

# El Programa de Rescate de Espacios Públicos en Guadalajara, México

**Alberto Arellano Ríos**

El Colegio de Jalisco

Correo electrónico: [aarellano@coljal.edu.mx](mailto:aarellano@coljal.edu.mx)

**Ziayra Rivera Godina**

El Colegio de Jalisco

Correo electrónico: [ziayra.rivera@coljal.edu.mx](mailto:ziayra.rivera@coljal.edu.mx)

## RESUMEN

*Se estudia los programas de rescate de espacios públicos que diseñaron e implementaron los ayuntamientos de Guadalajara, México, durante los años de 2006 a 2012. Se precisa la forma en que convergen y difieren el enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos. Se considera el caso de Bogotá, Colombia, al cual los actores políticos y públicos locales han valorado como una experiencia exitosa a emular y se analiza el contexto político e institucional de los gobiernos municipales de Guadalajara, Jalisco. Finalmente, se analizan los programas para valorar su lógica y coherencia y se evalúa los factores que inciden en la función pública local.*

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Espacios Públicos, Programas Gubernamentales, Guadalajara.

## **ABSTRACT**

*This article studies rescue programs of public spaces designed and implemented by local town halls of Guadalajara, Mexico during the years 2006-2012. The convergence and divergence between the approach of public policy and the notion of public spaces is precised. The case of Bogotá, Colombia is highly valued by the local and political actors as a case to emulate and the political and institutional context of the municipal governments of Guadalajara, Jalisco is analyzed. Finally, the programs are analyzed in order to value logic and coherence. The factors of incidence in the local public function are also evaluated.*

**Keywords:** Public Policy, Public Spaces, Government Programs, Guadalajara.

## **Introducción**

Desde mediados de la primera década de este siglo, en el discurso de los actores políticos y la opinión pública de Jalisco se ha instalado la noción de espacios públicos. Consecuentemente, los gobiernos municipales, en particular los de Guadalajara (2006-2012) han diseñado e implementado programas encaminados “al rescate de espacios públicos”. Tales programas tuvieron, directa o indirectamente, como origen la concepción y el objetivo que guiaron algunos programas y políticas creadas en Bogotá, Colombia. Sin embargo, pese a querer emularlos no logran resolver las dificultades por las que atraviesa Guadalajara y su área metropolitana. Esto es así porque el factor de explicación radica en que ignoran el contexto, las condiciones y situaciones en el que se formulan e implementan. En este sentido, el contexto importa y dice mucho, además de la naturaleza conceptual que fundamentan los programas y las acciones que se desprenden de ellas. De ahí que las ideas y su puesta en práctica se deban dimensionar en un justo equilibrio para que éstos se instalen en realidades urbanas concretas.

La idea central que guía este artículo es que en la capital tapatía se revisten viejos problemas con nuevas propuestas y miradas

que son interesantes y con mucho fondo, pero lo que impera en el campo político y burocrático de Jalisco es que modas van y vienen debido a que, como se dijo, no se comprende la base o idea que fundamentan una política o práctica de innovación local considerara exitosa. Si bien es cierto que la idea seminal o central en una política exitosa pueda variar así como sus alcances, al final todas coinciden en que el gobierno, y en específico sus actores e instituciones, pierden una parte o el control total de las decisiones colectivas; y esto es algo que difícilmente quieren dejar los políticos mexicanos.

Con base en esta idea, se analizan los programas gubernamentales implementados por el municipio de Guadalajara, a partir de clarificar en qué consisten o son las políticas públicas y los espacios públicos. Esta reflexión previa se complementa con el esbozo del contexto político e institucional, el cual se contrasta con el discurso y la práctica generada en el diseño e implementación de los programas municipales tapatíos.

## **Políticas públicas y espacios públicos: un marco de reflexión**

Establecer una relación entre las políticas públicas y los espacios públicos no es fácil. Sobre todo cuando desde el campo disciplinar las genealogías son distintas. Esto no ocurre en el aspecto práctico y/o en la comprensión de “lo público” y la participación que tiene la ciudadanía en ello. Para empezar se debe recordar que las políticas públicas son un enfoque disciplinar y tiene al igual que la gestión pública, y parafraseando a Enrique Cabrero (1998: 29), denominación de origen: los Estados Unidos; además de que la relación inicialmente se suscitó con la ciencia política y los estudios gubernamentales. En tanto, la idea-noción y propuesta teórica de “espacios públicos” provienen, básicamente, de la antropología y sociología urbana.

En cuanto al enfoque de políticas públicas, y sin pretender hacer un recuento de cómo se institucionalizó la disciplina y/o qué discusiones hay en su interior (véase por ejemplo: Merino *et al*, 2010; Parsons, 2007; y las antologías de Aguilar Villanueva, 1996a, 1996b, 1996c y 1996d), en este texto se considera necesario al menos establecer un marco mínimo que sirva para comprender la

convergencia o diferencias que hay entre el enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos. Este marco terminológico tiene la intención de analizar y comprender los programas que el ayuntamiento de Guadalajara (2002-2012) incrustó en la noción del “rescate de los espacios públicos”.

Para empezar, definiciones de lo que son y en qué consisten las políticas públicas abundan. Pero una *abc* de las políticas diría que: a) las políticas públicas tienen como intención resolver un problema, o conjunto de problemas, catalogados como públicos y que merecen de la intervención gubernamental; b) que las decisiones gubernamentales deben incorporar la mayor participación ciudadana posible; y c) que en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas hay ganadores y perdedores, pero se busca que sea el mayor número posible (véase Arellano, 2010: 40-41). Por lo tanto las políticas públicas no se ven, pero igualmente se debe precisar que las políticas públicas desde la perspectiva y la acción estatal se materializan en programas gubernamentales.

Cabe decir que el enfoque de políticas públicas nació, por un lado, en un contexto de Estado de Bienestar y, por el otro, como una respuesta teórica a la vieja escuela de la administración pública (cfr. Arellano, 2010), aunque desde que se constituyó esta siempre ha tenido al menos una perspectiva interdisciplinaria. En lo que toca a México, el término “políticas públicas” se popularizó rápidamente en el lenguaje académico, político y común durante los años de 1980 y 1990 cuando se suscitaba el clima democratizador y liberalizador. El término encajó perfectamente en el clima de insurgencia civil y cívica de esos años, y sus conceptos contribuyeron a sostener y depurar el clima democratizador. Por lo que toca a la disciplina, las políticas públicas aparecieron en el medio académico en el centro del país en 1980 y en el resto del país durante la década siguiente, y su mérito principal fue rescatar y destacar *la dimensión pública* olvidada de la política. El enfoque encontró aceptación debido a que la acción gubernamental lo largo de todo el siglo XX era comprendida de manera sociológica más que republicana. Al valorar lo público, la disciplina le recordó y reclamó a los poderes públicos constituidos, y a los ejecutivos en particular, que su deber era someterse a la ley, vincularse con el ciudadano y ser leal al interés público (Aguilar, 2005: 19).

De ahí que el enfoque de políticas públicas, además de

tener una dimensión republicana y democrática, ofreció un marco y lenguaje conceptual preciso. Los elementos que se incluían en el lenguaje político y público y se referían a las políticas públicas; partieron de precisar e identificar sus elementos, tales como la formación de la agenda de gobierno; la identificación y definición del problema público; la elaboración de las opciones de acción para tratar de resolverlos a partir de diversos criterios legales, económicos, administrativos y políticos, entre otros (Aguilar, 2005: 29).

