizó la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora. Este dictamen se acompañaba con la aprobación del titular

⁴⁷ En acta número 77 de Cabildo con fecha de 8 de agosto de 2006 se establece lo siguiente: “El proyecto de documento fue sometida a un amplio proceso de difusión y se hizo conocimiento de diversos grupos representativos, realizándose diversas exposiciones sobre su contenido y distribuyéndose copias de esta propuesta en medios impresos y haciéndose uso del sistema de internet mediante una página web para su consulta al público, solicitándose en cada caso los comentarios y observaciones, a fin de enriquecer esta propuesta y consensar su contenido”.

del Ejecutivo Estatal, el gobernador Eduardo Bours (2003-2009). El 18 de agosto de 2006, Landgrave envió oficio a dichas autoridades para comenzar con este procedimiento. Sin embargo, en esta etapa surgen dos acontecimientos que redefinen el rumbo del programa parcial: las elecciones municipales de 2006 y la derogación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sonora.

Las elecciones municipales de 2006 señalan una inflexión dentro del gobierno de la ciudad. El PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) ganó la alcaldía, después de ser retenida por el PAN desde 1997. El 17 de septiembre de ese año, Ernesto Gándara Camou (2006-2009) tomó posesión como presidente municipal y rotó la plantilla de funcionarios de confianza. En ese cambio, Fernando Landgrave fue destituido como Director General del IMPLAN y se nombró a Jorge Antonio Figueroa Cervera en su lugar, un prestigiado arquitecto que solo duró un año en el puesto. El Programa Parcial, esfuerzo de exfuncionarios del IMPLAN, había quedado al amparo del nuevo gobierno.

Por otro lado, se derogó la Ley de Desarrollo Urbano, conjunto jurídico de 1985 que había fundamentado la creación del Programa Parcial. El 28 de septiembre de 2006 se publicó la Ley 254 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora. Dentro de la exposición de motivos se arguye que la ley anterior ya no respondía a las condiciones socioterritoriales del Estado, por el rápido crecimiento de los asentamientos humanos y los centros de población, por lo que debía ser actualizada (Ley 254, 2006). Se crearon nuevos mecanismos que estén acordes al presente de las ciudades de Sonora (la participación social y concurrencia competencial de la Ley 254 serían esquemas que embonaban a esto).

La fracción I del artículo 9 de la nueva ley modificó las facultades municipales en relación al diseño de los programas de desarrollo urbano. Dicha fracción atribuye al

Ayuntamiento de Hermosillo la facultad de formular, aprobar, ejecutar y *modificar* los programas de desarrollo urbano y los parciales⁴⁸. El término “modificar” hace énfasis en las evaluaciones de los programas, pues del resultado de estas se pueden hacer cambios sin la necesidad de formular otro programa de desarrollo urbano.

“[Los] programas eran como intocables con la Ley de Desarrollo Urbano, ya tenemos el programa, y ya cuando de plano ya no encajaba con lo que estaba en la realidad, decíamos vamos a hacer otro” (Adelaida Bustamante, funcionaria del IMPLAN, en entrevista).

La Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Estado no tomó en cuenta este desfase normativo y dictaminó su congruencia en enero de 2007. Tres meses después, el gobernador Eduardo Bours autorizó la publicación del Programa Parcial en el Boletín Oficial del Estado. En abril de 2007, el Programa Parcial adquiere carácter de obligatoriedad general.

Ilustración 15. Eventos durante la formulación del Programa Parcial.

La institución del problema público	<ul style="list-style-type: none"> • El centro urbano se instala en la agenda del IMPLAN, bajo la titularidad de Fernando Landgrave. Durante el año 2003, se publica una convocatoria para que interesados presenten proyectos de mejoramiento y conservación del centro. • El despacho ADV Arquitectos gana la convocatoria de proyectos para el mejoramiento del centro urbano.
Constitución del comité técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Se constituye un comité técnico, conformado por funcionarios del IMPLAN y técnicos consultores (miembros del despacho ganador). • Durante las reuniones de trabajo, el comité técnico diseña las estrategias del Programa Parcial: obras físicas-urbanísticas en tres periodos de tiempo (corto, mediano y largo plazo en un margen de 10 años). • Se propuso utilizar dos fuentes de financiamiento: Programa Federal Hábitat y Programa Parquímetros.

⁴⁸ Mientras que en la misma fracción de la derogada Ley de Desarrollo Urbano se utilizaba el término “actualizar” los programas de planeación urbana. Este término le daba el carácter inmutable a los programas de desarrollo urbano, pues se tenía que cumplir con los plazos establecidos para ver la pertinencia de los resultados alcanzados.

Consulta pública	<ul style="list-style-type: none"> • La consulta pública fue promovida desde el IMPLAN, bajo la instrumentos de promoción y publicidad del programa Parcial. • Las instancias de participación fueron el Consejo Consultivo del IMPLAN y el Patronato Pro Obras como representante de la iniciativa privada del centro. • No se recibieron observaciones desde la sociedad civil.
Aprobación por el Ayuntamiento de Hermosillo.	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión Permanente de Cabildo revisa, discute y dictamina a favor del Programa. • Cabildo aprueba el Programa Parcial, a un mes del cambio de gobierno municipal.
Aprobación por el Gobierno Estatal y publicación	<ul style="list-style-type: none"> • Durante este procedimiento, se destituyó a Fernando Landgrave de la titularidad del IMPLAN, el principal promotor del Programa Parcial. • En el 2007 se derogó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sonora. Se reforma las facultades de los municipios para evaluar y modificar los programas de desarrollo urbano, sin embargo, el Programa Parcial no presentó modificaciones respecto al desfase normativo. • Con su publicación en el Boletín Oficial, el Programa Parcial adquiere obligatoriedad jurídica.

Fuente: elaboración propia.

2.3 Del discurso al hecho: la ejecución del Programa Parcial

En un acto celebrativo a inicios de 2008, el presidente municipal Ernesto Gándara Camou, en conjunto con el rector de la Universidad de Sonora, integrantes del gabinete municipal y del Patronato Pro Obras del Centro Cívico y Comercial, informa el comienzo de trabajos para remodelación y restauración del primer cuadro de la ciudad. Comenta el edil en un diario local:

“Estamos trabajando con una inversión de casi 35 millones de pesos en todo lo que es hasta el momento la rehabilitación del Centro y la zona histórica, y esto no hubiera sido posible si no nos ponemos de acuerdo, si no realizamos acuerdos, si no hacemos acuerdos, si no empatamos intereses y puntos de vista”(Dossier Político 2008).

Estas obras públicas consisten en "subterranizar las líneas eléctricas, de telefonía, cable, tenemos también consideradas las demoliciones que se tiene que realizar para la introducción de agua, drenaje; hacer desde luego las banquetas de concreto estampado...

queremos dignificar nuestro centro histórico", afirma Hugo Reynoso González, director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de ese entonces (Dossier Político 2008).

La prioridad es el patrimonio histórico-cultural. La intención de mejorar el CU de la ciudad se mantiene, pese a la ausencia de los funcionarios promotores del Programa Parcial. La restauración de edificios añejos y de ciertas calles del primer cuadro de la ciudad es de importancia para la gestión de Ernesto Gándara (Ayuntamiento de Hermosillo 2008). De esto deriva la recuperación de los monumentos añejos Edificio Sociedad de Artesanos Hidalgo y la Plaza Zaragoza, únicas obras hechas en ese rubro. Además, se invirtieron cinco millones de pesos provenientes de recursos obtenidos por parquímetros para remodelar tres calles en coordinación con el patronato. Sin embargo, la prioridad del centro se margina por las elecciones del 2009.

La alternancia política de Sonora alcanzó su punto álgido en las elecciones de 2009. Los candidatos del PAN, Guillermo Padrés Elías y Javier Gándara, ganaron las elecciones a gobernador y presidente municipal, respectivamente. Por primera vez el gobierno municipal converge con los ejecutivos federales y estatales (el presidente Felipe Calderón había sido electo en las elecciones federales del 2006). Se iniciaba el autoproclamado periodo "Nuevo Sonora"⁴⁹.

Con impulso del gobierno estatal y federal, la prioridad de crecimiento urbano de Hermosillo cambió en la gestión municipal 2009-2012. Las obras en desarrollo urbano serían inscritas en cuatro proyectos ambiciosos: Puerta Oeste, Ciudad del Conocimiento, marketing urbano "HMO" y la recuperación del centro histórico, de nuevo. Iniciado el Nuevo Sonora, la Puerta Oeste fue un megaproyecto asentado en las afueras de la mancha

⁴⁹ Eslogan de legitimación política utilizado por el gobierno de Guillermo Padrés para referirse al rompimiento con las administraciones estatales anteriores.

urbana. Con una inversión de mil millones de pesos en un cuadrante de 150 hectáreas, comienza con la construcción de un estadio local de béisbol, deporte con arraigo en la región (Uniradio 2012). Por su parte, en el proyecto Ciudad del Conocimiento con inversión federal y estatal para crear un clúster tecnológico albergado en una villa universitaria en la periferia (Imparcial 2015).

La recuperación del centro histórico se encontraba en dos programas especiales de imagen urbana: “Hermosillo, te quiero limpio, ordenado y moderno” (2010) y “Transformando Hermosillo contigo” (2011). Ambos programas especiales para mejora de imagen urbana con gran consenso político y financiero (Ayuntamiento de Hermosillo 2010; 2011; 2012).

A inicios de 2010, el Gobierno Municipal de Hermosillo anuncia la inversión de USD 22.65 millones provenientes de partidas federales y estatales para obras de imagen urbana derivadas del programa especial “Hermosillo te quiero limpio, ordenado y moderno”. El foco de atención contemplaba obras para las calles y avenidas, remodelaciones de espacios públicos del centro histórico, estructurado bajo discurso inclusivo y ciudadano⁵⁰. Además, se inicia la campaña marketing urbano “HMO”, que pretendía legitimar la ciudad como destino turístico y sede de eventos (García 2013).

Se colocaron distintos señalamientos “HMO” en puntos de atracción visual del centro. En los espacios recién recuperados Jardín Juárez y Parque Madero. Se integra la propuesta de la élite panista de ver la ciudad como imagen vendible (Méndez y otros 2013). Las acciones de recuperación para el año 2011 no son menores.

⁵⁰ “El motor principal del programa es la participación activa de la ciudadanía” (Ayuntamiento de Hermosillo 2015).

A comienzos del 2011, se anunció “Transformando Hermosillo Contigo”, un programa de la misma línea que el anterior pero con un presupuesto aproximado de USD 330 millones (Ehui 2011). Además de nuevas acciones, se incluyeron obras inconclusas del “Hermosillo te quiero limpio, ordenado y moderno”⁵¹. En específico, se invirtieron USD 6, 188, 118 para el CU. Se construyeron fachadas de cartón-piedra, con el propósito de homogeneizar la tipología de los comercios vetustos, y se inicia la remodelación de calles principales como la Serdán y la Matamoros.

No obstante, estas intervenciones provocaron un *dejà vu* en el sector privado del CU: lo anunciado volvería sobre obras ya hechas.

“[...] se arregló la calle Matamoros, más o menos de la Colosio a la Serdán, pero no se arregló fachada, y después viene el Presidente Javier Gándara con Guillermo Padrés [...] ya se hizo el programa, pero hasta la Matamoros, hasta la Serdán y se fueron al Parque Madero, todo lo que se había hecho, lo levantaron y lo hicieron nuevo. Señas que se trataba de hacer obras, si me entiendes, ¿no? Entonces se volvió a hacer, nomás que ahora sí con las fachadas y la Serdán y todo.” (Sánchez Campuzano, en entrevista).

Lo señalado dentro del Programa Parcial se había desvanecido, no importó su carácter obligatorio. Los programas especiales acapararon encabezados periodísticos y el discurso político del gabinete municipal. El Programa Parcial ya no estaba en las prioridades de la agenda pública municipal.

