



Quivera. Revista de Estudios Territoriales

ISSN: 1405-8626

ISSN: 2594-102X

quivera@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México  
México

García Cervantes, Natalia; Arredondo Pérez, Alfredo  
Planeación urbana institucionalizada en México: práctica y limitantes para la planeación participativa  
Quivera. Revista de Estudios Territoriales, vol. 26, núm. 2, 2024, Julio-Diciembre, pp. 9-32  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

DOI: <https://doi.org/10.36677/qret.v26i2.22914>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40178363002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante  
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

## ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

 Planeación urbana institucionalizada  
en México: práctica y limitantes para  
la planeación participativa **Natalia García Cervantes**

Tecnológico de Monterrey, México, nataliagcervantes@tec.mx; ORCID: 0000-0002-9909-1496

 **Alfredo Arredondo Pérez**

Universidad de Guanajuato, México, a.arredondo@ugto.mx; ORCID: 0000-0002-5456-7446

**Recepción:** 13 de febrero, 2024**Aceptación:** 13 de mayo, 2024**Doi:** <http://doi.org/10.36677/qret.v26i2.22914>

**Resumen:** En este artículo se presenta un análisis de la planeación urbana institucionalizada en una ciudad media del centro de México: el caso de Guanajuato. Se explora la práctica y estructura de la planeación en la capital de Guanajuato con las complejidades del desarrollo urbano y la gestión territorial en la zona (sitio de conservación y atractivo turístico); examinando y cuestionando los conceptos que guían los ejercicios de planeación participativa y las acciones en que deriva, contrastado con un análisis teórico de la definición de planeación participativa. La metodología del artículo está basada en un análisis documental de leyes, planes y programas de desarrollo, así como entrevistas semiestructuradas a personal de las instituciones encargadas de aplicar los procesos participativos. Los hallazgos principales de la contribución muestran que existen restrictivas conceptuales acerca de lo que se establece como planeación urbana participativa y limitaciones operacionales, a pesar de la existencia de una normatividad y estructuras que impulsan formas democráticas e inclusivas de hacer ciudad.

**Palabras clave:** Guanajuato capital, México, participación, planeación participativa, planeación urbana institucional



## RESEARCH SCIENTIFIC ARTICLES



# Institutionalized urban planning in Mexico: practice and limitations for participatory planning

 **Natalia García Cervantes**

Tecnológico de Monterrey, México, nataliagcervantes@tec.mx; ORCID: 0000-0002-9909-1496

 **Alfredo Arredondo Pérez**

Universidad de Guanajuato, México, a.arredondo@ugto.mx; ORCID: 0000-0002-5456-7446

**Doi:** <http://doi.org/10.36677/qret.v26i2.22914>

**Abstract:** In this paper, we present an analysis of institutionalized urban planning in a medium-sized city in central Mexico: the case of Guanajuato. We explored the practice and structure of planning in the capital of Guanajuato with the complexities of urban development and territorial management in the area (conservation site and tourist attraction) examining and questioning the concepts that guide participatory planning exercises and the actions in which they derive, contrasted with a theoretical analysis of the definition of participatory planning. The methodology of this paper is based on documentary analysis of laws, plans, and development programs, as well as semi-structured interviews with key stakeholders from the institutions in charge of applying participatory processes. The main findings of the contribution show that there are conceptual restrictions about what is established as participatory urban planning and operational limitations, despite the existence of regulations and structures that promote democratic and inclusive ways of making a city.

**Keywords:** Guanajuato capital, Mexico, participation, participatory planning, institutional urban planning.

## Introducción

Desde una perspectiva racional, la planeación se abordó principalmente como un procedimiento tecnocrático de intervención urbana (Pissourios, 2014). En respuesta a estas perspectivas que privilegian los componentes procedimentales de la planeación urbana, desde mediados de la década de 1970, la teoría de la planeación urbana se concibe como un discurso político. En respuesta a estos enfoques, surge el paradigma de la planeación comunicativa abanderado por Patsy Healey (Healey, 1996; Pissourios, 2014). La visión de Healey (1996), expone dos tendencias principales que marcan el desarrollo de la planeación urbana y rural en los últimos 60 años. Por un lado, ha habido una tendencia hacia el centralismo y la despolitización de la toma de decisiones, así como el aumento del papel y el poder de los expertos técnicos (Pissourios, 2014). Por otro lado, han surgido demandas de una mayor participación en la toma de decisiones, solicitudes de una mayor rendición de cuentas por parte de los políticos y funcionarios locales y crecientes críticas a la experiencia técnica (Pissourios, 2014). Estas dos tendencias son conocidas como enfoques de planeación de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Murray *et al.*, 2009, p. 444; Pissourios, 2014).

En las últimas décadas, en el contexto del sur global, se ha argumentado a favor de la planeación participativa, resaltando el potencial que tiene de aumentar la eficacia y adaptabilidad del proceso de planeación, al igual que su contribución a la adaptabilidad y estabilidad al sistema social (Warren, 1973). Además, se sostiene que la participación ciudadana es un elemento esencial para hacer del proceso de planeación un sistema de aprendizaje (Warren, 1973).

En las últimas décadas han surgido diferentes teorías de la planeación, derivado de un cuestionamiento constante sobre qué es la planeación, cuál es su objetivo y, por ende, cuáles son los métodos más apropiados para gestionar y guiar el desarrollo de las ciudades. Warren (1973) argumenta que ha habido un cambio gradual en el modo de justificar la acción de planeación; de la planeación racional como el medio más eficiente para fines incuestionables a la planeación consensual; o la planeación respaldada y apoyada por grupos de intereses a una planeación participativa, en donde se establece una nueva consideración por el *usuario*.

En cada una de estas conceptualizaciones de la planeación, tanto los objetivos como las formas de esta son escrutadas. Por ejemplo, la planeación racional, definida como “un proceso orientado a objetivos que tiende a ignorar el valor inherente del proceso en sí” (Warren, 1973, p. 278), establece la prioridad de los mecanismos de la planeación (planes, programas) en lugar de conceptualizarla

como un proceso continuo de gestión del cambio. Esta pugna por un cambio de paradigma en el campo de cómo hacer ciudad y cómo hacerlas más inclusivas y accesibles, es resultado entonces de un cambio la teoría de la planeación (o la definición, objetivo y métodos) que ha ido modificándose desde hace décadas, sobre todo derivado del auge de la planeación comunicativa (Healey, 1999) y un cambio del gobierno a la gobernanza en los procesos de formulación de políticas urbanas (Monno y Kakhee, 2012).

En el caso de México, aunque se han presentado esfuerzos en este sentido, el proceso ha sido lento y limitado. Las ciudades mexicanas, y más importante, los procesos de planeación institucionalizada han buscado establecer una apertura de los mecanismos de planeación bajo el entendido de que pueden resultar más sostenibles, transparentes y legítimos, pero en la práctica se encuentran limitantes, tanto operacionales como conceptuales, para incorporar la planeación participativa de manera significativa a nivel local.