En lo que toca a la noción de espacios públicos, y teniendo como punto de partida su formulación disciplinar y académica, su uso en el medio político, público y burocrático del país es reciente. Quizá se instauró a finales de la década de 1990, acentuándose con mayor claridad en la primera década del siglo XXI. Esta noción y propuesta teórica fue retomada en los programas gubernamentales con matices y diferencias ante la dificultad de poder cumplir con sus prescripciones, retomaron la noción de espacios públicos y la limitaron a la lógica programática: a la administración y uso de recursos humanos y financieros, sustentados o enmarcados normativamente y reglamentariamente. Con mayor énfasis enarbolaron la idea de “rescatarlos”. Ante esta posición valdría la observación de si en nuestras ciudades los “espacios públicos” existían anteriormente y/o se estaban perdiendo.

Empero, la idea espacios públicos, formulada en la antropología y sociología urbana, implican una cuestión de fondo. El asunto central consiste en discutir y reflexionar a la ciudad moderna: ente que por antonomasia debe o debería ser el espacio público al ser un lugar abierto y significativo en el que confluyen todo tipo de flujos. En este tesitura, la ciudadanía, el espacio público y la ciudad están relacionados dialécticamente ya que ninguno de ellos, puede existir sin los otros dos (Borja, 2003: 23).

Aunque el origen del espacio público se puede rastrear en la teoría política y jurídica, y por lo tanto estaría considerarla en estos términos, la sociología y antropología lo rescatan como un producto de uso social. De ahí que el espacio público sea un desafío global a la política urbana: un reto urbanístico, político y sociocultural referido a toda la ciudad. Por lo que el reto se expresa en la capacidad del espacio para facilitar el acceso a todos a la participación y la movilización política (Borja, 2003: 23). En la dirección anterior el urbanismo piensa la ciudad; sobre todo cuando en las grandes metrópolis hay ausencia

de espacios públicos y la urbe no regenera y crea nuevos centros en tales términos, es decir, espacios públicos a escala metropolitana. De tal modo que la urbe debe garantizar la movilidad, la accesibilidad y la visibilidad de cada uno de las áreas de la ciudad, así como mantener y construir tejidos urbanos y poblaciones polivalentes y mixtos para su uso (Borja, 2003: 116).

Sin embargo, la urbe no garantiza lo anterior en abstracto sino que es un complejo entramado institucional y la interrelación de un conjunto de actores políticos, sociales y económicos. De ahí que el papel de los gobiernos sea nodal al incidir en políticas urbanas: el elemento ordenador de la ciudad y consecuentemente generador y protector del espacio público. Por lo tanto, la convergencia de los espacios públicos y las políticas públicas se da en este plano, y con mayor claridad cuando en el espacio público y en el enfoque de políticas públicas se busca una gobernabilidad más democrática en la ciudad. Esta aspiración común hace que las políticas públicas sociales y urbanas requieran ser más eficaces, eficientes y legítimas, lo que constituye uno de los principales desafíos en las ciudades en este siglo. El reto está en que quienes gobiernan las ciudades abastezcan de las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos y puedan ejercer sus derechos (Ziccardi, 2004: 245).

En tal exigencia y aspiración, la participación ciudadana es importante y es un componente esencial en la formulación de las políticas públicas. Empero, esto significa que el gobierno pierda poder en la toma de decisiones; y está demostrado que perder poder es algo que difícilmente los políticos y funcionarios públicos de México quieren hacer. De este modo, las nociones de políticas públicas y espacio público coinciden únicamente en el nivel discursivo de los programas burocráticos y en el de sus actores, y en la práctica esté lejano la forma en cómo el deber ser prescribe.

Ya en el plano instrumental y procedimental de la democracia local y urbana, conllevado al diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas, se reclama que los instrumentos o mecanismos formales de participación ciudadana en México no son los adecuados o simplemente no funcionan. Alicia Ziccardi ha señalado que los gobiernos de las ciudades son poco eficaces para el cumplimiento de las funciones que les son encomendadas, y para tratar de mitigar su incapacidad la mayoría de las veces crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas

(véase Ziccardi, 2004: 245-271).

No hace falta en este apartado precisar y discutir los mecanismos de participación creados para la ciudad, pero cuando éstos se institucionalizan, es decir que son reconocidos en leyes o reglamentos, simplemente no funcionan porque:

Los principales obstáculos radican en las formas tradicionales de representación de la ciudadanía, en la ausencia de diseños originales de participación, las resistencias que poseen funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población y, sobre todo, en la falta de instrumentos novedosos de participación ciudadana que sean eficaces para el logro de estos objetivos (Ziccardi, 2004: 269-270).

En el marco institucional anterior se inserta la noción de espacios públicos que urbanistas, sociólogos, antropólogos, planificadores, consultores y otros actores plantean a los gobiernos en abstracto. Esto condiciona que las propuestas diseñadas en específico encuentren, por un lado, la resistencia de los actores gubernamentales explicadas por condiciones socio-políticas profundas; y, por el otro, porque simplemente no procedan debido a una mínima comprensión del entramado político e institucional del Estado mexicano del que sólo el campo político saca provecho. Hay así factores en la dimensión institucional, el contexto político y una forma específica de cómo se ejerce el poder y lucha por él, que impiden la implementación de políticas de rescate de espacios públicos sólidas y reales.

No obstante, en la convergencia del enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos hay un elemento normativo. Quizá más en el segundo que en el primero. Sin embargo, mientras el enfoque de políticas ofrece un marco para el análisis político y social de la acción gubernamental, la noción de espacios públicos le tiene contemplado al gobierno, sus instituciones y administración pública, una serie de requerimientos que están ubicados más en el plano preceptivo. Esto condiciona que las perspectivas urbano-arquitectónicas o urbano-planificadoras “choquen” con un contexto político-institucional que impide hacer realidad y efectivas su propuestas, o bien que las hace suyas sólo en el plano discursivo.

En cuanto a las exigencias que le tiene la noción de espacios públicos al gobierno y la administración pública destaca, además de reiterar que las indicaciones quedan en el plano preceptivo, las siguientes:

1. Que el gobierno local es el más indicado para definir y programar los espacios públicos pero en muchos casos habrá de concertar tales iniciativas con otras administraciones.
2. Que la cooperación entre las autoridades locales y la creación de estructuras estables para el desarrollo de programas y proyectos es necesaria.
3. De la necesidad de adaptar los programas a realidades sociales heterogéneas y a situaciones a veces micro-locales.
4. También que haya iniciativas privadas o mixtas que asuman la producción o la gestión de espacios públicos o el financiamiento; y
5. Que los programas de espacios públicos, en muchos casos, forman parte de programas urbanos que incluyen otros objetivos y diversidad de actores con finalidades más específicas e inmediatas (Borja y Muxí, 2001: 127).

No obstante, al hablar de políticas públicas para la formación de espacios públicos se debe considerar que éstas se mueven en dos planos. En un plano están las que se enfrentan a problemáticas complejas y por lo tanto se trata de políticas transversales o multidimensionales. Dichas políticas se mueven en cuatro dimensiones: a) en el urbanismo y tienen como fin hacer llegar los servicios públicos básicos; b) la de la cultura, ya que se tiene que apostar por la calidad y la belleza de la nueva oferta urbana, dotarla de un potencial simbólico; c) la de la acción socioeconómica y educativa para apoyar a los microempresarios; y d) la de la innovación política y legal (Borja, 2003: 217).

En el otro plano se encuentran las políticas públicas encaminadas a la formación de espacios públicos y se especifican en programas gubernamentales, estos son por lo tanto puntuales o



focalizados. Borja y Muxí recomiendan que se deben insertar en los grandes proyectos urbanos, pero además considerar lo siguiente:

- 1) No hacer jamás un proyecto para resolver un problema, sino para resolver dos, tres o varios a la vez...
- 2) Diseñar primero el espacio público y articular ejes de continuidad física y simbólica entre los nuevos proyectos y la ciudad existente...
- 3) Vivienda, siempre vivienda...
- 4) Actuar sobre los márgenes por su capacidad de sutura, los antiguos barrios populares por su historia, los ejes circulatorios por su posición estratégica...
- 5) Respetar la historia, la trama existente, la tradición cultural del urbanismo de cada lugar...
- 6) El sector público ha de ser promotor, no simplemente controlador, regulador y operador subsidiario...
- 7) Hacer ciudad es hacer comercio y hacer cultura, términos histórica y etimológicamente consistentes... (Borja y Muxí, 2001: 128).