Al finalizar el periodo de Javier Gándara, su sucesor y ex titular de la Secretaría de Hacienda del Estado, Alejandro López Caballero, no tuvo el mismo apoyo político.

⁵¹ Concluir la recuperación en Jardín Juárez y el Parque Madero. Este último aplazado por la reacción ciudadana que causó la restauración de un lago artificial contenida en el proyecto inicial.

“Cada presidente municipal trae apoyo, a veces no. Este en especial, los primeros dos años no tuvo apoyo. Hasta ahora en este [2015] nos dieron 500 millones de pesos, de hecho estamos licitando los últimos 100 millones, en este momento los estamos licitando apenas” (Jesús Santos, director de Planeación y Proyectos de CIDUE, en entrevista).

Para el periodo de Alejandro López Caballero (2012-2015), la recuperación del centro histórico se deja a un lado. La prioridad en su gestión está en temas de infraestructura básica, obras en salud y deporte.

“[...] la prioridad para esta administración fue el pavimento y el deporte. Mucha lana le ha invertido López Caballero, desde antes ya traía proyectos ahí, él es deportista de corazón, pues. Es lo que te digo. Cada presidente municipal trae distintas ideas, cada quien. En esta administración [el pavimento y el deporte] fue lo más fuerte [...]” (Jesús Santos, director de Planeación y Proyectos de CIDUE, en entrevista).

Este cambio de prioridad acabaría con el Programa Parcial. En los folios del municipio, ya no está registrado como programa de seguimiento. En palabras del entrevistado:

“Los programas se hacen para tener ideas y qué hacer cuando llegue el recurso o para gestionar el recurso. [...] muchas veces cuando se acaba una administración se acaba el programa, llega otra administración con sus ideas y así. Cada presidente municipal tiene desde que gana hasta que toma protesta, él debe presentar un plan de desarrollo municipal y cada quien si ya sabrán si voltean para atrás o no. Es cuestión política. [...] lo que es lo básico es obligación de los alcaldes, lo básico que es agua, drenaje, pavimentación, eso sí no se lo va a quitar nadie. Pero lo que es algo más especial, [...] cada presidente sabrá lo que hace.” (Jesús Santos, director de Planeación y Proyectos de CIDUE, en entrevista).

Ilustración 16. Eventos durante la ejecución del Programa Parcial.

Administración de Ernesto Gándara 2006-2009	<ul style="list-style-type: none"> • Hasta el año 2008, se inician obras de mejoramiento y recuperación del centro. • Se promueven dos obras para recuperar el patrimonio histórico de la zona. • Se inician las obras de subterranización del centro histórico.
Administración de Javier Gándara 2009-2012	<ul style="list-style-type: none"> • Se anuncian los programas especiales de imagen urbana "Hermosillo te quiero" y "Transformando Hermosillo Contigo", con recursos provenientes de partidas federales y estatales. • Se continúan las obras de subterranización del CU. • Durante este periodo, se hacen obras de mayor envergadura en el CU. • Se inicia la campaña de promoción turística "HMO".
Administración de López Caballero 2012-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Ya no hay seguimiento a las obras en el CU. • Se limitó a obras de servicios públicos básicos, como lo son la pavimentación y la recolección de basura.

Fuente: elaboración propia

2.3.1 La naturaleza intergubernamental del Programa Parcial

El Programa Parcial fue diseñado para implementarse por múltiples dependencias gubernamentales (de orden municipal, estatal y federal) y organizaciones sociales. En la ilustración 17 se señalan las responsabilidades y el tipo de las 16 organizaciones que se contemplaron para implementar el Programa Parcial.

Ilustración 17. Actores y responsabilidades dentro del Programa Parcial.

Actor público	Tipo	Responsabilidad
1. Instituto Municipal de Planeación Urbana	Paramunicipal	<ul style="list-style-type: none"> a. Seguimiento del Programa Parcial. b. Actualización de información cartográfica estadística y documental del centro. c. Proyectos ejecutivos de vialidad y promoción del ordenamiento del transporte. d. Diseño de normatividad e instrumentos jurídicos. e. Contribuir a la formación de una cultura urbana. f. Proyectos ejecutivos urbanos y arquitectónicos estratégicos del programa.
2. Agua de Hermosillo	Paramunicipal	Funciones operativas específicas (rehabilitación y renovación infraestructura de agua potable y drenaje sanitario).
3. Alumbrado Público de Hermosillo	Paramunicipal	Funciones operativas específicas (iluminación de edificios, calles y plazas).

4. Promotora Inmobiliaria del Municipio de Hermosillo	Paramunicipal	Facilitar y promover las inversiones dentro del centro de la ciudad.
5. Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública	Paramunicipal	Coordinar las acciones público-privadas respecto a obras de mejora.
6. Instituto Municipal de Arte, Cultura y Turismo	Paramunicipal	Encargado de la promoción cultural y turística del centro de la ciudad.
7. Dirección General de Servicios Públicos de Hermosillo	Directa municipal	Funciones operativas específicas (Limpieza y recolección de basura).
8. Coordinación de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Ecología	Directa municipal	Ejecutor y supervisor de la obra pública en el centro. Además, autoriza lo relativo a uso de suelo, edificación y ecología.
9. Dirección de Catastro Municipal	Directa municipal	Obtener, clasificar, procesar y proporcionar información certificada concerniente al suelo y las construcciones del terreno urbano.
10. Dirección de Inspección y Vigilancia	Directa municipal	Comprende las visitas de inspección a los mercados, tianguis y centrales de abasto para vigilar el cumplimiento de lo establecido en reglamentos.
11. Patronato Pro Obras del Centro Histórico de Hermosillo	Privado con facultades propias de poderes públicos	Administrar los fondos recaudados por los parquímetros en el perímetro del centro urbano. Es el concesionario del estacionamiento en vía pública.
12. Dirección General de Transporte	Directa estatal	Ordenar el transporte público en el perímetro.
13. Comisión Federal de Electricidad	Empresa productiva del Estado	Subterranización de servicios e iluminación de inmuebles y plazas.
14. Instituto Nacional de Antropología e Historia	Desconcentrado federal	Supervisar y direccionar las intervenciones en fachadas de edificios y monumentos con valor histórico.
15. Secretaría de Turismo	Directa federal	Relacionada con la capacitación turística.
16. Teléfonos de México S.A. de C.V.	Privado	Respecto al mejoramiento de inmobiliario urbano y subterranización de servicios.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, la participación de estas dependencias solo fue enunciativa. Este programa no estuvo en las prioridades de estas organizaciones; tampoco se establecieron canales de comunicación y coordinación respecto a las responsabilidades que otorgaba el Programa Parcial. Incluso, los informantes mencionaron que no saben de la existencia del programa como tal, solo se recuerda intervenciones aisladas en el centro.

El director de análisis y proyectos de Alumbrado Público de Hermosillo comenta la participación de la dependencia fue residual. No se contempló en el diseño, ni en la implementación del Programa Parcial.

“[...] primero se remozó el Jardín Juárez, y se pusieron bolas [iluminarias ornamentales] a mayor no poder, y luego el [parque] El Mundito, y luego pusieron como 80 o casi 100 [iluminarias ornamentales], y ahorita no funciona ninguna. En el Jardín Juárez, en la Emiliana Zubeldia, y si los ves ahí, están inservibles. Nosotros estamos casi peleados con los arquitectos porque ellos tratan de poner las cosas muy bonitas ‘aquí va ir una plantita, aquí va a ir un foquito’. [...] No vamos a estar cambie y cambie el foquito. [...] lo que queremos nosotros es que [las iluminarias] sean funcionales, que sean duraderas y que sean fáciles de manejar.” (Francisco Valdez, Director de Análisis y Proyectos de Alumbrado Público, en entrevista).

Otra dependencia con responsabilidad enunciativa fue el CCOP (*Consejo de Concertación de Obra Pública*). “Hasta la fecha no lo hemos hecho” expresa su directora, al ser cuestionada sobre la participación de la paramunicipal. Lo anterior adquiere relevancia cuando se establece que el CCOP sería la dependencia encargada de promover la coparticipación público-privada en el centro, por medio de incentivos fiscales a inversionistas⁵². Por su parte, en Servicios Públicos de Hermosillo no se estableció un servicio de limpieza especial para el centro como se decía en el programa; “siempre se ha dado el mismo servicio, siempre”, arguye el director jurídico de citada dependencia.

La Dirección de Turismo de IMCATUR (*Instituto Municipal de Cultura Arte y Turismo*) es la dependencia con programas de seguimiento para la rehabilitación del CU. Esto es

⁵² Según datos de la dependencia, del 2007 al 2014 se ha registrado 5 obras concertadas en edificios escolares de la zona pero no registradas como acciones del Programa Parcial.

porque el primer cuadro tiene un rol estelar en la promoción turística de la ciudad; su valía como destino turístico lo hace prioridad de la dependencia⁵³. En la gestión de Javier Gándara (2009-2012), se inició la campaña de marketing urbano que tuvo impacto en la imagen urbana de centro; sin embargo, deriva de los programas especiales de ese gobierno municipal, no del Programa Parcial.

Por último, la DGDUOP (*Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas*) fue considerada como un actor clave en la implementación del Programa Parcial. Sin embargo, al preguntar sobre la situación del Programa Parcial en dicha dependencia, el entrevistado comenta:

“Si hay alguien que nos dice que lo hagamos, lo hacemos, pero hasta la fecha nadie nos ha dicho nada. [...] Aquí está un patronato del centro, ellos son los que hacen lo que tú comentas. Entonces depende de cómo ande la relación de ellos con los alcaldes, con el gobierno, les hacen o les dan apoyo. [...] Para CIDUE es lo mismo todo. Nosotros solo acatamos la instrucción” (Jesús Santos López, Director de planeación de CIDUE, en entrevista).

2.3.2 Desempeño financiero del Programa Parcial

La financiación de las acciones del Programa Parcial se articuló en dos programas: el Programa Hábitat y el programa de parquímetros.

⁵³ “Es para nosotros es una prioridad el centro, el centro histórico de Hermosillo porque es el lugar que primeramente lo visita un turista o cualquier persona que venga por cualquier tipo de negocio a la ciudad del centro histórico. Que es lo que nosotros hacemos, tenemos el trolebús, que hace los recorridos, también un nombre que le pusimos el equipo de turismo “el sabor dulce de Hermosillo antiguo” (Directora de Turismo del IMCATUR, en entrevista).

Programa Hábitat

Se obtuvieron recursos del Programa Hábitat para obras de mejoramiento del entorno urbano y promoción de desarrollo urbano. A pesar de que el CU es considerado zona marginada, solo en los años 2007 y 2008 se invierte en obras públicas con recursos provenientes del Programa Hábitat.

Ilustración 18. Recursos financieros provenientes del Programa Hábitat invertidos en el Centro Urbano.

Ejercicio fiscal	Recursos del Programa Hábitat en modalidad de mejoramiento urbano en USD ⁵⁴	Inversión en centro histórico en USD
2007	1, 469, 503	247, 059
2008	1, 088, 814	413, 137
2009	942, 335	-
2010	3, 065, 354	-
2011	2, 031, 048	-
2012	1, 399, 164	-
2013	695, 057	-
2014	668, 362	-

Fuente: elaboración propia con datos de la solicitud de información con número de folio 00497415

Programa Parquímetros

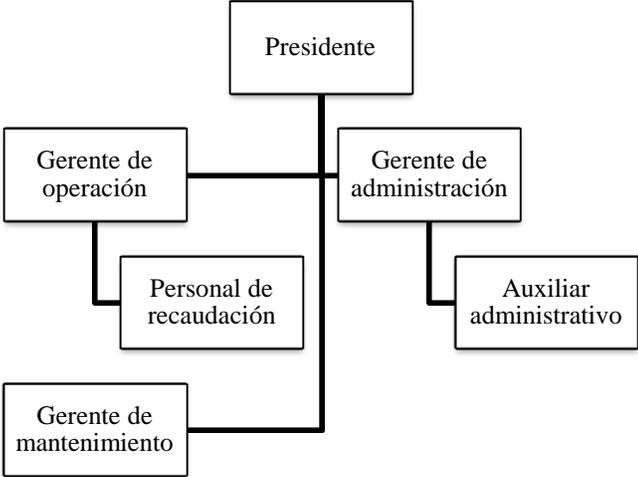
El sistema de parquímetros ubicado en el centro de la ciudad tiene dos funciones. La primera es ordenar los espacios para estacionamientos en vía pública. La segunda función es una medida de ingresos para ser destinados a obras públicas para mejorar el centro de Hermosillo. Los ingresos derivados del uso de parquímetros se destinan a un fideicomiso para el mejoramiento del centro. En el fideicomiso se establece que los recursos que se recauden se aplicarán hasta en un 19% a gastos de dirección, administración y operación; el remanente se depositará de forma directa al fideicomiso y se destinará el 6% al equipamiento en el centro comercial, reposición por vandalismo, accidentes y deterioro, el 7% a la recuperación y rendimiento del capital inicial y a la rehabilitación de las fachadas

⁵⁴ Se utilizó el tipo de cambio FIX con fecha de determinación el año correspondiente.

de inmuebles, y al menos el 68% para la realización del plan integral de rescate al centro cívico, comercial e histórico.