El objetivo de este artículo es exponer las conceptualizaciones de la planeación urbano territorial y su enfoque participativo, así como los mecanismos que han evolucionado en los instrumentos jurídicos y de planeación, aplicado en el caso de Guanajuato, México. El artículo está dividido en cuatro secciones, la primera sección presenta el panorama respecto a la planeación participativa a nivel nacional y un acercamiento al caso de estudio. En la segunda sección se abordan la práctica, los instrumentos y ejercicios de planeación participativa en Guanajuato, con el método de análisis documental de leyes, planes y programas de desarrollo, así como entrevistas a personal de instituciones encargadas de aplicar los procesos participativos. La siguiente sección presenta las lecciones aprendidas del caso de estudio; la última parte, las conclusiones del artículo, en donde se expone que las limitaciones institucionales y conceptuales entorpecen la implementación de procesos de planeación participativa significativos.

## Marco teórico: planeación participativa

La planeación participativa es un término elusivo al cual se le han adjudicado múltiples definiciones; tiene su fundamento ontológico integrado en la conceptualización de la planeación colaborativa (Healey, 1997), la planeación deliberativa (Forester, 1999) y la racionalidad comunicativa (Innes y Booher, 2010), a través de las cuales se exige una explicación más inclusiva y ampliada de lo que debería constituir *la planeación* (Legacy, 2017). Warren (1973) establece la progresión de lo racional a la conformación consensual de la planeación para llegar a la definición de una nueva noción del proceso de planeación participativa. El aspecto racional de la planeación participativa se refiere a la manera en que los individuos y habitantes de un lugar determinado adquieren conocimiento específico y valioso acerca de su entorno, lo cual puede proveer al proceso de planeación de

información precisa y necesaria (Warren, 1973). El aspecto consensual habla de los beneficios de estar involucrado en la determinación de fines y medios para los procesos de planeación relacionados con el dominio del individuo o unidad social, para alcanzar procesos más democráticos de gestión del territorio.

La planeación participativa se define, más puntualmente, como un proceso de diseño de estrategias, planes, obras y acciones que involucran activamente a la ciudadanía como individuos y como organizaciones privadas y públicas a lo largo de todo su desarrollo, aplicación y evaluación (Iracheta, 2009). A diferencia de otros procesos de planeación, el principio de la planeación participativa es dar la capacidad a la sociedad de elegir y tomar decisiones logrando que se apropie de acciones y proyectos, ya que es más factible darles continuidad y asegurar su supervivencia tras cambios políticos-administrativos (Iracheta, 2009).

Los procesos de planeación participativa han sido objeto de numerosas críticas. En particular, Legacy (2017) sostiene que las formas en que estos canales de participación forman sólo una parte del entorno de planeación y toma de decisiones implica limitaciones serias en el alcance de la planeación participativa. Otros autores como Maginn (2007) problematizan cómo la participación impulsada desde los gobiernos crea una *imagen* o *percepción* de que los gobiernos buscan garantizar que los residentes y los grupos comunitarios expresen sus preocupaciones, en lugar de hacerlo realmente y sin alterar o transformar significativamente cómo se toman las decisiones y quiénes participan en su toma. A su vez, Legacy (2017) continúa señalando que utilizar estas herramientas participativas ocasional y aisladamente, por parte de los gobiernos, pone en duda a quién y para qué sirven realmente estos espacios de participación formal.

Monno y Khakee (2012) aluden a una “crisis de la planeación participativa” señalando que los gobiernos solo utilizan la participación de manera intermitente, aplicándola para generar legitimidad y validación de decisiones (Purcell, 2009). Sostienen que esta se manifiesta a partir de un interés notorio en una planificación orientada al consenso y a los resultados que responde a una lógica estrecha de crecimiento económico por encima de cuestiones más desafiantes relacionadas con la distribución equitativa y el acceso a infraestructura social y pública crítica (Legacy, 2017; Monno y Khakee, 2012). También, se argumenta que los gobiernos emplean los procesos participativos como herramientas para ayudar a legitimar y lograr la “aceptación” política de decisiones en materia de transporte, uso de la tierra o desarrollo, que pudieron ser predeterminadas por otros medios (Legacy, 2017); este último punto será abordado en la sección de discusiones para el caso de Guanajuato.

La crítica de Legacy (2017) a la planificación participativa enfatiza las deficiencias de la participación para abordar las desigualdades de poder y acomodar enfoques orientados a la equidad en los procesos de planificación (Friendly, 2019). Tomando como referencia el texto seminal “A Ladder of Citizen Participation”, de

Sherry Arnstein (1969), en esta conceptualización pueden analizarse diferentes niveles de participación ciudadana; particularmente, en torno a la planeación urbana desde la “no-participación” o manipulación, hasta el nivel más alto de “control ciudadano”. La presente investigación busca ilustrar cómo la planeación participativa en el contexto del caso de estudio en Guanajuato se establece en términos del nivel “incorporación selectiva” (Arnstein, 1969) (ver figura 1). Esto resume un debate central de este artículo que se retomará en la discusión y conclusiones; hasta qué punto la participación del público es simbólica o carece del nivel necesario de autoridad delegada para que la participación ciudadana sea significativa en el contexto de Guanajuato capital. De hecho, la planeación ha luchado durante mucho tiempo con la cuestión del poder en la toma de decisiones, especialmente en torno a la crítica de tener un “lado oscuro” (Yiftachel, 1998). Por lo tanto, en lugar de creer que la planificación es inherentemente progresista, se piensa que sirve a los intereses de los poderosos al marginar a los grupos minoritarios (Friendly, 2019).

**Figura 1.** Escalera de Arnstein

|   |                     |                         |
|---|---------------------|-------------------------|
| 8 | Control ciudadano   | Control ciudadano       |
| 7 | Delegación de poder |                         |
| 6 | Asociación          |                         |
| 5 | Apaciguamiento      | Incorporación selectiva |
| 4 | Consulta            |                         |
| 3 | Información         |                         |
| 2 | Terapia             | No participación        |
| 1 | Manipulación        |                         |

Fuente: Con base en Arnstein (1969), traducción por los autores.

Otro concepto fundamental, sobre el cuál gira la planeación participativa, es capital social, si bien no hay un consenso de su definición, en tres experiencias que analizó Kliksberg (2000), un rasgo común es la adopción de un diseño organizacional con base en la participación organizada de la comunidad, siendo parte medular de este tipo de fuerza que amalgama a la sociedad, junto con la confianza, asociatividad y comportamiento cívico de los grupos. La participación en asuntos públicos o comunes resulta inherente a la sociedad, por lo que para evitar disminuir o ahogar la voz del pueblo, se requieren estructuras que las involucren de forma activa y no simplemente de consulta, siendo este el camino natural de la gobernanza.

Estas definiciones de planeación participativa son la base conceptual del artículo; como se mostrará más adelante, difieren significativamente de los usos y operacionalizaciones que se le otorga al concepto en escalas locales. Particularmente, como será discutido, en cuatro ejercicios realizados en el caso de Guanajuato capital, los procesos de planeación participativa en México se ejercen de manera institucionalizada, pero de forma aislada, limitada y selectiva.