Esbozados ambos enfoques en el plano conceptual y analítico, sigue ahora delinear el contexto político e institucional del gobierno municipal de Guadalajara para valorar algunos planteamientos hasta ahora prescritos y otros más evidenciados y contrastados con la realidad.

## **El contexto político e institucional de Guadalajara**

Como se observó párrafos atrás, hay coincidencias y al mismo tiempo distinciones entre el enfoque de políticas públicas y espacios públicos. En este orden de ideas, se reitera que serán analizados y precisados los programas que los últimos tres ayuntamientos de Guadalajara han implementado para el rescate de los espacios públicos. No sin

antes contextualizar política e institucionalmente a sus gobiernos; así como puntualizar que el rescate de espacios públicos apareció, quizá, oficialmente en el discurso político en Jalisco durante el gobierno del panista de Alfonso Petersen Farah (2006-2009).

La percepción dice que la experiencia de la capital colombiana fue la impulsora de esta noción en la agenda y discurso gubernamental. Sin embargo, Antanas Mockus (s/f) y Lucía Mantilla y Claudia Aceves (s/f) al describir y analizar la forma en como en Bogotá se dio el rescate de sus espacios públicos, nos esclarecen como se dio este proceso de cambio radical de Bogotá, Colombia. Cuando uno se adentra en sus textos quedan claras las utopías y realidades inmersas en la experiencia de la capital colombiana más allá del resultado final de ser un caso exitoso de innovación que actores y otros gobiernos de América Latina han querido emular.

El caso de Bogotá, Colombia –que se suma a los de Curitiba y Sao Paulo en Brasil, el primero para temas de transporte y movilidad urbana y el segundo para los presupuestos participativos— es un referente que ha provocado que la clase política y funcionarios al menos de Jalisco, conjuntamente con actores económicos, principalmente empresarios, viajen a costa del horario público para “observar” y tener en cuenta la fase y elementos en su formulación e implementación. Varios viajes se han hecho por el anterior motivo o razón y se ha querido copiar el caso, pero el problema radica en que no toman en cuenta dos aspectos fundamentales en la innovación que resultan radicales para resolver los problemas: por un lado, sustentar la idea o formulación del problema si se recurre al lenguaje de las políticas públicas en un categoría de una profundidad que ronda en el aspecto filosófico-conceptual; y por el otro, que en su implementación hubo un proceso de democratización profundo y efectivo que implicó que el gobierno perdiera la centralidad en la toma decisiones. Esta segunda idea es acorde con lo que la gobernanza prescribe a las políticas públicas al darle al gobierno un papel de coordinador de los esfuerzos entre un conjunto de actores (véase Aguilar, 2008).

Antanas Mockus (s/f) así como Mantilla y Aceves (s/f) acentúan que la noción de espacios públicos en el caso de Bogotá tuvo como fundamento y fin la pedagogía; y siguiendo a Bourdieu, esto es algo difícil de comprender para el campo político y burocrático

de Jalisco (véase Bourdieu 1993 y 1981; y Arellano, 2011a). En lo que respecta a un profundo proceso de democratización, además no se hace por decreto ni por buenas intenciones discursivas, simplemente no se da en México y son nulas las políticas públicas que se inscriben en esta línea. De ahí que el contexto influya y pese: y en el contexto mexicano su campo político difícilmente está abierto a la ciudadanía y recurre a ella sólo en las elecciones o para legitimar decisiones previamente acordadas. En este sentido, conviene rescatar lo que al respecto Dieter Nohlen dice y concluye sobre la importancia del contexto para el análisis politológico, consecuentemente para el análisis de políticas:

La postura de este estudio es que el contexto hace la diferencia... Esta sentencia no se refiere al tipo de análisis en el que el contexto constituye la variable independiente sino a las formas de análisis sensible al contexto... El análisis sensible al contexto es relativo a ellos. Integra algunas formas de análisis y se aleja o rechaza por completo a otros. Además, el análisis sensible al contexto es conscientemente ecléctico y pragmático. Es preferentemente sistemático y al mismo tiempo histórico: sistemático en el sentido de que se acerca al objeto estudiado desde una perspectiva teórica, metodológica y comparativa, e histórico porque se precisa la particularidad y privilegia la diferencia [...] más que nunca existe una demanda de atención a la particularidad.

Por último, el análisis sensible al contexto es analítico y al mismo tiempo sistémico: analítico porque sigue interesado en las relaciones causales de los objetos observados, reconocidos como cortes de la realidad, en las que se centra la investigación, y sistémico en el sentido de que no percibe la relación causal en términos lineales, sino circulares, tratando de cumplir con un tratamiento no reduccionista de la realidad. En la disyuntiva entre explicar y comprender, sin embargo, el análisis sensible al contexto no recita grandes abstracciones, sobre todo las que a menudo puedan ir más allá de la sofisticación matemática de las técnicas de investigación y de la importancia científica que se les atribuye a meras asociaciones. El análisis sensible al contexto privilegia la comprensión de casos específicos,

especialmente de las variantes que se deben a factores fuera de las variables en las que se centra el análisis causal. En otros términos: focaliza precisamente las variables de contexto que marcan las diferencias (Nohlen, 2011: 19-20).

Entonces al tomar en cuenta el contexto de Bogotá y que Mokus (s/f) y Mantilla y Aceves (s/f) trazan, se vuelve nodal para considerar los factores que permiten comprender las similitudes y diferencias. Pero también importan en mucho la dimensión institucional, para empezar no se debe ignorar que Bogotá es capital nacional de un estado unitario que ha estado en un profundo proceso de descentralización. Como capital nacional goza de un régimen especial a diferencia de otra ciudad del país: Bogotá se inserta en un distrito metropolitano con una población que ronda los 7 millones 300 mil habitantes. Su estructura político-administrativa se integra por departamentos y municipalidades. Mientras los departamentos se encargan de funciones limitadas como la sanidad, la educación y los caminos intermunicipales, los gobiernos locales asumen la atención de los servicios básicos. Como Distrito Capital se integra por 18 municipalidades cada una con su alcalde; y como resultado del marco creado para las regiones metropolitanas en 1978, dispone de un consejo metropolitano; el cual fue actualizado en 1994 (Klink, 2005: 147-175).

El Consejo Metropolitano es presidido por el alcalde de Bogotá y se integra por un representante de cada uno de los consejos municipales aledañas, un representante de la ciudad capital electo por el voto de la mayoría, un alcalde de las municipalidades aledañas nombrado por el gobernador del departamento, y un representante nombrado por el gobernador. Sus funciones son elaborar y ejecutar la planificación para el conjunto urbano, incluyendo las dimensiones financieras (Klink, 2005: 175). Por lo tanto y como se percibe en el caso de Bogotá, hay una estructura de gobierno o gestión metropolitana que en el caso de la zona metropolitana de Guadalajara no existe, o apenas está en proceso de formulación --recuérdese la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco que aprobó el Congreso local en 2010--. Esto es importante puntualizarlo pues si existe dicho marco institucional los programas de rescate de espacios públicos podrían, en principio, incrustarse en políticas urbanas multidimensionales de perspectiva metropolitana.