La prestación de servicio de estacionamiento en vía pública se presta únicamente por el concesionario Patronato Pro Obras del Centro Cívico y Comercial de Hermosillo A. C., obligado a responder únicamente al Ayuntamiento de Hermosillo.

Ilustración 19. Estructura orgánica del concesionario operador de parquímetros



Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento Interior que Regula la Operación de los Estacionamientos en Vía Pública Concesionada

Las funciones que realiza el Patronato son (Ayuntamiento de Hermosillo 2015): 1. Delimitar y pintar la zona concesionada; 2. Adquirir e instalar los parquímetros sencillos y dobles; 3. Mantenimiento preventivo, correctivo y reposición de parquímetros por deterioro; 4. Recolección de los recursos depositados en los parquímetros; 5. Supervisión de la correcta operación del servicio de estacionamiento, con la participación de policías auxiliares; 6. Asignar la elaboración de proyectos ejecutivos a contratistas calificados, tomando en cuenta tres propuestas diversas de las cuales deberá dar cuenta al Gobierno Municipal para que evalúe las especificidades técnicas de las obras y realice o decida las

acciones pertinentes; 7. Asignar la obra de contratistas calificados, tomando en cuenta tres propuestas diversas, atendiendo a la calidad, oportunidad, seguridad en cumplimiento de especificaciones y precio, con apoyo del Gobierno Municipal, y; 8. Supervisar el desarrollo de la obra a fin de que cumpla con las especificaciones autorizadas en el proyecto ejecutivo.

El sistema de parquímetros opera de lunes a domingo, con un horario de lunes a sábado de 8:00 a 19:00 y los domingos de 9:00 a 15:00. Funciona con un total de 530 parquímetros en cajones de estacionamiento de cinco metros por dos metros. El cobro por el uso de estacionamiento en vía pública es de 5 MXN la hora, 2 MXN veinticuatro minutos y 12 minutos cuesta 1 MXN.

En la ilustración 20 se advierten los ingresos obtenidos durante los años 2007 al 2014, de acuerdo con información ofrecida por el Patronato Pro Obras del Centro Cívico y Comercial. Además, según el Reglamento Interior que Regula la Operación de los Estacionamientos en Vía Pública Concesionada, los *Policías Auxiliares* están facultados para supervisar la correcta operación del servicio y la aplicación de multas por incurrir en infracciones por exceder el tiempo establecido o hacer caso omiso del parquímetro⁵⁵. El pago de servicios de este personal lo realiza el Patronato Pro Obras del Centro Cívico y Comercial de Hermosillo, ya que los policías auxiliares no se encuentran dentro del servicio civil municipal.

Ilustración 20. Recursos públicos obtenidos por medio de parquímetros.

EJERCICIO FISCAL	PARQUÍMETRO EN USD ⁵⁶	MULTAS EN USD
2007	595, 124	-
2008	614, 621	27, 362

⁵⁵ El concesionario no está facultado en aplicar multas en su carácter de particular, tampoco lo está la Policía Municipal por ser el estacionamiento en vía pública un servicio público concesionado.

⁵⁶ Se utilizó el tipo de cambio FIX con fecha de determinación el año correspondiente.

2009	478, 285	5, 8746
2010	512, 493	107, 871
2011	488, 956	178, 577
2012	434, 041	108, 078
2013	460, 705	107, 455
2014	413, 074	116, 949

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos por solicitud de información pública con número de folio 349715

El Comité Técnico del Fideicomiso es el facultado para autorizar la inversión de los ingresos que ingresen al Fideicomiso, además de autorizar la disposición y canalización de los recursos a los programas que formen parte del rescate del CU. Este Comité está conformado por cinco miembros del Patronato Pro Obras y por los titulares de Sindicatura, Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, CIDUE, IMPLAN, CFEMH (*Comisión de Fomento Económico del Municipio de Hermosillo*). Sin embargo, no fue posible obtener información por medio de solicitudes INFOMEX sobre los egresos del Patronato Pro Obras, debido a que no fueron respondidas por esta organización civil. No se especifican obras ni acciones realizadas con lo ingresado al fideicomiso. No fue posible entrevistar algún integrante para que aclarara sobre el asunto. La solicitud de información pública con número de folio 00422015 establece que la única auditoría realizada por Contraloría Municipal fue con fecha de 01 de febrero de 2007 sobre el procedimiento de entrega de boletas de infracción a la Dirección General de Seguridad Pública.

Por otra parte, al preguntar por el tipo de colaboración entre el Patronato y CIDUE respecto a la ejecución de obras públicas en el centro, el entrevistado respondió:

“Deben de estar trabajando. Le decimos qué hiciste con los 5 millones, pero a ellos no les auditan. A toda madre, ojalá nosotros estuviéramos ahí. Vienen aquí con nosotros, y cuando nosotros les decimos a ver tus 5 millones, ‘tú no te metas en eso’. Quieren que le hagamos las obras pero no quieren gastar ellos. A lo último nos dijeron que ellos iban hacer sus propias cosas; bueno pues, pero saquen permiso, tienen que sacar

permiso, tampoco se mandan solos. Y lo último que hicieron, dos callecitas ellos lo hicieron solos, ¿cuánto costaron?, quién sabe, ¿cómo hicieron los contratos?, pues quien sabe. Es que nosotros nos queríamos apegar a la ley y se enojaban. Son intereses diferentes. Lo último que sé es que ellos estuvieron trabajando hasta hace dos o tres años, de ahí no han hecho nada” (Jesús Santos López, Director de planeación de CIDUE, en entrevista).

El Director de Análisis y Proyectos de Alumbrado Público hace mención sobre la poca disponibilidad del Patronato Pro Obras para respetar acuerdos.

“[...] En los proyectos no respetaban los acuerdos, porque supuestamente ellos en el proyecto, cuando vas a hacer un contrato con Comisión Federal cobran la luz, corre el medidor, por tanto se tiene que hacer un contrato, tiene que acompañarse con el proyecto en papel, sellado por las tres instancias: por nosotros, por el verificador y por Comisión Federal, y aparte que haya sido verificador en lo físico, es decir, el verificador va y checa las instalaciones eléctricas y ver si cumple o no con la normatividad [...]. Ahí se hacían locos porque obviamente tenían que pagarle al verificador porque es muy caro, y a veces que decían ‘no pues, nosotros llegábamos hasta acá y ustedes paguen el verificador’. Total que así se fue trabajando con ellos. [...] Ya no sé porque no me han hablado.” (Francisco Valdez, Director de Análisis y Proyectos de Alumbrado Público, en entrevista).

Por último, las acciones derivadas del Programa Parcial que se realizaron durante el periodo de estudio (2007-2014) en el centro urbano, son las siguientes:

Ilustración 21. Obras realizadas en el Centro Urbano durante el periodo 2007 al 2014.

Periodo	Línea estratégica del PPMCCUH	Acción	Inversión en USD
2007	Intervención por zonas	Cambio a SARE ⁵⁷ en av. No Reelección, entre calles Garmendía y Jesús García (II etapa).	141, 930
		Remodelación de la fisonomía urbana de la calle No Reelección.	139, 780
		Remodelación de la fisonomía urbana de la calle Elías Calles, entre Garmendía y Juárez	489, 080
		Remodelación de la fisonomía urbana de la calle Monterrey, entre Garmendía y Juárez	
		Remodelación de la fisonomía urbana de la Juárez, entre Elías Calles y Monterrey	
	Rehabilitación y renovación de red de agua potable	Rehabilitación de drenaje en avenida Serdán entre Matamoros y Jesús García	93, 980
2008	Remodelación de espacios públicos	Remodelación de Plaza Zaragoza.	294, 248
		Remodelación complementaria de Plaza Zaragoza.	44, 784
	Rescate de edificios históricos	Edificio Sociedad de Artesanos Hidalgo	179,533
2009	Intervención por zonas	Cambio a SARE en av. No Reelección, entre Garmendía y Jesús García (III etapa).	116, 306
2010	Mejoramiento de espacio público	Remodelación de Jardín Juárez.	643, 442
		Remodelación complementaria al Jardín Juárez	14, 024
	Ordenamiento vial y de transporte	Construcción y adecuación de obra civil para mejorar el tráfico vial en diferentes calles ⁵⁸ .	51, 171
	Intervención por zonas	Remodelación de la fisonomía urbana en calle matamoros, entre Sonora y Dr. Noriega (I etapa).	295, 571
2011		Remodelación de fisonomía urbana en calle Matamoros (II etapa) y calle Serdán.	6, 065, 246
		Inversiones de proyecto ⁵⁹	150, 404
	Rehabilitación y renovación de red de agua potable y drenaje	Rehabilitación de drenaje sanitario en calles Matamoros entre avenidas Dr. Noriega y Oaxaca	122, 797
		Rehabilitación de la red de agua potable en calles Matamoros entre avenidas Dr. Noriega y Oaxaca	119, 408
2012		Construcción de baños públicos	55, 049
2013	No incluido	Infraestructura básica (trabajos de bacheo)	-
2014		Infraestructura básica (trabajos de bacheo)	-
	Rescate de espacios públicos	Remodelación plaza Leona Vicario	186, 742

Fuente: elaboración propia con base en datos derivados de la solicitud de información pública con número de folio 00349215 y Tercer Informe de Gobierno (Ayuntamiento de Hermosillo 2012).

⁵⁷ Sistema aéreo de la red de electrificación.

⁵⁸ No se especifican qué calles se intervinieron.

⁵⁹ Supervisión cargo de terceros de las siguientes obras: remodelación de Jardín Juárez, fisonomía urbana en calle matamoros; imagen urbana en calle Serdán y Matamoros (II etapa).

2.4 La continuidad del problema público

La prevalencia del problema público en el centro ha vuelto a movilizar los comerciantes del CU. La población de comerciantes no está conforme con las obras hechas por el Ayuntamiento de Hermosillo. Esta resistencia anida en el desconocimiento del programa y sus alcances en sí.

“Hubo muchas fricciones por que [...] no hubo explicación del proyecto ni el tiempo que este tardaría. Después de la primera etapa hubo un intento de parar el proyecto pero se llegaron a acuerdos y rangos de fechas para la obra entre un grupo de comerciantes afectados por las obras y el ayuntamiento.” (Joaquín Pérez, comerciante del centro, en entrevista).

Por otro lado, el papel del Patronato como figura de consulta ha sido residual. No existe comunicación entre los extremos, entre el Ayuntamiento y el comerciante. El mismo testimonio agrega:

“Ha sido de poca o escasa conciliación en los acuerdos con las autoridades responsables de este programa y de mucha resistencia al cambio porque no se tomó en cuenta las necesidades del sector comercio, ni las de nuestros clientes. [Sí] hubo participación a través del patronato del centro, pero el patronato no lo hizo del conocimiento de los comerciantes” (Joaquín Pérez, comerciante del centro, en entrevista).