## Metodología

El marco metodológico está basado en exploración documental, realizando un análisis de la normativa que incide en Guanajuato en temas de planeación participativa y desarrollo urbano, entre los años de 1980 y 2022, siendo un total de dos leyes federales y cinco instrumentos jurídicos estatales. En cuanto a la revisión de los instrumentos de planeación, se examinaron 26 planes y programas a escala municipal, de centro de población, parcial y sectorial en temas del ordenamiento ecológico territorial. Se profundizó en tres de ellos, con técnicas de análisis de discurso para la metodología de participación, de las cuales se extrajeron las experiencias de planeación participativa aquí presentadas.

Adicionalmente, se condujeron dos entrevistas con actores claves de la planeación institucional en Guanajuato, particularmente a nivel municipal, en el Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., (IMPLAN) y académicos de la Universidad de Guanajuato en temas de percepción de los procesos de planeación urbana en general, específicamente, sobre experiencias en procesos participativos. Las entrevistas también buscan explorar la visión acerca de conceptos como *ciudad*, *planeación urbana* y las limitaciones del quehacer de la planeación en un contexto municipal.

La experiencia presentada en este artículo pretende explorar la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se conceptualiza y qué obstáculos existen para la operacionalización de la planeación participativa a escala local —ciudades medias— en México?

Para responder a este cuestionamiento, el diseño de investigación está basado en un estudio de caso, Guanajuato capital en México, que permite analizar diversas iniciativas y experiencias orientadas a promover la planeación participativa en una escala local. El caso de Guanajuato brinda la oportunidad de explorar un contexto institucional en donde se promueve activamente la planeación participativa y se han implementado ejercicios de este tipo desde la esfera institucional, observando la evolución de la planeación participación en instrumentos jurídicos —leyes y reglamentos— y normativos —instrumentos de planeación— en diferentes periodos. Aunado a esto, la localización, el contexto geográfico, social e institucional de Guanajuato lo hacen un caso de estudio que abona a entender los



procesos y limitaciones a los que puede estar sujeta la planeación participativa en contextos locales.

### La planeación participativa en Guanajuato: resultados en la práctica

Guanajuato es un municipio capital de la entidad federativa homónima, ubicado al centro del país con una población de 194,500 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020) (ver figura 2); la zona urbana alberga el 73.87 % del total de habitantes y es caracterizado como una ciudad intermedia por su tamaño demográfico y funcionalidad, pero definido como zona metropolitana en el 2018 (Secretaría de Gobernación [SEGOB], Secretaría General del Consejo Nacional de Población [SGCONAPO], Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU], 2018) por ser sede de poderes políticos como capital estatal. El municipio se encuentra en la región conocida como el Bajío, la cual tiene una relevancia económica y competitiva a nivel internacional; su conectividad es remarcable, debido a su cercanía al eje guanajuatense de la carretera federal número 45, también llamado el Corredor Industrial. Tanto el contexto social, cultural, económico, territorial e institucional hacen de Guanajuato capital un enriquecedor caso de estudio para explorar las iniciativas de planeación participativa que se han impulsado.

**Figura 2.** Ubicación nacional, estatal y municipal de Guanajuato, Gto.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI (2020) e Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (Iplaneg, 2019).

A nivel federal, estatal y municipal, se debe observar el conjunto jurídico en torno a la planeación, que da bases a la participación en sus instrumentos. Para hacer una retrospectiva, en la tabla 1 se muestran las leyes y el código en

orden federal y estatal sobre los temas de asentamiento y desarrollo urbano en marco del caso de estudio —resaltando los vigentes—. Principalmente, el orden municipal se rige por reglamentos, circulares y disposiciones administrativas alineadas a los otros órdenes de gobierno; así, las herramientas municipales para la regulación del propio territorio son los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial, con enfoques urbanos y ambientales, los cuales en las últimas décadas han requerido una perspectiva de participación social para su elaboración, aprobación y seguimiento, además deben estar alineados al marco de los otros órdenes de gobierno.

**Tabla 1.** Marco jurídico federal y estatal de planeación territorial

| Orden Federal                                                                                       | Orden Estatal                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente)                                     | Constitución Política del Estado de Guanajuato (vigente)                          |
| Ley General de Asentamientos Humanos de 1976                                                        | Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato (1977)                          |
| Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) (vigente) | Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato (1997)                          |
|                                                                                                     | Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2012) (vigente) |

Fuente: Elaboración propia (2024).

Es conveniente señalar las referencias a las leyes anteriores, pues se observa la evolución y paulatina inclusión de las actividades de participación en la elaboración de los instrumentos de planeación. Así, en la Ley de 1977, se hace mención que una de las atribuciones de los Ayuntamientos es recibir las opiniones de los grupos sociales respecto a la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano (art. 41) y hacerlas de conocimiento a la Comisión Estatal de Planificación, quien entonces era el encargado de promover la intercomunicación con toda clase de instituciones privadas y públicas (art. 40). En esta misma ley se amplían las atribuciones y acciones específicas respecto a la participación y consulta de los instrumentos de planeación en los artículos 70 y 76, donde indican que los Ayuntamientos “podrán solicitar opinión, asesoría, análisis y consulta de instituciones y organizaciones académicas, profesionales y de investigación en las diversas materias que inciden en el desarrollo urbano” (art. 70), y es también quienes entonces debían convocar, coordinar y promover la participación de los distintos grupos sociales y así, someter a consulta pública a través de los estrados de la Presidencia Municipal y con copias de la versión abreviada a quien lo requiera, para que formulen sus observaciones, comentarios y proposiciones por escrito.

En la actualidad, la base de la planeación participativa en los instrumentos locales se da desde su elaboración, ya que en la publicación de los Lineamientos Técnicos (2020) que deben seguir los municipios para elaborar sus Programas Municipales, se señala que deberán tener cinco fases de consulta y socialización del proyecto a manera de talleres. Una vez concluido, se sigue lo indicado en el Código Territorial para exponerlo a consulta pública (art. 58), debiendo presentar el proyecto al Ayuntamiento para definir las bases, dando la orden y los mecanismos para las observaciones de los ciudadanos, todo ello dentro de cuarenta y cinco días hábiles. En adición a este proceso, la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato (2011) indica que se llevará la participación social sobre las bases de la consulta pública, serán dadas a conocer mediante un periódico de alta circulación local, una vez iniciado este periodo, se pondrá a disposición del público la información relativa al instrumento, a fin de que, una vez hechas sus observaciones, aquellas que resulten pertinentes se integren en el plan (art. 44).

Es de resaltar que, en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato (2002) se señalan cuatro mecanismos de participación ciudadana, siendo: i) Iniciativa popular; ii) Plebiscito; iii) Referéndum; y iv) Referéndum constitucional; las cuales se organizan por estructuras de organización del Estado y se validan por medio de votación. En especial, el mecanismo de plebiscito se aplicó en Guanajuato como parte de un ejercicio de consulta de participación ciudadana, mismo que se reseña más adelante.