Se debe reiterar entonces que el marco jurídico reconoce la centralidad de Bogotá y lo reflejaba en una asimetría institucional. Dicho marco adquirirá mayor significado cuando, y en conjunción con otros factores que Antana Mockus (s/f) y Mantilla y Aceves (s/f) nos precisaron antes, en el proceso donde resultó electo Mockus para alcalde de Bogotá para los periodos: 1995-1997 y 2000-2003. Tener una maestría en Matemáticas por la Universidad de Dijon, Francia, y otra maestría en Filosofía por la Universidad Nacional de Colombia, haber sido rector de esta institución colombiana, presentarse como candidato independiente y ganar desde luego la elección para posteriormente ser el primer alcalde al que se le podría revocar el mandato si incumplía; en conjunción con las ansías de cambio de los habitantes de Bogotá ante la violencia, fundamenta su idea pedagógica que redundó en la construcción de ciudadanía. La idea seminal que fundamentó su gobierno: ley, moral y cultura (véase Mockus s/f; y Mantilla y Aceves, s/f), que le es difícil comprender al campo político de Jalisco, pese a querer presentar el rescate de espacios públicos con una retórica vacía o barroca.

En contraste, Guadalajara es la capital del estado de Jalisco y cuenta con una población que ronda el millón y medio de habitantes. El municipio es el lugar central de la segunda zona metropolitana más importante del país. Dicha área se conforma por los municipios de Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto, y su población ronda los cuatro millones y medio de habitantes. En términos institucionales Guadalajara se inserta en un sistema federal de tres órdenes de gobierno. Aunque en la práctica el sistema de organización del país está fuertemente centralizado política y financieramente. Por fundamento constitucional el municipio libre es la base de organización del Estado mexicano y precisa que entre éste y los gobiernos de las entidades federativas (los estados) y el gobierno federal no habrá autoridad o nivel intermedio, además de otras disposiciones que contempladas en el artículo 115 de la Constitución federal, buscan garantizar su autonomía. En este sentido, a los municipios mexicanos sólo les está permitido la asociación o coordinación.

En temas locales o de la ciudad los municipios prestan una serie de servicios públicos, recaudan el predial y reglamentan y deciden sobre el uso de suelo. Esto condiciona que los temas de las grandes urbes que generalmente son zonas o áreas metropolitanas

en México, se busquen mecanismos de coordinación o gestión que en la mayoría son rebasados. El más difícil se da en materia de planeación y ordenación urbana ya que los ayuntamientos al tener la atribución constitucional sobre el uso de suelo y no que querer dejar su control y muchos menos la participación ciudadana, en el fondo se convierten en un mecanismo de control o negociación política y/o corrupción que impiden políticas urbanas de mediano y largo plazo.

En lo que toca a la materia urbana de Guadalajara, y el de su zona metropolitana, ha transitado por dos grandes fases. En ellas se refleja el fenómeno de metropolización y los procesos de cambio social. A decir de Patricia Arias (2010: 27) el primero se suscitó en los años de 1950 a 1980. En este periodo la ciudad vivió sus mejores momentos de desarrollo económico y crecimiento urbano. El segundo, se dio veinte años más tarde, a partir del año 2000 cuando se conformó un complejo, enorme, discontinuo y conflictivo espacio metropolitano. En él la parte de la población vecindada en Guadalajara se desplazó a los municipios aledaños.

En ambos periodos la capital tapatía experimentó la conurbación cuando en 1960 anexó físicamente los municipios de Tlaquepaque y Zapopan. En 1980 se presentó el mismo fenómeno que ligó a Tonalá al conjunto urbano. Los cuatro municipios ya compactados conformaron la “primera corona metropolitana”, que abarcó un radio aproximado de 15 kilómetros a partir del centro. Más tarde el fenómeno de conurbación contempló una “segunda corona metropolitana” conformada por los municipios de El Salto, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga e Ixtlahuacán de los Membrillos (Cabrales, 2010: 79-80).

Lo anterior ha provocado una crisis urbana sin precedentes, visible en la problemática de un crecimiento urbano poco proclive a la disciplina urbanística y un esquema caduco de movilidad (Cabrales, 2010: 86-86). En la ciudad han crecido desarrollos habitacionales los cuales han contribuido a segmentar la ciudad, aislar sus partes y por lo tanto a la pérdida de espacios públicos (Cfr. Núñez, 2011).

Pese a esto, y a decir de Felipe Cabrales (2010: 86-86), Guadalajara ostenta una tradición añeja en materia de planificación urbana. Cuenta --por ejemplo y como instrumento temprano que consideró la escala metropolitana--, la Ley de Mejoramiento de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Chapala publicada en 1947; luego vendría el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de

Guadalajara que se aprobó en 1982, y que de hecho hasta el año de 2010 no había sido reemplazado pese a las nuevas dinámicas urbanas. Sin embargo, en Guadalajara impera la lógica de muchos planes y poca planeación efectiva debido a que hay planes en papel pero impera una lógica de mercado en el uso de suelo y por lo tanto en el crecimiento urbano (véase Fausto, 2005).

Al problema político-institucional y urbano, en la coyuntura de las elecciones de julio de 2009 se debe recordar que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó las alcaldías de la zona metropolitana con excepción de Tlajomulco de Zúñiga que la ganó la coalición PRD-PT (Partido de la Revolución Democrática-PT). Esta coyuntura es importante porque en el gobierno priísta que se constituyó en la alcaldía de Guadalajara en documentos oficiales, programas públicos y discurso político y gubernamental se asienta claramente la noción de espacios públicos en la acción gubernamental.

Cabe decir que el triunfo del PRI, y particularmente en el municipio de Guadalajara, después de un dominio del Partido Acción Nacional (PAN) por un lapso de 3 quinquenios obliga a tomar en cuenta la alternancia de 1995, en la cual el PAN apabulló, ocupó y logró mayoría en diversas estructuras gubernamentales, tanto estatales como municipales. Entre 1995 y el año de 2009 se presentan los extremos en el que control partidario que una fuerza política sobre tenía sobre el control de las alcaldías de la zona metropolitana (véase la tabla 1).

**Tabla 1. El control partidario de las alcaldías en la zona metropolitana de Guadalajara**

Partido político	Alberto Cárdenas		Francisco Ramírez		Emilio González	
	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
PAN	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y El Salto	Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Ninguna
PRI	Ninguna	Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto	Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga	Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá	El Salto	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque Tonalá y El Salto

Fuente: Hurtado y Arellano, 2010: 169.

Se puede observar como el PAN tuvo el control del municipio de Guadalajara por quince años y fueron presidentes municipales panistas en el orden siguiente: César Coll, Francisco Ramírez, Fernando Garza, Emilio González y Alfonso Petersen. Sin embargo, en la elección de julio de 2009 resultó electo el priísta Aristóteles Sandoval; y contextualizado el triunfo, fue en cierto modo un alto en el proceso de cambio político al mismo tiempo que se evaluaba la forma panista de gobernar en el mediano plazo. En pocas palabras:

[...] el tipo de participación y el sentido del voto que se dio en la elección de 2009 manifestó el hartazgo y un voto de castigo a un desempeño gubernamental no inmediato si se quiere, es decir, no de una elección a otra, sino que fue una evaluación de los gobiernos estatales y los municipales en su conjunto. Vistas así las cosas, las elecciones de julio de 2009 fueron un corte de caja a la alternancia acontecida en 1995.

En esa elección se evaluó un modo de gobernar y no un gobierno en sí. Se suscitó una llamada de atención al proceso



seguido[...]

Un hecho evidente y palpable en las elecciones intermedias del año 2009 fue el severo revés que sufrió el PAN. En esa ocasión la ciudadanía expresó un voto de castigo que llevó al panismo a perder las alcaldías de la zona metropolitana de Guadalajara, la mayoría en el Congreso y otras posiciones políticas. La derrota más significativa fue cuando el blanquiazul perdió el ayuntamiento de la capital del estado: espacio en donde llegó a tener un dominio electoral por un lapso de quince años. Estos acontecimientos catapultaron al PRI para suspirar por la gubernatura del estado para 2012 (Arellano, 2011b: 143 y 145).