A causa de esa disonancia, un conjunto de propietarios de las tiendas principales reintegra la Unión de Comerciantes, encabezado por otrora fundador del Patronato del Centro.

“Desgraciadamente no se ha logrado cubrir las expectativas, y a última hora un servidor vuelve a las andadas, vuelve a renacer en la Unión de Comerciantes, porque el [presidente] del patronato obedece, pues obedece al patrón que es el Ayuntamiento, el gobierno. Y desgraciadamente cuando interviene el gobierno o quiere hacer obras el gobierno las hace mal, las hace mal o no tienen una mira social... resumidas, son políticas.” (Rodolfo Sánchez, comerciante del centro, en entrevista).

El propósito de la Unión de Comerciantes es solucionar el problema del CU desde la iniciativa privada. Las principales propuestas son: la creación de un estacionamiento multinivel, campañas de limpieza y ordenación del comercio informal, además de ferias para reactivar la zona social y económicamente.

Por otro lado, la prioridad del IMPLAN está en un proyecto de movilidad urbana dentro del CU. En diciembre de 2014, Guadalupe Peñuñuri, Directora de citada dependencia, anuncia un proyecto de movilidad urbana sustentable, con la intención de promover la peatonalización y el uso de bicicleta en el CU. Este programa sería financiado por recursos de lo que recauda el Patronato del Centro por uso de los parquímetros (UNIRADIO 2014).

“El de movilidad (el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable) de Hermosillo no sé si te fijaste que tenemos todo el manual de ciclovías, bueno, eso no lo traía el del 2007, porque es algo nuevo. ‘¿Cómo que quieres estacionamiento para bicis?’, ‘pues sí quiero y donde se empezó fue en el centro.’” (Adelaida Bustamante, funcionaria del IMPLAN en entrevista).

A finales de 2014, un asesor externo hizo un estudio, patrocinado por la Unión de Comerciantes, para identificar los efectos de la peatonalización del CU. Sin embargo, los

comerciantes desconfían del programa de movilidad urbana, por posibles impactos negativos en sus comercios.

“Ahorita lo que tiene es un deterioro, deterioro en muchas partes porque ya no vive gente ahí, y porque el contexto del comercio que se da ahí, también tiene que evolucionar. Esa es la resistencia, la mayoría de los comerciantes son comerciantes tradicionales, con un gran contacto ciudadano, en el sentido de que te compro, vendo y pues puedo regatear y yo soy el dueño de mi comercio y te puedo hacer una rebajita. [...]. Entonces es diferente y hay resistencia. Digo no es malo, porque de repente la resistencia tiene que vencerse con información y conocimiento. Entonces, esa información y conocimiento existe un grado de...pienso yo, desconfianza ¿no? Pero se le ha estado diciendo uno que se haga... ‘¿Por qué me lo estás diciendo? ¿Por qué quieres que cambie yo?’ Entonces hay una desconfianza normal, no solo es con la gente que tiene ciertos niveles culturales, es con todos. Incluso con la gente que piensas que están muy metido en lo técnico y demás.” (Adelaida Bustamante, funcionaria del IMPLAN en entrevista).

Al momento de la redacción de este documento, el Programa de Movilidad sigue en su fase de diseño.

3 Hallazgos del estudio de caso instrumental

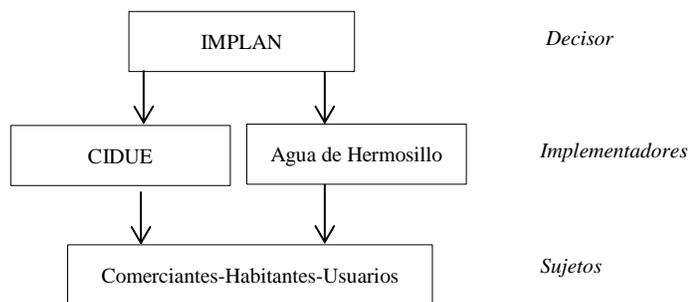
El proceso de implementación de esta política urbana se estructuró bajo lineamientos burocrático-administrativistas. El IMPLAN, en carácter de decisor, confió un cúmulo de tareas con base en criterios técnicos, impersonales y de competencia a una red interorganizacional. Esta red se constituye por servicios públicos diferenciados (alumbrado público, organización del comercio, mejoramiento de red de agua potable y del transporte

público, obras públicas, entre otros), y comprende organizaciones de variada competencia (federal, estatal y municipal) y naturaleza (públicas y privadas).

La prescripción de la política urbana se fundamenta en la Ley de Desarrollo Urbano de 1985 y en los criterios de sustentabilidad de programas verticales (Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 y Programa Federal Hábitat 2004) para la rehabilitación integral del CU. Sin embargo, ¿de qué manera esta red interorganizacional interioriza la política urbana?

La implementación del Programa Parcial se presenta de manera cronológica a la toma de decisiones. La capacidad de la política urbana para crear una red de acción pública (en términos de Subirats y otros 2008) fue limitada. No existieron cambios en las agendas de catorce de las dieciséis organizaciones de la red interorganizacional para el cumplimiento de programa. La implementación se circunscribe a dos dependencias municipales de infraestructura urbana (CIDUE y Agua de Hermosillo), por lo que los actos de implementación son productos físico-urbanísticos. En la ilustración 22 se grafica la configuración del proceso de implementación del Programa Parcial:

Ilustración 22. Estructura del proceso de implementación.



Fuente: elaboración propia.

Los actos de implementación del Programa Parcial comprenden los procesos políticos-administrativos del Gobierno Municipal de Hermosillo para resolver la problemática

identificada en el CU. La ilustración 23 presenta una relación entre el plan de acción y los actos de implementación del Programa Parcial. Se hace un nexo directo entre las prioridades fijadas en el plan de acción y los actos realmente ejecutados.

Ilustración 23. Relación entre el plan de acción y los actos de implementación del PPMCCUH

Líneas de intervención ⁶⁰	Plan de acción	Plazos			Actos de implementación
		2006-2009	2009-2012	2012-2025	
E1	Corredor cultural Hidalgo				Remodelación de la fisonomía urbana de la calle No Reección.
	Primera etapa				Remodelación de la fisonomía urbana de la calle Elías Calles, entre Garmendia y Juárez
	Segunda etapa				Cambio a red electrificación aérea en av. No Reección, entre calles Garmendia y Jesús García.
	Tercera etapa				Remodelación de la fisonomía urbana de la calle Monterrey, entre Garmendia y Juárez. Cambio a red de electrificación aérea en av. No Reección, entre Garmendia y Jesús García.
	Etapa intermedia				Remodelación de la fisonomía urbana de la Juárez, entre Elías Calles y Monterrey
	Etapa subsecuente				No implementado
	E2	Corredor comercial Serdán			
Corredor Matamoros					Remodelación de fisonomía urbana Rehabilitación de red de agua potable y drenaje
Corredor Yáñez					No implementado
Corredor Garmendia					No implementado
Corredor Elías Calles					No implementado
Corredor Colosio					No implementado
E3		Accesos			
E4	Mundito				Remodelación de plaza Mundito
	Jardín Juárez				Remodelación de Jardín Juárez
	Plaza Emiliana Zubeldía				Remodelación de la plaza Emiliana Zubeldía.

⁶⁰ E1. Intervención por zonas con mayor intensidad comercial; E2. Intervención en corredores; E3. Intervención en el perímetro del centro; E4. Intervención en plazas y espacios públicos; E5. Renovación del patrimonio histórico cultural; E6. Proyecto luz en fachadas de edificios históricos; E7. Señalética e información histórica; E8. Ordenamiento vial y del transporte; E9. Promoción inmobiliaria y marketing; E10. Acciones complementarias

	Plaza Zaragoza				Remodelación de Plaza Zaragoza
	Plaza Leona Vicario				Remodelación de Plaza Leona Vicario
	Andador Guerrero				No implementado
	Plaza Elías Calles				No implementado
E5	Artesanos Hidalgo				Remodelación de Edificio Sociedad de Artesanos Hidalgo
	Fábrica James				No implementado
	Leona Vicario				Remodelación de la plaza Leona Vicario
	Hotel Laval				No implementado
E6	Iluminación de edificios				No implementado
	Alumbrado público				No implementado
E7	Señalética				No implementado
	Información histórica				No implementado
	Información turística				No implementado
E8	Parquímetros				530 parquímetros en funcionamiento
	Ordenar sitios de taxi				No implementado
	Ordenar transporte público				No implementado
	Esquema perimetral de transporte				No implementado
E9	Inmobiliaria				No implementado
	Marketing				Campaña marketing urbano "HMO".
E10	Obras en concertación				No existe registro de obras públicas en concertación

Fuente: elaboración propia

Al comparar el perfil de ejecución real y lo propuesto por el Programa Parcial, la evidencia demuestra que la implementación del Programa Parcial tiene perímetros desviados (brecha de implementación). Se implementaron 16 de 35 planes de acción, lo que significa que se cumplió 45.71 por ciento con las acciones establecidas en la política urbana. ¿Por qué el Programa Parcial desarrolló esta lógica de implementación? La brecha de implementación se encuentra entre lo prescrito (formulación) y los productos de la acción pública (actos de implementación). Según los datos empíricos, la disfunción se desprende en cinco factores: 1. Tratabilidad del problema; 2. Multiplicidad de decisiones; 3. Recursos financieros; 4. Recurso de consenso, y; 5. Cambio de prioridades en la agenda municipal.

3.1 Tratabilidad del problema público

El Programa Parcial se estima como programa de acción para resolver el problema del CU de la ciudad de Hermosillo de forma integral. El IMPLAN, en su papel de decisor técnico gubernamental, establece tres líneas de estrategias para producir consecuencias (cumplir con el objetivo general) en el área delimitada: desarrollo urbano, social y económico. La formulación del Programa Parcial se realizó por un grupo de asesores técnicos y funcionarios del IMPLAN, con ninguna observación por otras dependencias encargadas que haya cambiado su diseño original. Esto tiene un efecto adverso en la política urbana: no existen criterios prescritos de las autoridades públicas encargadas de la implementación en cuanto a los resultados que han de generarse.

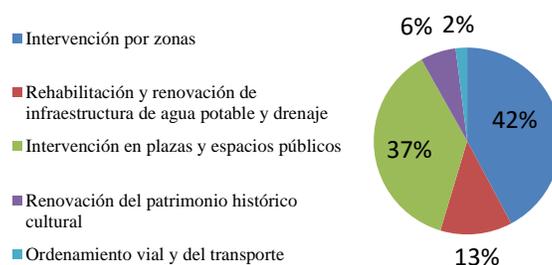
Las dieciséis dependencias encargadas de la implementación no acordaron metas ni cambiaron su agenda en relación a esta política urbana. Se establecieron relaciones ficticias con las dependencias encargadas de cumplir los objetivos del Programa Parcial. Siguiendo a Van Meter y Van Horn (1993), la nula participación de otras dependencias en la formulación del Programa Parcial tiene impacto en la responsabilidad y compromiso de los entes implementadores para cumplir con los objetivos anunciados.

Los objetivos del Programa Parcial son significados teleológicos que se traducen en exhortaciones del IMPLAN hacia las demás organizaciones para rehabilitar el CU. Del diseño no resultó consenso en cuanto a las metas, tampoco autonomía organizacional ni compromiso de los entes implementadores. No existieron capacidades administrativas para asegurar acuerdos necesarios en función de cumplir los objetivos del Programa Parcial, según Pressman y Wildavsky (1998). Las entrevistas a funcionarios señalan que las organizaciones responsables no interiorizaron la política urbana, al grado de ser

desconocida por los informantes. Este argumento toma relevancia al considerar la naturaleza transversal de la política en cuestión.