Como se puede observar, desde 1977 se puso en práctica la planeación local a través de la coordinación estatal con los municipios, elaborando, alrededor de 1980, los primeros Planes Directores de Desarrollo Urbano para las cabeceras municipales del Estado, incluido el de la ciudad de Guanajuato; en estos ejercicios no se contempló una marcada tendencia a incluir la participación de la sociedad en la visión del instrumento, más que a nivel de consulta de especialistas y académicos. Con los instrumentos derivados a partir de la Ley Estatal de 1997, se incluyó un proceso de consulta pública, sin especificar los mecanismos o periodos para tal acción, pero dando el espacio para que los ciudadanos pudieran informarse e involucrarse, a veces sin éxito por el nivel de difusión o grado técnico de los documentos. En 2022, teniendo un mayor detalle de la dinámica para la participación social, se obliga a la autoridad a escuchar con mayor detenimiento la voz de los ciudadanos.

Sin embargo, como se ha visto en la revisión normativa, todavía se prevé la participación a partir del nivel informativo o de consulta, principalmente en el marco federal y estatal; por tal razón, en los Lineamientos Técnicos antes citados, se da un paso para avanzar en una interacción social directa entre gobierno y gobernados, aunque, sin tener aún una metodología preestablecida para hacerlos, dejando la tarea a los técnicos y políticos locales para el diseño participativo, pudiendo reducirse a un foro informativo con convocatoria reducida o ampliarse

a talleres continuos de retroalimentación con diferentes técnicas de recolección de intervenciones.

## La práctica de planeación: instrumentos de planeación y ejercicios de planeación participativa

Tomando la base de la Ley General de Asentamiento Humanos de 1976 y de la Ley de Desarrollo Urbano de 1977, el 23 de noviembre de 1980, se publicó en el *Periódico Oficial* el Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Guanajuato, elaborado por la federación y el estado; posteriormente, el 28 de diciembre de 1990 se publicó el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Guanajuato, Gto., coordinado solo por el estado y el propio municipio. A nivel municipal, la tarea fue coordinada por la entonces Dirección de Desarrollo Urbano, hasta la creación del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto. en el 2010 (Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto, 2010). En estas etapas, los instrumentos de planeación han sido elaborados bajo los lineamientos técnicos y jurídicos institucionales, sin embargo, la ejecución de la participación ha variado de instrumento a instrumento debido a la ambigüedad de la norma.

El municipio de Guanajuato ha tenido, desde 1980 al 2020, un total de 26 instrumentos de planeación territorial o ecológica en diferentes escalas: municipal, centro de población urbano y parcial. En este lapso se han tenido tres leyes estatales en materia: Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato (1 de mayo de 1977); Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato (7 de octubre de 1997); y finalmente el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (21 de septiembre de 2012), vigente desde el 2013 hasta la fecha. En estas leyes y código se indican las formas de participación que deben tener los instrumentos de planeación territorial. De los instrumentos de planeación del periodo antes señalado, se destacan tres ejercicios importantes de los que se rescató información sobre planeación participativa:

- a. Plan de Ordenamiento Territorial de Guanajuato de Guanajuato capital. Escala municipal. Año de elaboración 2008. Estatus: proyecto.
- b. Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población (POT-CP). Escala urbana. Año de elaboración: 2011; aprobado y publicado en 2012. Estatus: vigente.
- c. Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET). Escala municipal. Años de elaboración: de 2019 al 2020. Estatus: no aprobado

De estos tres ejercicios de planeación, se obtuvo información del proceso metodológico de elaboración, y en su caso de planeación participativa, a modo

de talleres y foros, etapa de consulta pública y su difusión, así como los resultados de la participación. En suma, a estos tres casos de elaboración de los instrumentos de planeación territorial, se incluye el caso del plebiscito municipal en Guanajuato, por un cambio de uso de suelo en el 2010 en las inmediaciones de La Bufa, zona natural reconocida culturalmente por los guanajuatenses, provocando movimientos sociales emergentes y la puesta del caso en la agenda pública desde entonces a la fecha, mismo que dio paso a la elaboración del POT-CP del 2012.

### Caso del Plan de Ordenamiento Territorial de Guanajuato Capital. Municipal. 2008

El H. Ayuntamiento 2006-2009 lanzó la convocatoria de consulta pública el 16 de julio de 2008, en el periodo del 21 de julio al 21 de agosto del mismo año, con el objetivo de recabar observaciones y comentarios al proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Guanajuato. En septiembre, se determinó ampliar el periodo de divulgación del proyecto al 30 de septiembre de 2008.

La difusión se realizó a través de pósteres de la carta síntesis, colocados en 11 puntos del municipio y por medio de la página de Internet de la presidencia municipal, así como tres presentaciones abiertas. El resultado consistió en 83 propuestas de modificación, analizadas por una Comisión Especial con el objetivo de conocer su viabilidad de incorporación al proyecto de plan. De forma complementaria, se tuvieron 318 solicitudes de información a través del portal de Internet, 84 más en la Dirección de Desarrollo Urbano; se enviaron 34 paquetes de información a distintas organizaciones y se entregaron tres proyectos completos a colegios de profesionistas que así lo solicitaron. Además, se realizaron tres sesiones públicas en donde participaron cerca de 200 asistentes y 17 presentaciones con distintos sectores de la población (Rodríguez y Ochoa citados en Arredondo, 2011). En los registros del proyecto terminado no se aclaran los cambios sugeridos por la participación de consulta pública; el documento no finalizó legalmente su proceso.

### Caso plebiscito local del 2010. Consulta de cambio de uso de suelo en la Bufa

Los cerros de La Bufa y El Hormiguero conforman un conjunto natural y paisajístico en las inmediaciones de la ciudad de Guanajuato, en lo alto de La Bufa se encuentra una cueva en la que se venera a San Ignacio de Loyola; desde 1624 se honra a este como santo patrono de la ciudad, festejando cada 31 de julio una verbena en El Hormiguero. En torno a esta zona se han desarrollado leyendas y actividades que persisten en la actualidad. En el año 2013, bajo decreto gubernativo número 41, se declaró esta festividad como patrimonio cultural intangible del estado de Guanajuato.

Ahora bien, el 13 de julio de 2010, en el cerro de El Hormiguero y lotes adyacentes a La Bufa, en sesión del H. Ayuntamiento, se aprobó de forma condicionada el cambio de uso de suelo de preservación ecológica y parque urbano a comercio y servicios de intensidad baja y media (CS1 y CS2); y de preservación ecológica (PE) a habitacional de densidad media (H2), servicios de intensidad alta (S3), comercio y servicios de intensidad baja y media (CS1) y equipamiento urbano (EU) de tipo recreativo en un predio de Granja La Bufa, de aproximadamente 38.80 hectáreas (Ochoa citado en Arredondo, 2011), del total de la propiedad, de 47.4 ha; esto generó descontento social por estar en las inmediaciones de una de las grandes zonas tradicionales de Guanajuato, tanto por su cultura, historia, tradición y su entorno natural: Los Picachos, la Bufa y el Hormiguero. Los movimientos sociales y la puesta del tema en la agenda pública derivaron en un plebiscito de consulta de aprobación o desaprobación del proyecto, el cual tuvo lugar el 5 de diciembre de 2010.