Aunque en ciertos momentos en la zona metropolitana de Guadalajara hubo monocolor partidista, tanto del PAN como del PRI (véase cuadro 1), éste no redundó en una agenda y acciones metropolitanas efectivas. En el momento en que el PRI recuperó la capital y tomó el control de la mayoría de las alcaldías, se suscitaron muchas expectativas:

[...] la camada de alcaldes debe de mostrar nuevos estilos de gestión lejanos al “viejo PRI” y diferenciarse del legado y las prácticas que también dejó el panismo, así como reformar las instituciones.

Lo más importante es que el PRI debe abatir el rezago en el que se encuentra la zona metropolitana. Para ello deben tener en cuenta que las reglas han cambiado y llegó la pluralidad política. Deben conciliar su discurso democrático con prácticas coherentes a él. El alejamiento total con la verticalidad, el centralismo y el autoritarismo no pueden regresar más. Además, el escenario mundial cambió. Llegó, sea lo que eso signifique, la globalización. Gobernarán en un entorno de apertura comercial, de crisis mundial y merma de las finanzas públicas. Deben recordar y revalorar el sentido social del gobierno del que nunca, al menos en el discurso, se han desprendido. Debe, en este sentido, incrustar y adaptar a nuestra realidad los nuevos modelos que se discuten y diseñan en la disciplina de la administración pública. Hacer más con menos y también el uso de las nuevas tecnologías.

Hoy el uso de nuevas tecnologías e instrumentos que innoven las estructuras de gobierno son imprescindibles, pero éstas de nada sirven sino se amplía y realmente se lleva a la práctica el discurso de la participación ciudadana. Con los riesgos que ella implique, y tomar las decisiones cuando sea necesario, asumiendo los costos y dando cuenta del porqué se actuó o decidió de cierta manera. En pocas palabras urge ahora sí un cambio en las prácticas y estilos. Sería un gravísimo error gobernar el estado como si viviera en 1994, o bien reeditar o reproducir el estilo panista de gobernar que se creó.

En suma, el gran reto es no hacer lo que hacía el viejo PRI ni tampoco reproducir prácticas panistas, ni mucho menos gobernar con el mismo aparato, normas e instituciones que ahora son inoperantes. Los desafíos son muchos, por ello se trazan amplias expectativas no porque se vea en el PRI y sus candidatos a los amparadores de dicha exigencia, sino porque de un tiempo para acá es ya un exigencia ciudadana. (Véase Hurtado y Arellano, 2010: 173-174).

No obstante, el corto plazo se encargó de que se vinieran abajo. Esto fue así porque la historia reciente indica que los tres últimos gobernadores han sido alcaldes de Guadalajara (Francisco Ramírez, Emilio González y Jorge Aristóteles Sandoval), por lo que dicho incentivo es muy importante para que el político que es alcalde en el trienio previo a la elección de gobernador suspire por este cargo. Este incentivo individual juega en contra del interés colectivo. Lo anterior sin considerar la ausencia de reelección inmediata y revocación de mandato: ambas exigencias tienen el consenso de la clase política de la urgencia de crearlos en el marco jurídico pero los hechos apuntan hacia otra dirección. También, y aunque existen mecanismos de participación de la democracia directa en Jalisco (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) que en la práctica son difíciles de implementar, no hay control ciudadano sobre su clase política más allá de los procesos electorales que han terminado por desencantar al ciudadano. Al final como ha planteado Roberto Arias:

... la alternancia política ha sido una condición insuficiente para asegurar un mejor desempeño de la administración

pública en el ámbito de los gobiernos municipales de México[...] además, bajo ciertas condiciones de alta competitividad electoral, es sumamente probable que la alternancia política se haya convertido en uno de los principales obstáculos para lograr los cambios institucionales que posibiliten procesos de mejora sostenida en el desempeño de las administraciones públicas municipales (Arias, 2010: 92).

Por lo tanto, el contexto anterior condiciona que no haya un mediano y mucho largo plazo de grandes expectativas en las políticas urbanas de Guadalajara y en toda la zona metropolitana. Esto es así porque el campo político difícilmente quiere democratizar el ayuntamiento y cuando un actor asume un cargo de elección popular ya está pensando en el otro por lo que no quiere trabajar y/o asumir costos. Así que difícilmente los alcaldes no emularán lo acontecido en Bogotá, Colombia. Lo que ha existido en Guadalajara en materia de rescate de espacios públicos sólo queda y está en un nivel discursivo, escrito en los programas gubernamentales los cuales, dicho sea de paso, no se insertan en políticas más amplias y multidimensionales porque simplemente no las hay. Y si en algún programa hay continuidad o es exitoso, es porque la sociedad ha sabido hacerlo suyo: es el caso de la vía recreativa. Sin embargo, esta experiencia nada tiene que ver con lo planteado por Antana Mockus (s/f) y lo que la antropología y sociología urbana dicen de los espacios públicos o el enfoque de políticas prescribe en el plano normativo. De este modo, hay en los programas una lógica burocrática y la llana idea de administrar el problema pero esto es materia de análisis en los siguientes párrafos.

### **Los programas municipales: discurso y práctica**

Concebir a los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) como agendas de gobierno (Aguilar, 1996: 15-72) permitirá ubicar cómo en el discurso oficial se inserta la noción de espacios públicos. Sobre todo en los ejes que fundamentan y orientan a un gobierno que inicia su gestión, aunque como lo planteó Adriana Fausto (2005) en el país muchos planes urbanos y poca planeación efectiva. En

el caso de los PMD hay cartabones ya hechos, se intenta cumplir con el mandato constitucional de una planeación democrática, son generales, prescriptivos y lleno de intenciones muy abstractas que difícilmente se pueden evaluar de manera concreta. No obstante, en el nivel que pretende usarse, en identificar los ejes estratégicos pueden servir para comprender como es que la noción de espacios públicos apareció en una parte del campo político y burocrático de Jalisco.

La noción de espacios públicos y en específico su rescate, apareció de manera contundente, es decir como un eje estratégico, en el gobierno del alcalde Alfonso Petersen. Empero, en el discurso de los actores políticos venía apareciendo en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI.

La noción de espacios públicos comienza aparecer en el PMD del gobierno de Emilio González. Si bien no como eje estratégico, sí en el diagnóstico y en algunas líneas de acción. En dicho diagnóstico la autoridad municipal se percató que en el municipio se estaba dando una mínima convivencia y uso de los lugares públicos entre la población. En una encuesta aplicada a los tapatíos, el 44% decía que asistía una vez al mes a los parques y jardines y el 14% una vez a la semana. En lo que respecta a actividades culturales sólo el 21% había asistido a dichas actividades en las plazas públicas. De las siete zonas en las que se divide administrativamente el municipio --Centro, Minerva, Huentitán, Oblatos, Olímpica, Tetlán y Cruz del Sur--, la zona Centro reportaba un mayor porcentaje de personas que asistían a las actividades culturales (34%), mientras que la zona Cruz del Sur era la que la que menor asistencia reportaba (15%). Ante esta situación la gestión de Emilio González se propuso rehabilitar y recuperar los espacios públicos (PMD, 2004-2006: 53-54).

Antes tales indicios el PMD, y a decir del gobierno de Emilio González, la pérdida de espacios públicos dentro del municipio provocaba la disminución de la competitividad y la capacidad de atraer inversiones; incrementaba los problemas ambientales; deterioraba la imagen urbana; y provocaba una desarticulación territorial (PMD, 2004-2006: 69). Por lo que el diagnóstico hecho y las implicaciones que tenía la pérdida del uso de espacios públicos, condicionó que el gobierno de Emilio González se propusiera, al menos en el discurso, a tener un gobierno que profundizará la democracia, generará confianza y alentará la participación ciudadana eficaz; así como

que el gobierno fuera promotor del desarrollo urbano equilibrado y regulado (PMD, 2004-2006: 71-72).