La transversalidad fue un reto que el Programa Parcial no superó. La política urbana se planteó lograr "[...] un ámbito urbano digno, agradable y económica y socialmente activo" (IMPLAN 2007, 66), por medio de obras físico-urbanísticas. Aquí subyace la teoría causal de la política urbana que empata la función multidimensional del problema público en obras públicas. Los objetivos para mejorar vialidad, crear espacios para estacionamiento o regular el comercio escapan de las estrategias de acción. La ilustración 24 demuestra que las acciones hechas durante el periodo de estudio se reducen a intervenciones físicas, descuidando el alcance social y económico de la política urbana.

Ilustración 24. Distribución de la inversión en el centro urbano de Hermosillo 2007-2014.



Fuente: elaboración propia.

Los decisores conciben el problema público del CU de orden segmentado, bajo criterios técnicos y especializados. Sin embargo, el tratamiento del problema público del CU no se agota en acciones arquitectónicas, pues se registra evidencia empírica que demuestra la persistencia de impactos negativos de orden social y económico.

3.2 Multiplicidad de decisiones

La multiplicidad de decisiones es otra variable que condiciona el proceso de implementación del Programa Parcial. Se trata de una parte del proceso de implementación que refiere a la serie de eslabones inicialmente percibida, formalmente delimitada y presuntamente esperada, requerida para que produzca un resultado conveniente (Browne y Wildavsky 1998).

La formalidad del Programa Parcial se acomodó en cinco procedimientos establecidos por ley. En el caso de estudio no se observó la oposición directa de las autoridades responsables. Sin embargo, se desperdició tiempo e interés durante el ensamblaje de estos procedimientos. El cumplimiento de estos requisitos legales ocasionó una dilación de tres años con dos meses, en detrimento de la intensidad y dirección del interés del Programa Parcial, según Pressman y Wildavsky (1998). A continuación se presenta los puntos de decisión necesarios⁶¹ y su duración para que el Programa Parcial fuera implementado.

Ilustración 25. Eficiencia de los requisitos legales del Programa Parcial.

Eficiencia procedimental		
Puntos de decisión	Autoridad	Tiempo de duración
Formulación	Instituto Municipal de Planeación Urbana	Seis meses.
Consulta pública	Instituto Municipal de Planeación Urbana	Un año y cinco meses.
Dictamen por Comisión Especial de Cabildo	Comisión de Obras Públicas e Infraestructura del Ayuntamiento de Hermosillo	Cinco meses y dieciséis días.
Aprobación por Cabildo	Cabildo	Veintinueve días.
Dictamen de congruencia por el Gobierno del Estado	Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado	Cinco meses.
Publicación	Boletín Oficial del Estado de Sonora	Tres meses.

Fuente: elaboración propia.

⁶¹ En términos de Pressman y Wildavsky (1998), el punto de decisión es la ocasión en que tenga que registrarse un convenio para que el programa continúe.

Los requisitos formales afectaron la dirección de apoyo e interés hacia la política urbana. Como se desprende de la narrativa del caso de estudio, el IMPLAN distribuyó su prioridad en otros programas durante esta demora, por ejemplo la actualización del Programa Municipal de Desarrollo Urbano o la formulación del Programa para Desarrollo Turístico de Bahía de Kino. Al momento de su publicación en 2007, el Programa Parcial ya era asunto periférico para IMPLAN y, por ser único actor en la formulación, estaba a expensas de la circunstancia política.

Por otro lado, esta demora afectó la viabilidad de la política urbana. Al momento de su publicación, el contexto social, institucional y normativo del municipio había cambiado. Los datos utilizados para la formulación no eran coherentes con la realidad demográfica e institucional: no se actualizaron los cambios organizacionales en el Ayuntamiento, tampoco las proyecciones demográficas del diagnóstico. La acción de los actores gubernamentales del municipio está restringida por el recurso de tiempo, por lo que las urgencias prioritarias de la política urbana (establecidas en el plazo 2006-2009) no se llevaron a cabo en el tiempo establecido.

3.3 Recursos financieros

Una de las características de esta política fue su dependencia hacia los recursos públicos. En esta variable se presentaron dos estados: disponibilidad de los recursos financieros y posibilidades de acceso.

La disponibilidad de dinero para cumplir los objetivos del Programa Parcial dependió de la descentralización efectiva del recurso público. El Gobierno Federal publica cada año los requisitos de convocatoria para que los gobiernos municipales presenten proyectos de

infraestructura y obra pública en el rubro deseado. Aquí se refleja la politización y el conflicto de poder en las estructuras burocráticas. La asignación de recursos depende del apoyo político que tenga el presidente municipal en turno, según el Director de Planeación y Proyectos de CIDUE en entrevista. Sin embargo, esto no es un mal funcionamiento del procedimiento presupuestario de la política urbana, sino una característica de los gobiernos municipales en México que tiene impacto en su proceso de implementación.

La rigidez de la asignación de recursos financieros fragmentó el alcance del Programa Parcial. El alcance de la política urbana estaba determinado por las partidas presupuestarias del Ayuntamiento de Hermosillo para infraestructura y obra pública, no en relación con su funcionamiento (y seguimiento) del Programa Parcial como política urbana. Es decir, la anunciación de obras públicas en el centro dependía de lo gestionado en ese rubro en determinado año fiscal. Esto hace que la implementación dependa de presupuestos anuales, intermitentes.

El modelo de financiación del Programa Parcial ha sido deficiente. Este se estructuró en dos accesos: Programa Federal Hábitat y esquemas de coparticipación público-privada. En primer lugar, se logró descentralizar USD 660, 196 (7, 290, 242.49 MXN) para financiar dos obras de mejoramiento urbano en el CU durante los años 2007 y 2008. En el resto de los años del periodo de estudio (2009-2014), no se registró obra alguna con recursos monetarios de Hábitat, a pesar de que el CU es considerado zona con atención prioritaria en dicho programa.

Por otra parte, el ingreso obtenido por la concesión de parquímetros en el CU es de USD 4, 702, 337 durante el periodo de estudio. Según el Fideicomiso creado entre el Patronato Pro Obras del Centro y el Ayuntamiento de Hermosillo, el 81% de esa cantidad se destina a la rehabilitación del CU por medio de acciones concertadas (mejoramiento de vialidades,

servicios públicos, equipamiento urbano y fachadas de inmuebles). Sin embargo, la evidencia demuestra que el Ayuntamiento no tiene conocimiento sobre la ejecución de este recurso financiero, tampoco existen auditorías ni seguimientos al concesionario con relación en lo establecido en el Fideicomiso. Las solicitudes de información por INFOMEX que se hicieron al Patronato Pro Obras del Centro Cívico y Comercial por medio de Sindicatura Municipal no fueron respondidas; tampoco fue posible entrevistar a algún miembro del Patronato. La información que se desprende de los entrevistados demuestra que dentro del Patronato existe mal manejo respecto al manejo transparente del recurso público y de poca disponibilidad de cumplir acuerdos con Alumbrado Público.

Conviene mencionar que la obstaculización al acceso a la información por parte del concesionario no solo limita el seguimiento de acciones de rehabilitación del CU, sino también pervierte la democratización de la agenda pública municipal e incidencia de la sociedad civil en las acciones de rehabilitación del CU.

3.4 Recurso de consenso

El mecanismo de participación del Programa Parcial se articuló en dos vías: la institucional desde el IMPLAN y la del Patronato Pro Obras del Centro como órgano de participación del sector privado.

La participación por vía institucional se estableció en actos de difusión. La consulta pública del Programa Parcial se conformó por eventos de difusión. El plan de difusión se hizo por páginas web y en presentación en foros sin hacer observaciones que modificaran el contenido del programa (IMPLAN 2006). Para considerar la opinión de los ciudadanos se hicieron encuestas que se incluyeron en el diagnóstico; el Patronato Pro Obras sirvió como figura de participación del sector privado en el diseño del programa, según la funcionaria

del IMPLAN en entrevista. Sin embargo, este diseño tuvo dos consecuencias en la implementación.

En primer lugar, la falta de representación causó desconfianza entre los comerciantes. “Ha sido de poca o escasa conciliación en los acuerdos con las autoridades responsables de este programa y de mucha resistencia al cambio porque no se tomó en cuenta las necesidades del sector comercio, ni las de nuestros clientes.” (Joaquín Pérez, comerciante en entrevista). La falta de conocimiento en relación a la política pública y sus alcances erosionó los espacios de compromiso y pactos entre los actores territoriales; pues los conflictos y obstáculos surgen por la falta de consenso, según (Subirats y otros 2008)

La naturaleza política de la consulta pública fue desaprovechada por el Gobierno Municipal. Esto ha hecho que el sector privado se oponga a las acciones del Ayuntamiento en el CU, y que sea necesaria crear acuerdos informales entre los funcionarios y los comerciantes para su implementación. “Hubo muchas fricciones por que [...] no hubo explicación del proyecto ni el tiempo que este tardaría.” (Joaquín Pérez, comerciante en entrevista).

Por otro lado, el sector comercial ha movilizad recursos de información y dinero para posicionar soluciones a la problemática urbana del CU, de manera paralela a la agenda y prioridades del Gobierno Municipal (vía IMPLAN). “Desgraciadamente no se ha logrado cubrir las expectativas, y a última hora un servidor vuelve a las andadas, vuelve a renacer en la Unión de Comerciantes, porque el [presidente] del patronato obedece, pues obedece al patrón que es el Ayuntamiento, el gobierno.” (Rodolfo Sánchez, comerciante en entrevista).

3.5 Cambio de prioridades

La incapacidad de seguimiento en el gobierno municipal de Hermosillo fue un factor condicionante en la implementación de la política pública. La complejidad que representaba la política urbana, en términos de periodos considerables de implementación, no fue resuelta por las administraciones municipales. La implementación del programa se dividió en tres administraciones municipales: Ernesto Gándara (2006-2009), Javier Gándara (2009-2012) y Alejandro López Caballero (2012-2015). Durante la administración de Ernesto Gándara, la implementación del programa se caracterizó por obras de subterranización de servicios, remodelación de fisonomía de las calles principales y por el rescate de dos edificios públicos con inversión pública.

La administración de Javier Gándara (2009-2012) se diferenció por implementar los programas especiales de mejora de imagen urbana “Hermosillo te quiero limpio, ordenado y moderno” (2010) y “Transformando Hermosillo Contigo” (2011), con apoyo financiero del gobierno federal y del estatal. Durante este periodo, se invirtieron 94.5 millones de pesos mexicanos para mejorar el CU; sin embargo, la anunciación de las obras públicas se hicieron bajo nombre de estos programas especiales. El Programa Parcial pasó desapercibido. Mientras que en la administración de Alejandro López Caballero (2012-2015) no se realizaron obras en el CU. Las prioridades de la administración se centraron en temas de salud y deporte.

3.6 Coordinación

La política urbana prescribe interacciones intergubernamentales para su implementación. Sin embargo, no se encontró evidencia suficiente para establecer vínculos de coordinación

entre los entes implementadores. De las entrevistas se infiere que no existieron acuerdos formales de cooperación entre las agencias, tampoco intercambio informal de información, ni reuniones de trabajo entre los entes implementadores (sea de orden municipal, estatal o federal) en función de cumplir con el Programa Parcial. Por ello, se descarta la coordinación como factor obstaculizador, pues no existió como tal.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presente investigación planteó analizar el proceso de implementación de la política urbana que trató de rehabilitar el centro urbano de Hermosillo durante el periodo 2007-2014, y, en específico, determinar los factores obstaculizadores para el cumplimiento de sus propósitos. Para realizar lo siguiente, se utilizó el enfoque de políticas públicas y el estudio de caso instrumental como arsenal teórico-metodológico.

El enfoque de políticas públicas auxilió en la caracterización del proceso de implementación del Programa Parcial y en la construcción de un modelo de análisis. Se utilizaron criterios de modelos llamados *top-down* y *bottom-up* para construir un sistema de categorización del proceso de implementación. Por otro lado, el estudio de caso seleccionado permitió demostrar que la implementación no es una etapa lineal subsecuente de la formulación, sino un proceso iterativo entre el contenido, la instrumentación y su ejecución que determinan el contenido teleológico de la política pública.