Se informó que los resultados del plebiscito fueron 14 941 votos ciudadanos, que representaron el 12.84 % de la lista nominal de ese año, de este total, el 83.97 % expresó la negativa para la urbanización en los terrenos de la Bufa y el 15.25 % a favor, el resto fueron votos nulos. “La baja participación no se debió a la falta de propaganda ni difusión, sino a que la gente no tiene aún suficiente conciencia ciudadana de participación”, dijo el entonces presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral, (Santiago Hernández citado en Arredondo, 2011). En 2012 se dictó sentencia de nulidad del acto, emitida por el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En resumen, al 2022, sigue vigente el proceso y continúa latente la urbanización en la zona, sin embargo, no se encuentra en conocimiento público esta última resolución.

### Caso Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población 2012

Este instrumento fue elaborado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUEC-UNAM), mismo que diseñó una estrategia de participación con seis talleres sectoriales y ocho talleres territoriales durante junio y julio del 2011. La consulta pública del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato se llevó a cabo del 7 de diciembre de 2011 al 2 de mayo de 2012, (inicialmente con terminación al 20 de enero del 2012, sin embargo, se aprobó la primera ampliación del periodo de consulta al 15 de febrero, posteriormente, una segunda ampliación al 2 de marzo). La difusión se hizo por medio de 21 mamparas y carteles en puntos públicos, al igual que en el sitio web de la presidencia municipal.

Se recabaron aportaciones, solicitudes, opiniones y comentarios por parte de veinticinco grupos organizados, universidades, organismos gubernamentales y ciudadanos. De estas, se derivaron doscientos ochenta puntos para tomarse en cuenta en los ejercicios de análisis que el IMPLAN y el PUEC-UNAM realizaron

con el propósito de enriquecer el proyecto. Las observaciones y resultados de las mesas de trabajo se registran en los anexos del documento integral, indicando el procesamiento de la información obtenida en estos ejercicios sociales; igualmente, se analizaron los resultados del proceso de consulta pública, los cuales se contestaron a los proponentes a través de Secretaría del H. Ayuntamiento, explicando la justificación de inclusión o rechazo de sus comentarios. Este instrumento es el que continúa vigente y muestra un proceso de avance en cuanto a la transparencia y a la participación en la planeación, sin tener obligación explícita por ley.

### Caso del Proyecto Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial (PMDUOET) 2019-2020

Por acuerdo del Ayuntamiento, con fecha del 18 de septiembre de 2019, fue aprobada la consulta pública del 23 de septiembre de 2019 al 25 de noviembre del 2019, 45 días hábiles, misma que se dictaminó sobre la “propuesta de las bases de la consulta pública para el PMDUOET” expedidas por la Junta Directiva IMPLAN. La difusión se realizó por medio de los sitios web de la presidencia municipal y del IMPLAN, tres medios impresos en cinco días a lo largo de la consulta, 10 mamparas públicas y 12 pósteres en oficinas municipales. Se realizaron 10 ejercicios de talleres y foros en localidades urbanas, grupos organizados y estructuras de planeación municipal, entre el 7 de octubre y el 21 de noviembre del 2019. El proceso del PMDUOET retomó el ejercicio participativo del proyecto del Programa Municipal de Gestión de Riesgos y Ordenamiento Territorial (PMGROT), el cual en el 2017 realizó talleres de trabajo, divididos en 32 mesas sectoriales con 315 asistentes.

En el periodo de la consulta pública se recibieron 87 expedientes con observaciones de particulares, grupos y organismos, de las cuales se desglosaron 524 observaciones y comentarios para su revisión y atención. Se realizaron respuestas para los participantes dando contestación particular a cada uno de sus aportes, avaladas por la Junta Directiva del IMPLAN y entregadas al H. Ayuntamiento.

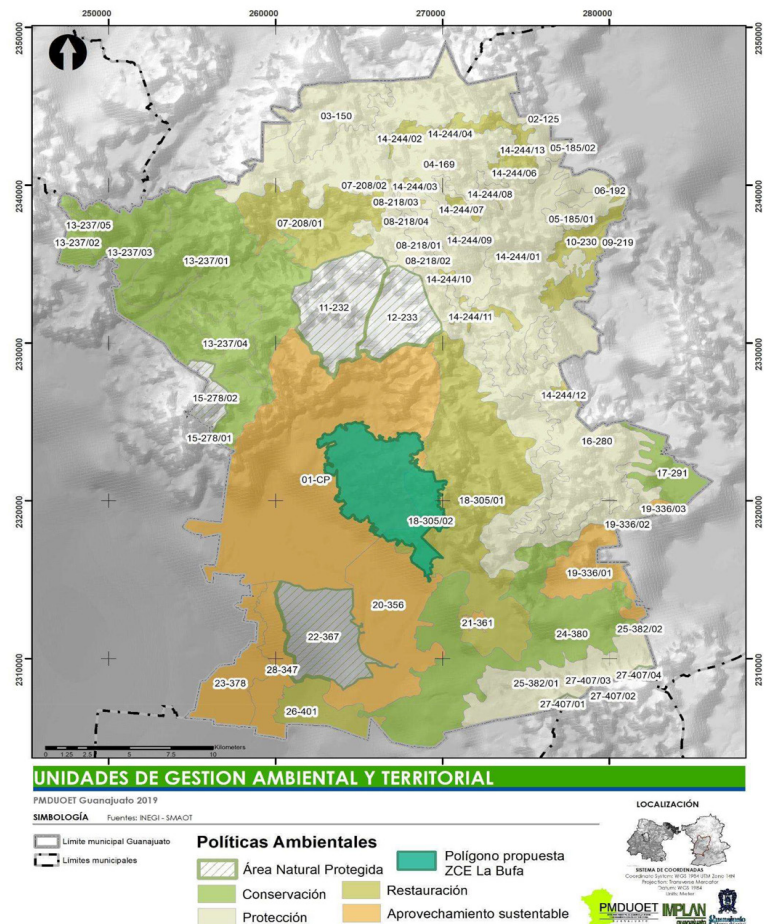
Este instrumento concluyó administrativamente al no ser aprobado por el Ayuntamiento, sin embargo, el ejercicio de participación se ciñó tanto a lo estipulado por ley, el Código Territorial y por los Lineamientos Técnicos antes mencionados, pese a que en el proceso de revisión administrativa del proyecto fueron expedidos.



## La visión local

La planeación participativa para Guanajuato ha variado a lo largo de los años. En julio de 2010, se dio una nueva dinámica a esta actividad, a partir del evento derivado del cambio de uso de suelo para el lote de Granja La Bufa. La alta movilidad social para la defensa del territorio de La Bufa, el Hormiguero y Los Picachos (ver figura 3) se gestó a través de redes sociales virtuales, convocando a marchas pacíficas de protesta, coordinadas por el grupo “Guanajuato Somos Todos”. El objetivo era detener la urbanización que se pretendía. Ese año fue decisivo, debido a que el plebiscito antes mencionado fue uno de los ejercicios con mayor relevancia para la participación de Guanajuato, se llevó de un plano social a la agenda pública política, abriendo espacios para la planeación democrática.

**Figura 3.** Ubicación de la zona de la Bufa, el Hormiguero y Los Picachos sobre el proyecto PMDUOET 2020



Fuente: Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto (IMPLAN Gto, 2022).