Sin embargo, su ambicioso discurso se expresó en programas que se encaminaron a la rehabilitación y recuperación de “espacios públicos”. En específico, se limitaron a la creación de infraestructura, la rehabilitación o construcción de instalaciones o servicios necesarios en entornos urbanos. En particular en lugares que eran áreas naturales protegidas, parques (González Gallo y Morelos) y bosques urbanos (PMD, 2004-2006: 80-81)<sup>[16]</sup>. Con esto quedó al descubierto la enorme distancia entre el discurso y las acciones que querían hacer de la ciudad el espacio público por excelencia. Si bien se han esbozado los condicionantes políticos e institucionales y planteado que los programas difícilmente dejan la lógica burocrática: administrar el problema o bien simulan que se presta atención, en la administración de Emilio González nació el programa de la Vía Recreativa (2004): un programa que transitó dicha lógica burocrática para tener gran impacto social. Un logró en sí y de los pocas experiencias de continuidad e institucionalización que hay en la administración pública municipal, pues los gobiernos siguientes de Alfonso Petersen y Aristóteles Sandoval, y como otros más de seguro lo harán, corroboran su institucionalización. Su éxito es tal, que por el momento no será delineado sino al hacer un recuento al final.

En cuanto al “rescate de espacios públicos” durante el gobierno de Emilio González, éste consistió, además de construir y rehabilitar infraestructura y equipamiento urbano, en “usar” parques y/o plazas públicas con eventos culturales o de recreación. Su gobierno realizó eventos como “Guadalajara de fiesta” en él se dieron 97 conferencias, exposiciones y conciertos; conciertos de música urbana en el Plaza Fundadores y en diversas colonias de la ciudad; el Festival musical de mayo en el camellón central de Av. Chapultepec; diversas actividades culturales en barrios, colonias, plazas e instituciones; apoyo a tradiciones y fiestas populares; una

---

[16] En el PMD se aducía que la mayor cantidad de espacios culturales se encontraba en la zona Centro, seguida por la zona de la Minerva, y que las zonas con mayor concentración de áreas verdes eran la zona Centro, seguida por la zona de la Minerva y la zona de Huentitán.

muestra Internacional de la Danza; entre otros<sup>[17]</sup>.

Se puede observar al consultar el PMD y los informes de gobierno de Emilio González la forma en como comúnmente entienden el “rescate de espacios”: lo limitan al uso de plazas públicas con la realización de eventos culturales, así como a la rehabilitación y construcción de equipamiento urbano. Algo que en sí no es malo sobre todo cuando en el primer caso los gobiernos olvidan la parte esencial de proporcionar y cuidar el equipamiento urbano por grandes obras; y en el segundo caso cuando en los tapatíos la cultura, en el sentido limitado del término: el artístico, no es accesible a todos o no hay hábitos más allá de acudir al cine o los centros comerciales.

En lo que respecta a la gestión de Alfonso Pettersen Farah, su gobierno se inspiraba en los siguientes ejes: una ciudad metropolitana, una ciudad ordenada, una ciudad verde, una ciudad humana y una ciudad atractiva. Sin embargo, y como ocurre generalmente con estos documentos son muy ambiciosos, generales y/o terminan siendo la antípoda de los gobiernos mismos. No obstante, en el discurso del PMD apareció claramente la noción de espacio público en el eje de una ciudad humana en los siguientes términos:

La gran apuesta de este gobierno municipal está enfocada a promover la inclusión y el fortalecimiento del tejido social a través de la convivencia en el espacio público. [El subrayado es nuestro]

Reconocemos que el corazón de la ciudad es su gente, que el desarrollo de la ciudad está en función de las posibilidades de desarrollo de sus habitantes, y que sólo a través de la cooperación, la solidaridad y el diálogo incluyente podremos aspirar a construir la ciudad que queremos (PMD,

---

[17] El gobierno municipal dijo gastar en eventos masivos poco más 7 millones de pesos al que asistieron 185 mil personas; en grupos artísticos 1 millón 700 mil pesos al que asistieron 61 mil personas; y un 1 millón de pesos 345 mil pesos en atender colonias donde asistieron 117 mil personas. Al término de la administración de Emilio González, informaba que la difusión de eventos culturales consistió en una fuerte inversión para el gobierno municipal. Véase segundo informe de gobierno guadalajara 2005. Véase <http://portal.Guadalajara.Gob.Mx/sites/default/files/cap%202.Pdf>

2007-2009: 61)<sup>[18]</sup>.

En la administración de Alfonso Petersen se siguió la lógica de crear “programas de rescate y rehabilitación de espacios públicos”. Los programas insertados en esta línea se enfocaron al fomento y a la práctica de actividades sociales, culturales, deportivas y educativas. De este modo, en el primer año se realizaron 40 acciones comunitarias en la cuales participaron poco más de 5 mil 700 personas. Se destacaron acciones y actividades culturales, talleres de prevención del suicidio, violencia intrafamiliar, prostitución infantil y crisis familiar, cursos de identidad juvenil, talleres de participación social y seguridad comunitaria, cursos de defensa personal, taller de redes de seguridad comunitaria y actividades de entretenimiento y recreación (Primer Informe de Gobierno, 2007: 23).

En el año de 2008, y teniendo como marco el eje de una ciudad humana, la administración municipal planteó tener más y mejores espacios públicos. La recuperación espacios públicos se definió como

.... un lugar donde se propicie el encuentro entre sus habitantes, con pleno derecho a transitar, convivir y disfrutar de su entorno urbano. El espacio público es entonces, el lugar donde se desarrolla dicha identidad, así como se crea el sentimiento de pertenencia a una comunidad, y donde se construye y se ejerce primordialmente la democracia. (Segundo Informe de Gobierno, 2008: 73).

---

[18] En el eje de la ciudad metropolitana se busca consolidar la Asociación Inter-municipal como espacio de concurrencia para al análisis y desarrollo de propuestas en torno a los problemas que aquejan a la metrópoli; en de ciudad ordenada se buscó profesionalizar y fortalecer las capacidades de actuación de las instancias de gobierno para garantizar el orden y la seguridad en el espacio público; en el eje de ciudad verde hacer de Guadalajara una ciudad arbolada, con más áreas verdes, jardines y parques en buen estado, para que los ciudadanos gocen de un entorno digno, seguro y saludable, e incidir de manera positiva en los hábitos de la población, y en los sistemas de producción económica y movilidad urbana, a través de la cultura ambiental y las acciones de gobierno, para avanzar hacia un modelo de desarrollo sustentable; en el eje de una ciudad atractiva el gobierno municipal se propuso atraer inversiones, visitantes y eventos de primer nivel a la ciudad, que se traduzcan en oportunidades de desarrollo para la micro y pequeña empresa, y en generación de empleos a nivel local. Véase el PMD, 2007-2009: 44-66.

En esta idea el gobierno de Peterse Farah destacó una inversión de más de 100 millones de pesos para recuperar 39 espacios públicos. La obra pública buscó fortalecerla con la difusión de la cultura, el arte y la presentación de obras de teatro, la proyección de películas al aire libre y la realización de conciertos en las colonias, parques y plazas. (Segundo Informe de Gobierno, 2008: 73).

Su administración llegó a la conclusión de que la política pública aplicada para el desarrollo de una ciudad humana, consistía en el acceso democrático a los espacios públicos, mediante el fortalecimiento del capital social, la promoción del desarrollo equitativo y la promoción de la cultura, con el objetivo de elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello, la gran apuesta para el gobierno municipal consistió en promover la inclusión, la equidad y el fortalecimiento de las relaciones sociales, a través de la convivencia en el espacio público. Este discurso se concretizó en la ejecución de 168 obras de pavimentación, banquetas, rampas y guarniciones en diversas zonas de la ciudad, para brindar mayor accesibilidad a las personas, por un monto de 360 millones 851 mil pesos mediante participaciones municipales, estatales y federales (Tercer Informe de Gobierno; 2009:24)<sup>[19]</sup>.