Como se establece en las líneas del capítulo 2, la planeación de territorios en México ha tenido diversas transformaciones durante su institucionalización. La planeación de los territorios se conceptualiza según la época que le corresponda. Ha pasado de herramienta del Estado para encauzar postulados de justicia social a ser instrumento sustentable dentro del contexto de confluencia de aspiraciones locales con las nacionales. Sin embargo, la planeación del territorio, ahora como facultad municipal, ha sido pergeñada por la cotidianidad de los gobiernos municipales. El instrumento ensaya su operatividad dentro de una red de organizaciones, procedimientos y disposiciones que desborda la jurisdicción de los ayuntamientos.

El Ayuntamiento de Hermosillo adoptó una solución descrita en la literatura como política urbana, en una suerte de articulación de procesos socioespaciales y económicos para incidir en el problema público del CU. En su momento se diseñó como solución con criterios transversales y de revalorización de la relación entre gobierno y gobernado por medio de instrumentos de consulta pública. Sin embargo, el caso de estudio instrumental permite demostrar que su proceso de implementación designa un cúmulo de eventos –unos vinculados a la tratabilidad del problema urbano y otros externos como el cambio de prioridades en los gobiernos municipales- que condicionan lo que el decisor percibe, idealiza y proyecta para abordar el fenómeno urbano.

El Programa Parcial se formuló con base en criterios administrativos-burocráticos. En su diseño participaron solo funcionarios de la dependencia decisora y asesores técnicos, sin dar cabida al resto de los actores que podían incidir en la rehabilitación del CU. Esto tiene consecuencia en la estructura de la implementación. El criterio arquitectónico fue central en la teoría causal de esta política urbana, al establecer acciones físico-urbanísticas para alcanzar los objetivos. Lo que se proyectó como solución integral, se implementó en intervenciones físicas (remodelaciones de calles y fachadas). Esto provocó un alcance parcial de la política urbana, a pesar de reconocerse y aceptarse la complejidad de la problemática urbana. Los problemas de movilidad urbana, desorden del comercio, falta de estacionamientos y la contaminación ambiental siguen dándose en el CU.

Este tipo de diseño erosiona la naturaleza de la política urbana. El diseño de arriba hacia abajo limitó la adopción de roles para cumplir con los objetivos de la política urbana. Esta limitación no permitió construir acuerdos o prioridades en la gestión interna de las dependencias gubernamentales, en función de alcanzar lo establecido en la toma de

decisiones. La buena voluntad del decisor no fue suficiente para entablar acuerdos respecto a la implementación interorganizacional.

Por otro lado, la consulta pública fue institucional. Los procesos de participación civil fueron promovidos desde la dependencia encargada de la formulación de la política urbana. Se consideró como instancias de participación al Patronato Pro Obras (asociación civil de comerciantes de la zona) y al Consejo Consultivo del IMPLAN (instancia institucional que funge como aval técnico de la dependencia). El impulso de la política urbana por el IMPLAN promueve la participación focalizada en actores relacionados a los procesos institucionales. Sin embargo, esta linealidad institucional del Programa Parcial limitó la creación de compromisos entre los comerciantes que no se sentían representados por las instancias de participación. Lo anterior tiene dos impactos:

1. Los productos (obras físico-urbanísticas) causaron desconfianza entre los comerciantes socialmente activos. La falta de conocimiento de la acción pública causó incertidumbre en los comerciantes por considerar que no se tomaron en cuenta sus intereses. Lo que provoca reacción de este gremio a las intervenciones gubernamentales.
2. Se reintegra la Unión de Comerciantes. Los comerciantes socialmente activos se organizan para movilizar recursos financieros y de información, con propósito de evaluar los impactos intencionales o no de las intervenciones en el CU. Resultado de ello, proponen una serie de actividades que dista de la agenda del IMPLAN.

De lo anterior, se puede concluir que esta política urbana no desarrolló la capacidad de renovación ni de apropiación por los actores que inciden en el territorio del CU. Su alcance dependió de sus promotores y de las prioridades políticas del momento.

Los cambios en las prioridades de la agenda municipal determinaron su plazo de vida. Las administraciones que abarcaron el recorte temporal del estudio mostraron distintas prioridades durante su gestión. La rigidez en el diseño no permitió la adaptación de la política a los cambios político-administrativos del gobierno municipal. Los cambios de prioridades irrestrictas permitieron la desnaturalización de la política urbana. El Programa Parcial sucumbió ante programas especiales de alcance anual que acaparaban el discurso político de la administración 2007-2012.

En lo que respecta al nivel prescriptivo, se aconseja impulsar las políticas urbanas a través de las formas de relación, de uso, de comunicación y de participación entre los actores territoriales del CU. Por ello, se extraen cuatro lecciones derivadas de esta experiencia instrumental:

- *Crear una visión conjunta a partir del consenso entre las dependencias encargadas de la implementación.*

El problema urbano, por su complejidad, exige la participación de múltiples actores, con incentivos y prioridades diferentes para su solución; conviene recordar que las políticas urbanas son transversales, las dependencias encargadas de implementarlas no. No es suficiente tener al IMPLAN para formular políticas urbanas viables. La experiencia del caso de Hermosillo demostró que la política urbana no influyó en las prioridades de los entes implementadores, a pesar de que los funcionarios entrevistados creían necesario mejorar el CU. Por ello, se recomienda que el diseño de los programas de desarrollo urbano sea un espacio compuesto por mecanismo de coordinación y negociación entre los actores, esto con intención de priorizar objetivos y estrategias en función de las facultades de cada dependencia municipal. Con una formulación abierta se obtiene el beneficio de crear

compromisos durante reuniones de trabajos; además, la participación de distintas dependencias puede contribuir a componer soluciones integrales, que superan la visión arquitectónica del IMPLAN.

Una estrategia viable para esta recomendación es establecer formalmente (por medio de oficios) juntas de trabajo entre funcionarios del IMPLAN, CIDUE, alumbrado público, IMCATUR, servicios públicos municipales, entre otras dependencias que intervienen en la implementación de políticas urbanas para exponer la necesidad de intervenir en el CU y su impacto en la sociedad, estableciendo la necesidad de coordinación para implementar de manera adecuada las políticas urbanas. Establecer de manera formal las reuniones permite la continuidad de participación entre las dependencias. La finalidad es mejorar los compromisos entre los implementadores para implementar las políticas urbanas según sus capacidades legales y financieras; se deben de elegir alternativas de solución que generen apoyo; incentivar la creación de contactos entre el entramado organizacional del Gobierno Municipal de Hermosillo.

- *Mejorar los procesos de consulta pública.*

Las políticas urbanas, por sus características, componen una red de actores que se reconocen interdependientes y que interactúan para lograr objetivos comunes. El estudio de caso demuestra que es importante legitimar las intervenciones del Gobierno Municipal entre los actores territoriales del CU, no basta con el discurso técnico. Es necesario ser sensibles a las demandas sociales para contar con el consenso de los actores territoriales. Se recomienda utilizar la herramienta de la consulta pública para conocer los valores e intereses predominantes en la zona.

Una estrategia viable para ello es la implementación de presupuestos participativos con los comerciantes y habitantes de la zona. Con ello, se logra entender las lógicas cognitivas de los actores territoriales y así priorizar acciones en contenidos de futuras políticas de rehabilitación del CU para disminuir el descontento y desconfianza social.

- *Evaluar las fuentes de financiación.*

La falta de control y seguimiento de lo obtenido por medio de los parquímetros obstaculiza, en el mejor de los casos, la ejecución del recurso financiero. Se debe procurar hacer auditorías periódicas para verificar el cumplimiento de lo establecido dentro del fideicomiso, además de la correcta aplicación de los recursos públicos. Con ello, en primer lugar, disminuir la discrecionalidad administrativa que puede ocultar comportamientos arbitrarios en la gestión de los parquímetros. Segundo, fortalecer los mecanismos de contraloría social por medio de la materialización del derecho a la información.

- *Crear compromisos para evaluar los impactos de la política urbana.*

Quizá la misma evaluación se constituya un reto para toda la administración pública de Hermosillo. Sin embargo, determinar compromisos entre evaluadores e implementadores de las políticas urbanas puede contribuir a mejorar su alcance. La complejidad del fenómeno urbano no permite crear una política urbana *perfecta* desde la formulación. La facultad de evaluación de los programas de desarrollo urbano del IMPLAN debe ser enmendada con la participación de los implementadores y demás actores territoriales. La evaluación debe arrojar datos que permitan mejorar el proceso de implementación o juzgar el funcionamiento. Es decir, se trata de hacer retroalimentaciones continuas para promover cambios incrementales o reajustes en las políticas urbanas y con ello evitar la sobreproducción de programas con tiempos de vida determinados. Se debe procurar extraer

necesidades y percepciones tanto de los entes implementadores como de la población objetivo. Una estrategia para realizar lo anterior es fortalecer la capacidad evaluadora del IMPLAN, a través de capacitaciones y cursos a su personal para que adquieran técnicas y herramientas metodológicas de seguimiento y evaluación de impactos de las políticas urbanas en la sociedad hermosillense.

- *Fortalecer los mecanismos de coparticipación público-privada*

Los condicionantes estructurales del CU –punto comercial estratégico, ser atractivo turísticamente, usos mixtos del suelo urbano- hacen propicio la atracción de capital privado. Esta característica no debe pasar por desapercibida. El Gobierno Municipal debe promover y fortalecer los mecanismos de coparticipación público-privada, sin caer en procesos agresivos de gentrificación. Una estrategia para lograr lo anterior es promover incentivos fiscales (exención o condonación de impuestos municipales) para inversionistas en obras de capital mixto, implementados a través del CMCOP (*Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública*).

Por último, se ha destacado la pertinencia de indagar en futuras investigaciones sobre la impacto de las interacciones intergubernamentales en el funcionamiento y alcance de las políticas urbanas en México. El caso nos demuestra que las capacidades administrativas del gobierno municipal y el grado de compromiso entre los actores son factores que influyen en el abordaje de asuntos complejos, como lo son los fenómenos urbanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. Estudio Introdutorio. En Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.), *La Implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2010. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Ascher, François. *Los nuevos principios del urbanismo: el fin de las ciudades no está al orden del día*. Madrid: Alianza.
- Azuela, Antonio. 1989. El significado jurídico de la planeación urbana en México. En *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, compilado por Gustavo Garza, 55-79. México: El Colegio de México.
- _____. 1995. La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo. En *Ambiente y energía*, coordinado por Carmen Carmona Lara, 13-21. México: UNAM-PÉMEX.
- _____. 1999. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- _____. 2010. La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico. En *Los grandes problemas de México II. Desarrollo urbano y regional*, coordinado por Gustavo Garza y Martha Schteingart, 585-616. México: El Colegio de México.
- Ayuntamiento de Hermosillo. 2008. Informe de Gobierno.
- _____. 2002. Acta de sesión de fecha 23 de marzo de 2002. Boletín Oficial del Estado de Sonora, tomo CLXIX, número 31, 18 de abril de 2002.

_____. 2010. Informe de Gobierno.

_____. 2011. Informe de Gobierno.

_____. 2012. Informe de Gobierno.

Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a Law*. MIT Press.

Barzelay, Michael y Juan Carlos Cortázar. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Blanco, I. y Ricard Gomà. 2002. Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En *Gobiernos locales y redes participativas*, coordinado por Ismael Blanco y Ricard Gomà. España: Ariel social.

_____. 2009. Políticas urbanas de inclusión socio-espacial: la experiencia de Barcelona. http://www.laciudadviva.org/opencms/export/sites/laciudadviva/recursos/documentos/Familias_de_documentos/Conferencia_Internacional_de_Sevilla-Enero_2008/Articulos/Ismael_Blanco-Politic_urbanas_de_inclusion_socioespacial-2005.pdf (visitada por última vez el 30 de octubre de 2015).

_____ y Joan Subirats. 2012. Políticas urbanas en España: dinámicas de transformación y retos ante la crisis. *Geopolítica(s)*, 3, (1): 15-33.