También en 2010, se creó el IMPLAN Guanajuato, de forma paralela al evento del plebiscito, bajo la urgencia de contar con un instrumento de planeación territorial que contuviera este problema emergente; así, una de las primeras tareas del Instituto fue el coordinar junto con el PUEC-UNAM los trabajos del Plan de Ordenamiento Territorial del Centro de Población de Guanajuato del 2012.

El IMPLAN es el organismo que tiene entre sus objetivos “promover la planeación participativa, coordinando con el COPLADEM la consulta a la ciudadanía, dependencias y entidades paramunicipales, con la finalidad de elaborar, actualizar o modificar el sistema municipal de planeación” (Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto., 2010, art. 6), siendo esta tarea fundamental para la vinculación gobierno-sociedad, pero no siempre operada en su cabalidad.

En retrospectiva, se resume que el impulso social, derivado de un capital social sustancial involucrado en provocar cambios estructurales, así como el ejercicio de la planeación deben incluir la visión y ejecución social para la apropiación de actividades, siendo integral y al menos para un mediano plazo; ya que los niveles de participación a nivel de información o consulta son paliativos, por ello, se debe apostar a la inclusión de la sociedad civil organizada en toma de decisiones y ejecución de tareas controversiales por intereses políticos y económicos, así como las que deben trascender más allá de los periodos de mando de las administraciones públicas.

Añadido al estudio documental de la legislación y las experiencias percibidas como planeación participativa, se realizaron entrevistas a nivel institucional en Guanajuato capital, para analizar cómo se entiende y operacionaliza el concepto de planeación participativa. Dentro de las limitaciones identificadas, se encuentra que oficiales de la planeación, a nivel municipal, cuentan con una visión clave a la hora de planear y guiar el desarrollo de las ciudades, sin embargo, su injerencia es limitada derivada de estructuras institucionales, problemas de administración e implementación, falta de seguimiento y vigilancia del desarrollo urbano. Como puede observarse en el siguiente fragmento de entrevista:

Es muy común escuchar, sobre todo a los políticos, que no hay planeación y en Guanajuato tenemos muy buena planeación, históricamente desde hace 30 años por lo menos [...] el problema que tenemos es muy mala administración del desarrollo urbano [...], no hay control. Todo se remite a la oficina de Desarrollo Urbano, yo le llamo ‘desarrollo urbano de generación espontánea’ porque el desarrollo se da todos los días de las 4:00 pm en adelante y sábados y domingos, porque no hay supervisión. Entonces los lunes amanecen bardas, amanecen cuartos, amanece mucha cosa edificada. Y ese es el problema... esa es falta de control de Desarrollo Urbano, porque no hay personal suficiente,

primero, y luego cubrir horarios extraordinarios de tarde y fin de semana lo hace más complicado. Los usos de suelo también, [...] no se otorgan, la gente los asume. (Mario, comunicación personal, 2018)

Se mantiene la perspectiva de que existe planeación, pero su impacto es normativo y limitado, y las mayores restricciones derivan de la operacionalización:

sabemos qué debe ser, dónde, cómo, cuándo, por qué el plan marca eso, qué debe ser, qué uso habitacional, dónde, cuándo, en qué plazo. Tenemos la planeación, la tenemos de calidad, el problema es de otra índole. O sea, los planes son buenos... el rol de la planeación es, a lo mejor es ir creando la conciencia porque ya tenemos, ya tenemos el qué, el cómo nos tiene que ayudar Desarrollo Urbano, y Fiscalización las áreas operativas, ¿sí?, a controlar porque, sino vamos a... la gente va a seguir diciendo que no hay planeación. (Mario, comunicación personal, 2018)

Estas condiciones restringen a la planeación en general, consecuentemente representan una problemática significativa en la operacionalización de la planeación participativa, que surge desde su conceptualización —objetivos y alcances—y paralizando los esfuerzos en su implementación. En el siguiente fragmento de entrevista, se reconoce el capital social de Guanajuato, a la vez que expone la centralidad que se le otorga a los procesos de consulta. A nivel municipal, se asume que se aperturan los procesos y se vuelven planeación participativa al realizar consultas públicas, cuando en la escala de Arnstein (1969) la consulta se localiza a la mitad de la “escalera de participación” (incorporación selectiva):

La consulta pública es fundamental, pero tenemos que buscar que la entiendan, nosotros responsabilizarnos porque la gente entienda de qué estamos hablando. [La población] ya está involucrada de alguna forma y cada vez la vamos a involucrar más porque en Guanajuato hay un activismo impresionante. Esto que estamos haciendo aquí, se elabora... básicamente lo elabora el Programa Municipal, se elabora con las áreas de la administración, pero estamos recibiendo solicitudes de la sociedad que se quiere involucrar y que nos quiere traer su opinión y su visión. Hay muchos grupos vigilantes e interesados en formar parte de los mecanismos de participación social. Entonces, esto está creciendo y eventualmente pues los ciudadanos van a estar involucrados en todos los procesos. (Mario, comunicación personal, 2018)

Adicionalmente, desde la academia local se exponen opiniones matizadas en cuanto a cómo se conduce la planeación participativa:

La experiencia en planeación participativa... como lo hemos visto, acercar a la gente, a la gente más importante o a la gente que tiene alguna relevancia en la ciudad para poder hacer una encuesta o un trabajo colaborativo pues tampoco es tan bueno, en mi experiencia. Estuvimos participando en todas las encuestas que se hicieron y las mesas de trabajo en Irapuato y quienes asistían, por ejemplo, eran los desarrolladores de vivienda. Lo que hicimos nosotros fue citar directamente a los directores o a la gente que tenía injerencia dentro del centro histórico en todos los sentidos, desde tránsito, desde la basura, desde la gente de jurídico, desde Obra Pública, SIMAPAG y demás, ¿no? Y bueno, se van citando y era obligatorio porque, en este sentido, contamos al cien por ciento con el apoyo del presidente municipal... Esto nos ayudó muchísimo porque cuando nosotros planteamos la visión de 'bueno, hay mal servicio de recolección de residuos sólidos', pero entonces entraba el de vialidad y decía 'es que no se pueden parar ahí los vehículos porque etcétera', y entraba el de jurídico 'lo que pasa es que jurídicamente esto no se debe hacer etcétera'. Entonces, fue tan rica... las pláticas duramos como 4 o 5 reuniones, pero de todo el día para poder decir 'ok, cuáles son las estrategias, hacia dónde nos queremos ir.' (Ana, comunicación personal, 2018)

Esta última entrevista permite enfocarse en dos puntos: por un lado, existe una visión crítica desde la academia acerca de cómo se desenvuelven los procesos de planeación participativa, cuestionando quienes participan o deberían de involucrarse en estos procesos, por el otro lado, se plantea a sí mismo las formas de llevar a cabo la planeación participativa. Este último punto es central para el argumento del artículo, dado que se reconoce cómo ciertos procesos —consultas— o metodologías de planeación participativa —talleres—, aunque son bien intencionadas, no logran obtener los resultados esperados. Los mecanismos y las metodologías de planeación participativa requieren replantearse y reforzarse. Este fragmento de entrevista pone de manifiesto la falta de sinergia entre las instituciones que operan a nivel local y tienen injerencia en asuntos relacionados con imagen urbana, desarrollo y planeación. Se expone también, cómo algunos de los riesgos están relacionados a involucrar y seguir la visión de cierto tipo de actores (desarrolladores inmobiliarios, en este caso) y cómo esto puede derivar en seguir implementando un modelo de planeación que es inequitativo.