Se puede apreciar que en la administración de Petersen Farah se reitera de nueva cuenta la limitación de la noción de espacios públicos y su uso discursivo. Se nota que se hacen enormes esfuerzos conceptuales en los documentos programáticos y documentos oficiales y se distancian de acciones profundas o simplemente no se democratiza el gobierno y la ciudad.

En la dirección anterior se inserta el gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz quien se propuso hacer de Guadalajara una ciudad segura, limpia y ordenada (PMD, 2010-2012: 82). Si bien es cierto que en su gobierno la noción de espacios públicos no aparece como un eje estratégico, sus programas y acciones gubernamentales tratan de considerar esta inquietud. Programas en específico se ha creado con esta expectativa, otros más intentan responder a añejos problemas al arroparlos de la idea del rescate de los espacios públicos. Un ejemplo para el caso del primero fue el otorgar acceso gratuito a internet en los espacios públicos: principalmente en plazas

---

[19] Véase [http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/03-3er-Informe-de-Gobierno-Ciudad-Humana\\_0.pdf](http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/03-3er-Informe-de-Gobierno-Ciudad-Humana_0.pdf)



y parques. En el segundo caso, el regenerar integralmente varias zonas de la ciudad, entre ellas el Centro Histórico. En el problema del centro de la ciudad, programas van y vienen, enfoques y perspectivas por igual, y el centro sigue deteriorándose<sup>[20]</sup>.

Más clara la limitación o desconocimiento que se tiene de la noción de espacios públicos es la que el gobierno de Aristóteles Sandoval tiene. Se corrobora una vez más que no dejan de ser modas discursivas. En particular, hay un programa que lleva por nombre “Rescate de Espacios Públicos”; con este programa su gobierno dijo “que busca contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, preferentemente de la población en condición de marginación, mediante el rescate de espacios públicos”<sup>[21]</sup> Así, su objetivo es “recuperar espacios o áreas públicas en abandono o inseguras, para el uso y disfrute de la ciudadanía”<sup>[22]</sup>. La forma como interviene consiste básicamente en el mejoramiento físico de vías de acceso peatonales, bahías de ascenso y descenso de pasaje, callejones y andadores; y espacios recreativos: parques, plazas, centros de barrio, unidades deportivas, parques lineales, ciclo pistas entre otros; y contemplaba la participación social y la seguridad comunitaria con actividades deportivas, artísticas, cívicas y formativas<sup>[23]</sup>.

---

[20] Un programa puntual ha sido “Centro Histórico Limpio” el programa pretende lograr que el centro sea un espacio totalmente verde, sano y limpio, propicio para la recreación, el esparcimiento, la atracción turística y el desarrollo de negocios. Buscó mejorar su al mantener en óptimas condiciones la limpieza de plazas y plazoletas; la renovación y mantenimiento de los contenedores de la zona, la limpieza de las principales calles y avenidas de la ciudad, así como disminuir la cantidad de residuos sólidos abandonados en el piso y mejorar la imagen urbana. Véase <http://portal.guadalajara.gob.mx/programas/centro-historico-limpio/inicio/720>

[21] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/EspaciosPublicosJulio11.pdf>

[22] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/EspaciosPublicosJulio11.pdf>

[23] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/EspaciosPublicosJulio11.pdf>

**Tabla 2. Los espacios públicos en los PMD**

Gobierno de Emilio González Márquez (2004-2006)	Gobierno de Alfonso Petersen Farah (2007-2009)	Gobierno de Aristóteles Sandoval (2010-2012)
La noción de espacios públicos no aparece en los ejes estratégicos del PMD. Sin embargo, en el diagnóstico y las líneas de acción sí.	La noción de espacios públicos aparece al definir el objetivo del eje “Ciudad humana” del PMD, el cual es circunscrito a la convivencia.	La noción de espacios públicos no constituye un eje estratégico en PMD. Sin embargo, aparece en varios puntos del plan y hay un programa en específico con este mote pero muy lejano a la noción conceptual.

Fuente: Elaboración propia.

Mención especial merece la vía recreativa, la cual ha sido un programa que ha sobrevivido a tres administraciones municipales, y ha pasado la prueba de fuego del signo partidista. La vía recreativa consiste peatonizar importantes avenidas por algunas horas los días domingos para caminar, correr o usar la bicicleta. Su empleo masivo con fines recreativos y de esparcimiento por personas de diferentes edades al restringir temporalmente la circulación vehicular-motorizada y del transporte urbano le ha garantizado su éxito<sup>[24]</sup>.

La idea surgió por iniciativa del grupo de ciudadanos *Ciudades Públicas* que buscó la creación de un reglamento de imagen y construcción un pequeño grupo de empresarios locales y fue inspirada en un programa similar efectuado en Bogotá, Colombia. El objetivo fue dejar un día a la semana el uso del Automóvil. En términos llanos la vía recreativa es un “parque lineal” e inició en las avenidas Vallarta-Juárez-Javier Mina, cerrado a los vehículos de motor<sup>[25]</sup>.

En sus primeras 12 jornadas dominicales la vía recreativa iniciaba a las 8 de la mañana hasta la 12 horas. Su éxito provocó que rápidamente se ampliara el horario hasta las 2 de la tarde. Se

[24] Véase: <http://www.gdl2020.com.mx/recreactiva>

[25] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>

rompieron las expectativas iniciales. Inició con costo de poco más de 2 millones 580 mil pesos y logró el objetivo de poner al servicio de la gente vías y espacios públicos para la práctica de la actividad física. En el trienio de Emilio González se popularizó y se aprovechó para realizar actividades culturales<sup>[26]</sup>.

El éxito de la Vía Recreativa se reflejó cuando en 2007 el municipio de Zapopan se unió al proyecto. Al año siguiente se sumaron los municipios de Tlaquepaque y Tlajomulco: aumentando a 25 kilómetros de ruta y un promedio de 110,000 usuarios. Finalmente en 2009 se consolidó su “metropolización” al incorporarse el municipio de Tonalá. La “Vía RecreActiva” cuenta con un promedio cada semana de 140 mil visitantes y una longitud de ruta de más de 65 kilómetros<sup>[27]</sup>.

Aunque es un programa exitoso la verdad es que se distancia de lo hecho para el caso de Bogotá (Mockus s/f; y Mantilla y Aceves, s/f). Cabe decir que la Vía Recreativa no rescata en sí un espacio público sino que permite la convivencia, es decir que por una hora los habitantes de la ciudad se dan cuenta que habitan un mismo techo y se acompañan. Esta concepción al menos es acorde con lo que en el PMD de Alfonso Petersen Farah se hizo explícitamente.

## En conclusión

Si bien las genealogías entre el enfoque de políticas públicas y la noción de espacios públicos son distintas, ambas rescatan la dimensión de lo público. Mientras el enfoque de políticas públicas es un marco analítico que intenta rescatar la dimensión republicana, la noción de espacios públicos es considerada por la antropología y sociología urbana para precisar la dimensión social de lo público. El primer término se populariza en México durante las décadas de 1980 y 1990 y el segundo en la primera década del siglo XXI. Ambos al final son utilizados en la acción gubernamental y en diversos grados y sentidos y ha cubierto el diseño de sus programas.

Las limitaciones que tienen los programas de rescate de los espacios públicos que han implementado los ayuntamientos del municipio de Guadalajara en la primera década del siglo XXI

---

[26] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>

[27] <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>

son condicionados por el entramado político-institucional; y ante esta realidad por la ausencia de incentivos para tomar decisiones de fondo. Un mínimo ejercicio de contraste focalizaría las “variables” que marcan las diferencias entre el caso de Bogotá, Colombia, y Guadalajara, México. Se debe recordar, entre otras cosas, que mientras en el caso colombiano había una profunda idea pedagógica de los espacios públicos, el actor que lo impulsaba goza de un gran capital simbólico, no pertenecía a un partido político, se le podía revocar el mandato si incumplía, no tenía más ambiciones políticas, y la posición que ocuparía era reforzada por un entramado institucional.