Borja, Jordi y Manuel Castells. 1998. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. España: Taurus.

Browne, Angela y Aaron Wildavsky. 1998. ¿Qué debe significar la evaluación para la implementación? En *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en*

- Washington se frustran en Oakland*, Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, 285-314. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, Q. y Marina Jarque. 2002. Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica. En *gobiernos locales y redes participativas*, coordinado por Ismael Blanco y Ricard Gomà. España: Ariel social.
- _____ y Ricard Gomà. 1998. Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional. En *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, coordinado por Quim Brugué y Ricard Gomà. España: Ariel Ciencia Política.
- Cabrero, Enrique. 1998. Estudio introductorio. En *La gestión pública. Su situación actual*, coordinado por Barry Bozeman. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique. 2007. La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*, coordinado por Enrique Cabrero: 13-47. México: Porrúa.
- Cochrane, Allan. 2007. *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Oxford: Blackwell.
- Coller, Xavier. 2000. Estudio de casos. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- deLeon, Peter. 1997. Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, vol. VI, no. 1, primer semestre 1997: 5-17.
- Díaz y Díaz, Martín. 2012. México en la vía del federalismo cooperativo, un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias. En *Ensayos sobre la propiedad*, compilado por Antonio Azuela, 409-455. México: UNAM.
- Dossier Político. 2008. Sección general. 15 de enero.
- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall.

- Elizalde Hevia, Antonio. 2003. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Chile: CEPAL.
- Elmore, Richard. 1993. Diseño Retrospectivo: La Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas. En La Implementación de las Políticas Públicas, compilado por Aguilar Villanueva, Luis Fernando. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ehui. 2011. “Transformando Hermosillo contigo” traerá una inversión de 4 mil millones. 28 de marzo.
- Farinós Dasí, Joaquín. 2008a. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, no. 46: 11-42. <http://www.boletinage.com/articulos/46/02-GOBERNANZA.pdf> (Visitada por última vez el ocho de mayo de 2015).
- _____. 2008b. Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica; hacia la innovación socio-territorial. En Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos, coordinado por Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero Rodríguez. España: Universidad de Jaén.
- Fernández Güell, José M. 2007. 25 años de planificación estratégica de ciudades. Ciudad y Territorio, estudios territoriales, xxxix, 154, 2007: 621-637.
- _____. 2008. La prospectiva en la planificación estratégica de ciudades y territorios. En Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos, coordinado por Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero Rodríguez. España: Universidad de Jaén.
- Ferraro, Agustín. 2009. Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamerica. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Fraga, Gabino. 2009. Derecho administrativo. México: Porrúa.
- García, Aurora. 2013. Ciudadanía, espacio público y democracia: el caso del programa “Transformando Hermosillo Contigo”. En Estudios sobre Sonora 201. Instituciones, procesos espaciales, simbólica e imaginarios, coordinado por Álex Covarrubias y Eloy Méndez, 171-202. México: El Colegio de Sonora.
- Garza, Gustavo. 2010. La transformación urbana de México, 1970-2020. En Gustavo Garza y Martha Schteingart (Coord.), Desarrollo urbano y regional, Los grandes problemas de México. México: COLMEX.
- Grindle, Marilee S. 2009. La brecha de implementación. En Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, coord. Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú, pag. 33-49. México: Porrúa.
- Guerrero, Omar. 1992. El Estado en la Era de la Modernización. México: Plaza y Valdes Editores.
- _____. 1995. El análisis de implementación de políticas públicas. En *las políticas públicas*, coordinado por Carlos Salazar Vargas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- _____. 1998. Management público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones. En Revista de Administración pública, año 2000, número 100: 191-224.
- _____. 1999. Del Estado gerencial al Estado Cívico. México: UNAM.
- _____. 2000. Teoría administrativa del Estado. México: Oxford University Press.
- _____. 2014. ¿Qué es la política pública? Notas para un marco conceptual. <http://www.omarguerrero.org/articulos/queespoliticapublica.pdf> (17 de noviembre de 2015).

- Gundermann Kröll, Hans. 2004. "El Método de los Estudios de Caso". En Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social, coord. por Tarrés, María Luisa, 251-288. México: El Colegio de México/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Miguel Ángel Porrúa.
- Heller, Hermann. 2010. Teoría del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.
- IMCO. 2014. ¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México. Recurso electrónico: http://imco.org.mx/indices/documentos/2014_ICU_ResumenEjecutivo_La_gobernanza_de_las_ciudades_y_el_territorio_en_Mexico.pdf (30 de septiembre de 2015).
- IMPLAN. 2004. Minutas de reuniones para la creación del PPMCCUH. Biblioteca Instituto Municipal de Planeación Urbana.
- _____. 2006. Acta de sesión número 77 del Consejo Consultivo.
- _____. 2007. Programa Parcial de Mejoramiento y Conservación de Centro Urbano de Hermosillo. México: IMPLAN.
- Katase, Mariano y José E. Carrillo. S/F. Ruinas urbanas modernas. https://www.academia.edu/11613198/RUINAS_URBANAS_MODERNAS (17 de noviembre de 2015).
- Kettl, Donald. 2005. The global public Management Revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora. 2006 Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, número 26, sección IV: 28 de septiembre de 2006.
- Ley General de Asentamientos Humanos. 1976. Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 1976.

- Lindblom, Charles. 1992. La ciencia de “salir del paso”. En *La Hechura de las Políticas Públicas*, compilado por Aguilar Villanueva, Luis Fernando. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Rusell Sage Foundation.
- Massolo, Alejandra. 1989. La descentralización de la gestión pública en México: la reforma municipal de 1983. En *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, compilado por Gustavo Garza, 121-141. México: El Colegio de México.
- Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. 1998. La implementación como evolución. En *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, de Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, 263-284. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, Thomas H. 1949. Ciudadanía y clase social. <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf> (14 de mayo de 2015)
- Martín Mesa, Antonio y Rafael Merinero R. 2008. Planificación estratégica urbana: un instrumento de gobernanza local para ciudades y territorios. En *Planificación estratégica territorial: estudios metodológicos*, coordinado por Antonio Martín Mesa y Rafael Merinero Rodríguez. España: Universidad de Jaén.
- Mayntz, R. 2001. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 21: 7-21.
- Méndez, Eloy, Alejandro Duarte y Milton Aragón Palacios. 2013. El proyecto de ciudad Hermosillo 2009-2012: “de cartón-piedra...en un escaparate”. En *Estudios sobre Sonora 2011, instituciones, procesos socioespaciales, simbólica e imaginario*,

- coordinado por Álex Covarrubias y Eloy Méndez, 133-170. México: Colegio de Sonora.
- Mény, Ives y Jean-Claude Thoenig. 1992. Las políticas públicas. España: Ariel.
- Merino, Mauricio. 2013. Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México. CIDE.
- Montemayor Seguy, Rogelio. 1983. El sistema nacional de planeación democrática. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf> (29 de octubre de 2015).
- Navarro Arredondo, Alejandro. 2013. La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa Hábitat. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Negrete Salas, María E. 2010. Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agendas de políticas. En Gustavo Garza y Martha Schteingart (Coord.), Desarrollo Urbano y Regional, Los grandes problemas de México. México: COLMEX.
- OCDE. 2015. Estudio de políticas urbanas de la OCDE. México, transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. <http://www.oecd.org/gov/sintesis-del-estudio-mexico.pdf> (29 de octubre de 2015).
- ONU-HÁBITAT. 1996. Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos. <http://ww2.unhabitat.org/unchs/spanish/hagendas/ist-decs.htm> (25 de abril de 2015).
- _____. 2001. Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. http://embamex.sre.gob.mx/kenia/images/stories/doc/2071_2.doc (13 de noviembre de 2015).

Ortega y Gasset, José. 1929. La rebelión de las masas.

https://filosofiauacm.files.wordpress.com/2010/02/jose_ortega_y_gasset_-_la_rebelion_de_las_masas.pdf (11 de diciembre de 2015).

Pallares, Francesc. 1988. Las políticas públicas: sistema político en acción. En *Revista de Estudios Políticos*, no. 62, octubre-noviembre 1988: 141-162.

Pascual Esteve, Josep M. 1999. La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas. España: CIDEU.

Parsons, Wayne. 2007. Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO-Miño y Dávila Editores.

Peña, Sergio. 2012. Recent Trends and Practice in Spatial Planning in Mexico. The Municipal Planning and Research Institutes. En *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XXI, núm. 2, II semestre 2012: 407-449.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México: Fondo de Cultura Económica.

Porrúa Pérez, Francisco. 2002. Teoría del Estado. México: Porrúa.

Ramírez Saiz, Juan M. 1989. Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH). En *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, compilado por Gustavo Garza, 27-53.

Revuelta Vaquero, Benjamín. 2007. La implementación de políticas públicas. En *Díkaion*, año 21, núm. 16, noviembre. Colombia: Universidad de la Sabana.

Rivera Lugo, Fidel R. 2007. Gerencia cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública. México: Porrúa.

- Roth Deubel, André-Noë. 2002. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia: Ediciones Aurora.
- Rubio, Jesús. 2013. Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*, julio-diciembre: 146-156.
- Sabatier, Paul A. 2007. The Need for Better Theories. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier. EUA: Westview Press.
- _____ y Mazmanian, D. A. 1993. La Implementación de la Política Pública: Un Marco de Análisis. En *La Implementación de las Políticas Públicas*, compilado por Aguilar Villanueva, Luis Fernando. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Salinas, Jorge. 2013. Análisis de implementación del programa federal "Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS)". Tesina de Maestría en Administración y Política Pública, Tecnológico de Monterrey.
- SEDATU. 2013. Política Nacional Urbana y de Vivienda. Recurso electrónico: <http://www.itc.org.mx/plenariavivienda/ponencias/Alejandro%20Nieto.pdf> (30 de septiembre de 2015).
- SEDESOL. 2001. Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial. México: Secretaría de Desarrollo Social.
- _____. 2003. Reglas de Operación del Programa Hábitat para el ejercicio 2004. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/3418/18971/file/habitat.pdf> (27 de octubre de 2015).
- Subirats, Joan. 1989. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: INAP.

_____, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

_____ e Ismael Blanco. 2009. ¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano? Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas. http://cuimpb.cat/politiquesurbanes/docs/01_subirats-blanco_pol_urbanas.pdf (30 de octubre de 2015).

Theodoulou, Stella Z. 1995. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. En Public Policy, The Essential Readings, compilado por Stella Z. Theodoulou y Matthew A. Cahn.

Tomàs, Mariona y Marc Martí-Costa. 2011. La reconfiguración de la agenda urbana: el debate europeo. En Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales, editado por Mariela Iglesias, Marc Martí-Costa y Mariona Tomàs. España: Icaria Política.

Uribe García, Jesús Félix. 2010. Hermosillo, siglo XX. México: La Diligencia.

UNIRADIO. 2012. Presenta proyecto “Puerta Oeste”. <http://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/61662/presentan-proyecto-puerta-oeste.html> (28 de octubre de 2015).

_____. 2014. Planean crear zona peatonal y ciclista en el centro. <http://www.uniradionoticias.com/noticias/hermosillo/311990/planean-crear-zona-peatonal-y-ciclista-en-el-centro.html> (17 de septiembre de 2015).

Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. 1993. El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual. En La Implementación de las Políticas Públicas, compilado por Aguilar Villanueva, Luis Fernando. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, semestre I(20): 149-187.
- Waldo, Dwight. 1982. Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos. México, D.F.: Editorial Trillas.
- Weber, Max. 1989. El político y el científico. México: Alianza.
- _____. 2002. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. 2000. ¿Qué es la burocracia?
http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf (14 de mayo de 2015).
- White, Leonard. 1964. Introducción al estudio de la administración pública. México: Compañía General de Ediciones.
- Yin, Robert. 2009. Case Study Research. Design and Methods. USA: Sage Publications.
- Ziccardi, Alicia. 2007. La planeación urbana municipal, ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local? En *Políticas públicas municipales*, coordinado por Enrique Cabrero Mendoza, 129-154. México: Porrúa- CIDE.