### **Limitantes para la planeación participativa en Guanajuato: perspectivas teóricas, normativas y críticas**

Surgen varias lecciones derivadas del caso de estudio y las experiencias de planeación participativa en Guanajuato. Establecidas predominantemente sobre la conceptualización de la planeación participativa; una perspectiva normativa;

una crítica a la planeación participativa; y escrutar los motivos para la participación en la planeación urbana y quiénes participan. A continuación, se discute cada una de ellas.

***Desde una perspectiva teórica: existe un entendimiento limitado e incompleto de la planeación participativa***

La conceptualización bajo la cual se trabaja como planeación participativa se trata de un entendimiento limitado e incompleto del concepto. Los actores de la planeación oficial tienden a equiparar procesos de planeación participativa con la realización de consultas. Tanto informar como consultar, según la escalera de Arnstein (1969), ubican a la participación como simbólica. Esto lo confirman las afirmaciones de Gutiérrez Chaparro y Márquez González (2021), al sugerir que “la participación de la comunidad se reduce a unos cuantos encuentros en los que se da a conocer algún proyecto sin haber tomado en cuenta las opiniones de la comunidad para concebirlo y sin importar sus niveles de aceptación, de esta forma, los proyectos se ejecutan sin estar necesariamente asociados con las necesidades de la ciudad” (p. 26). Arnstein (1969) continúa señalando que

si consultarlos no se combina con otras formas de participación, este peldaño de la escalera sigue siendo una farsa, ya que no ofrece ninguna garantía de que se tengan en cuenta las inquietudes e ideas de los ciudadanos. Los métodos más frecuentes para consultar a las personas son las encuestas de actitud, las reuniones de barrio y las audiencias públicas. (p. 219)

***Desde un punto de vista normativo: la planeación participativa se ejerce mediante consultas y disseminación de información, no hay planeación en los niveles más altos de la escalera de Arnstein***

Como se observó en la revisión del marco jurídico, la planeación participativa se reduce a realizar consultas o simplemente informar a la población sobre planes y programas. Esto es problemático porque, desde la conceptualización normativa, se reduce a la planeación participativa predominantemente a consultas. Definitivamente, el avance significativo de esta experiencia (La Bufa) en proceso es el empoderamiento que ha tenido la ciudadanía y que dichas demandas han rebasado a los grupos de gobierno, incluso a los propios desarrolladores. Si la población de Guanajuato no deja que esta fuerza se diluya ni se apacigüe, se prevé un clima de una nueva democracia no contemplativa, sino activa. El rol que ha tenido la población joven es indispensable, a través de medios de comunicación masivos, por una causa común, han revelado el impulso a las decisiones que antes eran unilaterales, ahora en conjunto se crea una consulta multilateral.

### ***Una visión crítica de la planeación participativa y quién participa***

De acuerdo con las tres experiencias de planeación participativa presentadas para el caso de Guanajuato y a las entrevistas realizadas a actores claves en la planeación urbana municipal, debe realizarse una crítica tanto al concepto (presentado anteriormente) como a la operacionalización de la misma, en donde se delinearán las limitaciones de este proceso, para llegar a la conclusión de que existen fuertes obstáculos, como los mecanismos democráticos, la disponibilidad de información confiable, las posturas políticas, intereses sociales, selección de participantes, entre otras. La planeación participativa no es panacea para abordar, resolver y reconfigurar, tanto la práctica de planeación como los asuntos urbanos que busca responder, generalmente, presenta muchos sesgos.

En este último punto es importante mencionar la necesidad de escrutar quién participa o quién debe participar y a quién permite el acceso la planeación participativa; como se rescata de las entrevistas, resalta que una vez que se establecen los mecanismos de participación y se realizan los ejercicios, quien atiende los llamados y asiste a los talleres o consultas, tienden a ser actores con intereses particulares (en este caso, se hace alusión a desarrolladores y actores con otros intereses políticos y económicos particulares), principalmente el perfil es de hombres con formación académica y mayores de 40 años. Un cuestionamiento clave se elabora entonces alrededor de ¿quién debe participar?, ¿cómo debe ser la participación?, ¿cuáles son los motivos por los que los ciudadanos participan en la planeación urbana?

Como sostienen Wijsman y Feagan (2019), esto se vuelve central y pone de manifiesto cómo la

atención a los contextos históricos y estructurales hace que incluso las iniciativas de planeación participativas e inclusivas sean capaces de exacerbar los resultados desiguales y las desigualdades socioespaciales (Anguelovski *et al.*, 2016; Shi *et al.*, 2016), a medida que las dinámicas de poder asimétricas y los conflictos por los recursos restan importancia en aras de la colaboración. (p.72)

Cabe señalar que la gente interviene en estos procesos cuando son afectados directamente, existiendo un contraste con la postura de no participación en asuntos públicos por la preocupación primaria de satisfacer las necesidades de su propio núcleo familiar, como lo describen Suárez, Martínez y García (2015):

Si bien en la población prevalecen algunas normas y valores sociales tales como la familia, el trabajo duro, el respeto y el bienestar personal y el tener dinero, como resultado de las condiciones estructurales de pobreza, de abandono del campo, de poco empleo y mal remunerado. Todo ello conduce a que la gente esté más preocupada por resolver su situación personal y deje en un

segundo plano lo que les sucede a los demás o incluso a la comunidad o ciudad en que vive, lo que dificulta la cooperación, el interés en el bien común, en el establecimiento de alianzas para trabajar en favor de un territorio con mayor bienestar social, con una comunidad integrada. (p. 256)

Siendo así, la acción colectiva o pública tiene un espacio secundario en las necesidades cotidianas, hasta que se resuelvan las cuestiones de necesidades básicas, se podrá dar un paso para el apoyo vecinal.

## Conclusiones

La planeación participativa usualmente se asume como una alternativa más inclusiva y democrática a la hora de tomar decisiones sobre procesos de configuración del entorno urbano. Este artículo exploró diversas experiencias de planeación participativa en el municipio de Guanajuato, ilustrando limitaciones importantes en el entendimiento del concepto y consecuentemente cómo se operacionaliza. La investigación pone de manifiesto que hace falta una mirada más crítica al proceso de planeación participativa en sí, para arrojar luz sobre los mecanismos, los objetivos, las motivaciones y los alcances que estos procesos pueden tener y sus impactos en abrir de manera contundente y evidente los mecanismos e instrumentos de planeación a la población en general. Concurriendo con estudios previos que abordan la planeación participativa como el de Gutiérrez Chaparro y Márquez González (2021), para el caso de Guanajuato se encuentra que aun cuando la diseminación de la información sobre decisiones que impactan el ámbito urbano es importante, la planeación participativa no debe estar supeditada a este nivel (incorporación selectiva, en la escalera de Arnstein). En particular, el acercamiento de la información, en manera de planes, programas y proyectos abiertos a las opiniones de la población para consulta, no debe ser equiparado a tener procesos genuinos de planeación participativa, dado que no implica que la población tenga influencia real en las decisiones.