En el caso de Guadalajara, los factores de político-institucionales son lo que impiden cambios profundos. Estos se acentúan, y desencantan a la población, cuando expectativas cortoplacistas de quienes encabeza los gobiernos y se combinan con el incentivo de escalar una posición más alta en su carrera política. Dicho contexto y situaciones coyunturales explican que el rescate de los espacios públicos en Guadalajara, y muchas partes del país, se limite a la infraestructura y equipamiento urbano básico, programas de convivencia y/o uso de ellos mediante actividades culturales y recreación. Los programas de rescate público por lo tanto se encuentran lejanos a la transformación de la ciudad. No se insertan en ejes rectores de ambiciosas políticas públicas y urbanas, las cuales implicaría que los gobiernos perdieren el control de la dirección y su papel se limitara al de la coordinación intergubernamental y con la sociedad.

Hay entonces matices y distancias entre lo que prescriben las políticas públicas y la noción de espacios públicos en los programas diseñados e implementados en Guadalajara. Sus alcances y limitaciones son claros y notorios cuando en los programas la noción de espacios públicos sólo se toma en cuenta en el nivel discursivo. Aunque en ciertos momentos la autoridad es honesta cuando limita la noción a la convivencia. No obstante, su uso es más retórico que real; y los programas de espacios públicos no dejan de seguir una lógica burocrática, es decir, la de administrar un problema y aparentar que se atiende o busca su solución pese a que en el fondo el enfoque de políticas públicas y espacios públicos tienen enorme potencial para transformar y hacer ciudad.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F.** 2008. *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2005. "La Aparición de la Disciplina en México". En *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. Silva Acosta A, coordinador. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 19-31.
- \_\_\_\_\_. (ed.) 1996a. *El Estudio de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (ed.) 1996b. *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (ed.) 1996c. *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (ed.) 1996d. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arias, Patricia.** 2010. "De Ciudad a Metrópoli. La Sustentabilidad Social en Dos Momentos de la Historia Urbana de Guadalajara". En *La reinención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Octavio Urquidez, coordinador. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 25-52.
- Arias de la Mora, Roberto.** 2010. "Alternancia y Debilidad Institucional: el Caso de la Comisión Edilicia de Mejoramiento de la Función Pública del Ayuntamiento de Zapopan". En *Del Discurso a la Práctica. Cuatro estudios Acerca de la Administración Pública en Jalisco*. Arellano Ríos, A. et al. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 65-95.
- Arellano Ríos, Alberto.** 2011a. *Campo Político*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- \_\_\_\_\_. 2011b. "Los Gobiernos Panistas de Jalisco: Cambio Político y Desempeño Gubernamental". *Espacios Públicos*. 31, mayo, pp. 138-154.
- \_\_\_\_\_. 2010. "La Gestión Pública. Un Nuevo Enfoque para los Viejos Problemas Burocráticos". En *Del Discurso a la Práctica. Cuatro estudios Acerca de la Administración Pública en Jalisco*. Arellano Ríos, A. et al. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 9-63.
- Borja, Jordi.** 2003. *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza editorial.
- \_\_\_\_\_. y **Muxí, Zaida.** 2001. "Centros y Espacios Públicos como Oportunidades". *Perfiles latinoamericanos*. 19, 115-130.
- Bourdieu, Pierre.** 1993. "Esprits d'État. Genèse et Structure du Champ Bureaucratique. Actes de la Recherche en Sciences Sociales no. 96-97, pp. 42-62.
- \_\_\_\_\_. 1981. "La Représentation Politique. Éléments pour une Théorie du Champ Politique". *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, no. 36-37, pp. 3-24.
- Cabrero, Enrique.** 1998. "Estudio Introductorio". En *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. Bozeman Barry, coordinador. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad de Tlaxcala-Fondo de Cultura Económica, pp. 19-36.
- Cabrales Barajas, Felipe.** 2010. "El de Atrás Paga: el Modelo Metropolitano de Guadalajara". En *La Reinención de la Metrópoli. Algunas propuestas*. Octavio Urquidez. Zapopan: El Colegio de Jalisco, pp. 75-96.
- Fausto Brito, Adriana.** 2005. "La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano". *Ciudades*. 65, pp. 22-30.
- Hurtado, Javier y Arellano Ríos, Alberto.** 2010. "El PRI: de la Oposición al Gobierno". En *El voto en Jalisco: Crisis, Elecciones y Alternancia 2009*. Marco Antonio Cortés y David Gómez Álvarez,

coordinadores. Guadalajara: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco-Universidad de Guadalajara-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, pp. 167-174.

**Klink, Jeroen.** 2005. "Perspectivas Recientes sobre la Organización Metropolitana. Funciones y Gobernabilidad". En *Gobernar las Metrópolis*. Eduardo Rojas *et al.*, editores. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 127-191.

**Mantilla Gutiérrez, Lucila y Claudia Aceves Rosales** (s/f). De la violencia a la convivencia. Bogotá: la transformación de una ciudad a través de la cultura ciudadana, Mimeo.

**Mockus, Antana** (s/f), Uno no nace ciudadano: espacio público, cultura tributaria y capacidad de acción colectiva, Mimeo.

**Nohlen, Dieter.** 2011. "El Contexto en el Análisis Politológico". *Intersticios Sociales, El Colegio de Jalisco*. 2, pp. 3-20.

**Núñez Miranda, Beatriz.** 2011. *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga. Disyuntivas Habitacionales de la Zona Conurbada de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

**Parsons, Wayne.** 2007. *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO -Miño y Dávila.

**Ziccardi, Alicia.** 2004. "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local". En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Alicia Ziccardi, coordinadora. México: UNAM-COMECOSO-Instituto de Desarrollo Social,

pp. 245-271.  
Planes Municipales de Desarrollo (PMD)

**PMD** (2004-2006). Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/Cap5-Anex1.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

**PMD** (2007-2009). La ciudad que queremos. Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara. Disponible en [http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/20070627\\_PMD\\_GDL\\_1.pdf](http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/20070627_PMD_GDL_1.pdf), consultado en noviembre de 2011.

**PMD** (2010-2012). *Por un gobierno de la comunidad*. Guadalajara: Ayuntamiento de Guadalajara. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/PMDGuadalajara2010-2012.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

## Informes de Gobiernos Municipales

### **Administración 2004-2006**

**Primer Informe de Gobierno Guadalajara 2004.** Emilio González Márquez. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap2x23.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

**Segundo Informe de Gobierno 2005.** Emilio González Márquez. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/cap%202.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

**Tercer Informe de Gobierno 2006.** Ernesto Alfredo Espinoza Guarro. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/3ER%20INFORME%20EEG.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

**Administración 2007-2009**

**Primer Informe de Gobierno 2007.**

Alfonso Pettersen Farah. Disponible en <http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/1erinforme.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

**Segundo Informe de Gobierno 2008.**

Alfonso Pettersen Faran. Disponible en <http://www.guadalajara.gob.mx/gobierno/informe2008/2doInformeParte2.pdf>, consultado en noviembre de 2011.

**Tercer Informe de Gobierno 2009.**

Juan Pablo de la Torre Salcedo. Disponible en [http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/03-3er-Informe-de-Gobierno-Ciudad-Humana\\_0.pdf](http://portal.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/03-3er-Informe-de-Gobierno-Ciudad-Humana_0.pdf), consultado en noviembre de 2011.

**Guadalajara 2020. Vía Recreativa.**

Disponible en: <http://www.gdl2020.com.mx/recreativa>, consultado en noviembre de 2011.