ANEXO 1

Categoría	Indicador	Definición operacional	Ítems	Técnica
Tratabilidad del problema		El diseñador de la política se plantea lo que quiere obtener y especifica cambios de comportamiento de la población objetivo para lograrlo.		
	Teoría causal válida	Se refiere cuando se establece con firmeza la causalidad entre el instrumento a utilizar y los efectos deseados (objetivo general). Esto se logra al indicar: 1. lo que se quiere obtener por medio del cambio de comportamiento del grupo objetivo, 2. los medios para alcanzar ese cambio de comportamiento.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo se pretendía cumplir con los objetivos? 2. ¿Cuáles eran los medios para lograr los objetivos? 3. ¿Las propuestas de solución son congruentes con los problemas identificados en el diagnóstico del PPMCCUH? 	1. Revisión documental: A. Minutas de reuniones de taller de trabajo para el PPMCCUH. B. Documento oficial del PPMCCUH. 2. Entrevista.
	Diversidad del comportamiento prohibido	Entre mayor sea la diversidad de comportamiento de la población objetivo a regular, más dificultosa es la precisión de la política pública, por tanto, menos probabilidad en la consecución de los objetivos.	<ol style="list-style-type: none"> 4. ¿Cuáles eran los comportamientos que prohibía el PPMCCUH? 5. ¿Cómo se pretendía lograr el cambio de comportamiento de los grupos objetivo? 6. ¿Cuáles eran los incentivos para motivar el cambio de comportamiento de los grupos objetivo? 	1. Revisión documental: A. Minutas de reuniones de taller de trabajo para el PPMCCUH. B. Documento oficial del PPMCCUH. 2. Entrevista.
	Objetivos claros y jerarquizados	Son aquellos compatibles entre sí y priorizados según la urgencia de cumplirlos.	<ol style="list-style-type: none"> 7. ¿Qué objetivos tienen mayor prioridad? 8. ¿Cuáles son las dependencias encargadas de atender los objetivos 	1. Revisión documental: A. Minutas de reuniones de taller de trabajo para el

			prioritarios?	PPMCCUH. B. Documento oficial del PPMCCUH.
Multiplicidad de participantes y perspectivas		Actores públicos y no públicos con distintos compromisos, actividades y perspectivas respecto a la implementación.		
	Incompatibilidad con otros compromisos	Los implementadores pueden estar de acuerdo con la política pública, pero es incompatible con las funciones de la organización.	<p>9. ¿Qué funciones tiene la dependencia a la que usted pertenece?</p> <p>10. ¿Cómo se ha incorporado el PPMCCUH a los procedimientos de esta dependencia?</p>	<p>1. Entrevista.</p> <p>2. Revisión documental: Reglamentos internos y acuerdos de creación.</p>
	Preferencia por otros programas	Se puede estar de acuerdo con una propuesta, no establecer compromisos contradictorios y no mostrar preferencia por otros programas, pero puede tener otros proyectos de su incumbencia que exige tiempo y atención.	<p>11. ¿Qué programas existen a cargo de la dependencia?</p> <p>12. ¿Cuáles programas encargados a esta dependencia exigen mayor tiempo y atención?</p>	1. Entrevista.
	Entidades que no ven la urgencia del proyecto	Durante la implementación se recurre a otros actores que tengan los recursos y sean competentes, pero no prioricen la urgencia de la política pública principal.	<p>13. ¿Cuáles son las prioridades de la dependencia?</p> <p>14. ¿Qué impacto tuvo el PPMCCUH en la dependencia?</p>	1. Entrevista.
Coordinación		Estrategia mediante la cual los implementadores intercambian información y modifican sus actividades para cumplir los objetivos de la política pública.		
	Celebración de acuerdos formales de cooperación entre agencias	Circulares, informes u oficios que obliguen a los entes responsables intercambiar información sobre la implementación de la política pública.	15. ¿Cuáles son los procedimientos para establecer cambio de información con las	1. Entrevista.

			dependencias encargadas de la implementación? 16. ¿Cómo se coordinan las dependencias municipales encargadas de mejorar el centro histórico? 17. ¿Cómo se coordina la dependencia municipal con dependencias federales y estatales en torno a la conservación y mejoramiento del centro histórico?	
	Intercambio informal de información	Se expresa por medio de intercambio informal (correos, llamadas telefónicas, etcétera) de información entre las dependencias gubernamentales respecto a la puesta en práctica de la política pública.	18. ¿Cómo se realiza el intercambio de información entre las dependencias encargadas del PPMCCUH?	1. Entrevista.
	Reuniones de trabajo	Se manifiesta por reuniones de trabajo y/o talleres entre los responsables (funcionarios, servidores, inversionistas y comerciantes) con objeto de establecer acuerdos respecto a la implementación de la política pública.	19. ¿Cuántas reuniones hubo respecto al PPMCCUH? 20. ¿Quiénes estaban involucrados en las reuniones? 21. ¿Cuáles fueron los acuerdos que se establecieron respecto a la implementación del PPMCCUH?	1. Entrevista.
Multiplicidad de decisiones		Aquella cantidad de decisiones colectivas e individuales para que el proceso de implementación pueda seguir avante.		
	Puntos de decisión	Se manifiesta en cada ocasión en que se tenga que registrarse un convenio para que la política pública continúe.	22. ¿Cuántas actas de aprobación del Consejo Consultivo del IMPLAN existen sobre la implementación y seguimiento del PPMCCUH? 23. ¿Qué mayoría se requiere	1. Entrevista. 2. Documentos oficiales: A. Reglamento s internos. B. Solicitudes por Infomex.

			del Consejo Consultivo para aprobar acciones específicas?	
	Certificación	Se presenta cuando se requiera que un participante del proceso exprese su consentimiento.	24. ¿Cuándo es necesaria la decisión de un funcionario público para implementar la política pública?	1. Entrevista. 2. Documentos oficiales: A. Reglamentos internos. B. Solicitudes por Infomex.
Recursos		Medios materiales y simbólicos con los que cuentan los actores para realizar sus acciones en cumplimiento de los objetivos.		
	Recurso económico	Cantidad del erario destinado al cumplimiento de la política pública	25. ¿Cómo es el proceso de autorización de financiamiento para realizar los proyectos de desarrollo urbano? 26. ¿De dónde se solicitaron los recursos? 27. ¿Cuánto dinero se destinó para la obra pública del centro histórico? 28. ¿Cuánto ingreso se obtuvo de los parquímetros desde el 2007?	1. Entrevista. 2. Documentos oficiales: A. Reglamentos internos. B. Solicitudes por Infomex.
	Recurso de consenso	La ausencia de confianza entre los actores públicos, la población objetivo y beneficiarios finales provoca conflictos y bloqueos.	29. ¿Cuál fue el rol de los comerciantes para la formulación e implementación del PPMCCUH? 30. ¿Quiénes participaron más activamente en el PPMCCUH? 31. ¿Qué se estableció en consulta pública? 32. ¿Cuál fue el rol de los expertos en material en la formulación e implementación?	1. Entrevista. 2. Documentos oficiales: A. Reglamentos internos. B. Solicitudes por Infomex.

Cambio de prioridades		Cambio de prioridades resultado de un cambio de liderazgo político o de un grupo promotor de la política pública (cambio de gobierno).		
	Nivel de seguimiento del PPMCCUH en las administraciones municipales		<p>33. ¿Cómo apoyaron al PPPCCUH las administraciones municipales?</p> <p>34. ¿Qué prioridades tenían las administraciones nuevas?</p> <p>35. ¿Cuál fue el seguimiento de las administraciones municipales al PPMCCUH?</p>	1. Entrevista.

ANEXO 2

Guía de entrevista		
Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuándo y por qué inicia la preocupación por mejorar el centro de Hermosillo? 2. ¿Por qué se decide hacer el PPMCCUH? 3. ¿Cuáles eran las prioridades del PPMCCUH? 4. ¿Qué expectativas se esperaban del PPMCCUH? ¿Se cumplieron con esas expectativas? 5. ¿Cuál es la agenda de pendientes en torno al mejoramiento y conservación del Centro? 6. ¿Cómo se incentivaba a los comerciantes/propietarios para que cumplieran con lo establecido en el PPMCCUH? 7. ¿Qué rol tuvieron los comerciantes en la formulación e implementación del PPMCCUH? 8. ¿Quiénes eran los principales participantes en el diseño del PPMCCUH? 9. ¿Qué se estableció en consulta pública del PPMCCUH? 10. ¿Qué rol tuvieron los expertos en planeación urbana en la formulación e implementación del PPMCCUH? 11. ¿Cómo afecta el cambio de gobierno a los programas de planeación urbana? 12. ¿Cuáles son los problemas que surgen en la implementación de los programas de planeación urbana? 13. ¿Cuántas reuniones hubo en la formulación del PPMCCUH? 14. ¿Quiénes estaban involucrados en las reuniones? 15. ¿Qué se acordó con las dependencias encargadas de implementar el PPMCCUH? 16. ¿Cuáles son las prioridades de la dependencia? ¿Desde cuándo son prioridades? 17. ¿Cuáles programas a cargo de la dependencia exigen mayor tiempo y atención? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son las prioridades de la dependencia en el centro urbano de Hermosillo? ¿Desde cuándo son prioridades? 2. ¿Cuáles programas a cargo de la dependencia exigen mayor tiempo y atención? 3. ¿Se establecen reuniones con funcionarios de otras dependencias para auxiliar en la implementación del PPMCCUH? 4. ¿Se establecieron reuniones o juntas de trabajo con otras dependencias encargadas de la implementación del PPMCCUH? 5. ¿Cómo es el procedimiento de las reuniones o juntas de trabajo? 6. ¿Cuáles son los procedimientos para establecer cambio de información con otras dependencias encargadas municipales en torno a la planeación urbana del centro de Hermosillo? 7. ¿Existen oficios u reglamentos que establezcan los procedimientos de coordinación y comunicación con dependencias federales y estatales en materia de planeación urbana? ¿En qué reglamento/circular/oficio están establecidos los procedimientos de coordinación y comunicación con dependencias federales y estatales? 8. ¿Cómo es el proceso de autorización de financiamiento para realizar los proyectos de desarrollo urbano? 9. ¿Cuánto dinero se destinó para servicios públicos/obras públicas del centro histórico? 10. ¿Qué obras públicas se realizaron con el dinero recolectado por los parquímetros? 11. ¿Cuál fue el seguimiento al PPMCCUH por parte de las autoridades encargadas? 12. ¿Cómo afecta el cambio de gobierno a los programas de planeación urbana? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuál es la situación actual del centro? 2. ¿Cómo ha visto las modificaciones que se le han hecho al centro de Hermosillo? 3. ¿Cuál cree que ha sido el papel de los comerciantes en los programas municipales de mejoramiento del centro de la ciudad? 4. ¿Cómo se han organizado los comerciantes para tener diálogo directo con el Ayuntamiento? 5. ¿Cuáles fueron las principales obras que se realizaron para mejorar el centro? 6. ¿Cómo fue recibido el PPMCCUH por los comerciantes? 7. ¿Qué rol tuvieron los comerciantes en la formulación e implementación del PPMCCUH? 8. ¿Qué mejoras tuvo el centro después del PPMCCUH? 9. ¿Considera usted que el PPMCCUH cumplió con su finalidad? 10. ¿Cuál fue el papel de los comerciantes/inversionistas en la implementación del PPMCCUH? 11. Después de las intervenciones, ¿considera usted que hubo reactivación económica y social en el centro?

<p>18. ¿Quién organizó las reuniones o juntas de trabajo? ¿Cómo es el procedimiento de las reuniones o juntas de trabajo?</p> <p>19. ¿Qué seguimiento se dio al PPMCCUH en las administraciones municipales de Ernesto Gándara, Javier Gándara y de Alejandro López?</p>	<p>13. ¿Qué problemas surgen durante la implementación de los programas de planeación urbana, en específico del PPMCCUH?</p>	
--	--	--