Si bien, la planeación participativa ofrece una alternativa viable a la inclusión de la población en procesos de conformación del entorno urbano y procesos más democráticos de ordenamiento del territorio, no debe ser tomada como la mejor y única respuesta, sobre todo en contextos donde el concepto se entiende de manera limitada, y aunque, en el caso de estudio existen soportes en términos de instrumentos y legislación, no se consolidan como procesos de participación que ejerzan un cambio real y tangible diferenciado de la planeación racional.

## Referencias

- Anguelovski, I., Shi, L., Chu, E., Gallagher, D., Goh, K., Lamb, Z., Reeve, K., y Teicher, H. (2016). Equity Impacts of Urban Land Use Planning for Climate Adaptation: Critical Perspectives from the Global North and South. *Journal of Planning Education and Research*, 36(3), 333-348. <https://doi.org/10.1177/0739456X16645166>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Arredondo Pérez, A. (2011). *La Participación Social y la Cultura de Planeación. Un análisis, crítica y propuesta para Guanajuato, Gto. México. El caso del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. [Tesis de maestría, Universidad Politécnica de Cataluña].
- Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 154 segunda parte, 25 de septiembre de 2012, decreto número 272, última reforma 23 de noviembre de 2021. [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files\\_migrados&file=PO\\_154\\_2da\\_Parte\\_20120925\\_2259\\_6.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_154_2da_Parte_20120925_2259_6.pdf)
- Friendly, A. (2019). The contradictions of participatory planning: Reflections on the role of politics in urban development in Niterói, Brazil. *Journal of Urban Affairs*, 41(7), 910-929. <https://doi.org/10.1080/07352166.2019.1569468>
- Gutiérrez Chaparro, J. J. y Márquez González, L. K. (2021). Planificación urbana y participación en el estado de México. *Revista de urbanismo*, (44) 21-38. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.57938>
- Healey, P. (1996). The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design*, 23(2), 217-234. <https://doi.org/10.1068/b230217>
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, Red Globe Press Londres. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2>
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), 111-121. <https://doi.org/10.1177/0739456X9901900201>
- Innes, J. E. y Booher, D. E. (2015). A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning theory*, 14(2), 195-213. <https://www.jstor.org/stable/26098706>
- Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto. [IMPLAN]. (2022). Ubicación de La Bufa sobre el Modelo de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Proyecto del Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial 2020.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2020. Principales resultados por localidad (ITER)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

- Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato [Iplaneg]. (2019) *Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenado Ecológico (PEDUOET)*. <https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2019/08/Peduoet-abreviada.pdf>
- Iracheta, X. A. (2019). Gobernanza y desarrollo local, nuevo camino para la sustentabilidad, Diplomado Planeación Estratégica de Ciudades. Universidad Iberoamericana León, Guanajuato.
- Kliksberg, B. (2000). El rol del capital social de la cultura en el proceso de desarrollo. En B. Kliksberg y L. Tomassini (Eds.), *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Legacy, C. (2017). Is there a crisis of participatory planning? *Planning theory*, 16(4), 425-442. <https://doi.org/10.1177/1473095216667433>
- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 35, 01 de mayo de 1977, decreto número 65.
- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 80 segunda parte, 07 de octubre de 1997, decreto número 337.
- Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1976. [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4845406&fecha=26/05/1976&cod\\_diario=208437](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4845406&fecha=26/05/1976&cod_diario=208437)
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016, última reforma 01 de junio de 2021. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462755&fecha=28/11/2016)
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 126 segunda parte, 22 de octubre de 2002, última reforma 05 de julio de 2018. [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files\\_migrados&file=PO\\_126\\_2da\\_Parte\\_20131206\\_1653\\_14.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_126_2da_Parte_20131206_1653_14.pdf)
- Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 206 tercera parte, 27 de diciembre de 2011, decreto número 255, última reforma 10 de octubre de 2018. [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files\\_migrados&file=PO\\_206\\_3ra\\_Parte\\_20111227\\_1954\\_15.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=PO_206_3ra_Parte_20111227_1954_15.pdf)
- Lineamientos Técnicos que deberán atender los Municipios en la presentación de los proyectos de Programas Municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial, para su dictamen y validación. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 15 segunda parte, 21 de enero de 2020. [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio\\_2020&file=PO%2015%202da%20Parte\\_20200121\\_1613\\_20.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2020&file=PO%2015%202da%20Parte_20200121_1613_20.pdf)



- Maginn, P. J. (2007). Towards more effective community participation in urban regeneration: The potential of collaborative planning and applied ethnography. *Qualitative research*, 7(1), 25-43. <https://doi.org/10.1177/1468794106068020>
- Monno, V., y Khakee, A. (2012). Tokenism or political activism? Some reflections on participatory planning. *International Planning Studies*, 17(1), 85-101.
- Murray, M., Greer, J., Houston, D., McKar, S. y Murtagh, B. (2009), Bridging Top down and Bottom up: Modelling Community Preferences for a Dispersed Rural Settlement Pattern, *European Planning Studies*, 17(3), 441-462 <https://doi.org/10.1080/09654310802618101>
- Pissourios, I. (2014). Top-down and bottom-up urban and regional planning: Towards a framework for the use of planning standards. *European spatial research and policy*, 21(1), 83-99. <https://doi.org/10.2478/esrp-2014-0007>
- Purcell, M. (2009). Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements? *Planning theory*, 8(2), 140-165. <https://doi.org/10.1177/1473095209102232>
- Reglamento del Instituto Municipal de Planeación de Guanajuato, Gto. *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, número 202 primera parte, 20 de diciembre de 2010, última reforma 19 de abril de 2021. [http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files\\_migrados&file=201012151305240.PO\\_202\\_1ra\\_Parte.pdf](http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=files_migrados&file=201012151305240.PO_202_1ra_Parte.pdf)
- Secretaría de Gobernación [SEGOB], Secretaría General del Consejo Nacional de Población [SGCONAPO], Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano [SEDATU]. (2018). *Sistema Urbano Nacional 2018*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf)
- Shi L, Chus E, Anguelovski I, Aylett A, Debats J, Goh K, Chenk T, Seto K, Dodman D, Roberts 1 D, Roberts J. T. y VanDeveer S. (2016). Roadmap towards Justice in Urban Climate 2 Adaptation Research. *Nature Climate Change* 6(2):131-137.
- Suárez, S., Martínez, E., y García, A. I. (2015). *La dinámica económica y cultural de la Zona Metropolitana de León, Guanajuato. Desafíos para el desarrollo humano y territorial*. Universidad Nacional Autónoma de México; Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León; Juan Pablos Editor
- Warren, R., (1973). A Theoretical Basis for Participatory Planning. *Policy Sciences* 4, 275-295. <https://doi.org/10.1007/BF01435125>
- Wijsman, K. y Feagan, M. (2019). Rethinking knowledge systems for urban resilience: Feminist and decolonial contributions to just transformations. *Environmental Science & Policy*, 98, 70-76. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.04.017>
- Yiftachel, O. (1998). Planning and social control: Exploring the dark side. *Journal of planning literature*, 12(4), 395-406. <https://doi.org/10.1177/088541229801200401>