

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE ARQUITECTURA  
POSGRADO EN ARQUITECTURA Y URBANISMO  
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ARQUITECTURA Y URBANISMO



PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA  
ELABORACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE  
CENTROS DE POBLACIÓN DE GUASAVE 2022

COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN  
ARQUITECTURA Y URBANISMO

PRESENTA

AMELIA RUBIO RUBIO

DIRECTORA DE TESIS

DRA. EVANGELINA AVILÉS QUEVEDO

CODIRECTOR DE TESIS

DR. JUAN CARLOS ROJO CARRASCAL

ASESORA DE TESIS

DRA. SYLVIA CRISTINA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, MÉXICO, OCTUBRE DE 2023.



Dirección General de Bibliotecas  
Ciudad Universitaria  
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios  
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.  
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57  
dgbuas@uas.edu.mx

## UAS-Dirección General de Bibliotecas

### Repositorio Institucional Buelna

#### Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial  
Compartir Igual, 4.0 Internacional



## **COMITÉ TUTORIAL**

### **Directora**

Dra. Evangelina Avilés Quevedo

### **Codirector**

Dr. Juan Carlos Rojo Carrascal

### **Asesora**

Dra. Sylvia Cristina Rodríguez González

### **Lectores Críticos:**

Dra. Natalia Correa Delval

Dr. Jorge Javier Acosta Rendón

## Dedicatoria

*A mis padres Juan Ramón Rubio Vega y Alma Maritza Rubio leal*

*A mi hermano Jesús Ramón Rubio Rubio*

*Gracias por su amor, paciencia y apoyo incondicional*

## **Agradecimientos**

Agradezco los consejos, atención, tiempo y disponibilidad de cada uno de los miembros de mi comité tutorial. A la Dra. Evangelina Avilés Quevedo, directora de tesis, por transmitirme su pasión, conocimiento y experiencia como investigadora; al Dr. Juan Carlos Rojo Carrascal, codirector de tesis, por compartirme sus antecedentes y experiencias prácticas; a la Dra. Sylvia Cristina Rodríguez González, asesora de tesis, por sus objetivas y claras recomendaciones a lo largo de este proceso.

Así mismo, a los Doctores Natalia Correa Delval, Noemí del Carmen Ramos Escobar, Ricardo Mendoza Anguiano y Sergio Antonio Valenzuela Escalante, quienes compartieron su conocimiento a través de los seminarios y talleres impartidos durante este posgrado. A mis compañeros Dulce Sandoval, Gisselle Arrayales, Jennifer Aguilar y David Bayardo por la cordial relación y el apoyo mutuo brindado para avanzar en cada semestre.

A la Universidad Autónoma de Sinaloa, especialmente a la Facultad de Arquitectura por abrirme sus puertas y permitir el uso de sus instalaciones; al programa de Maestría en Arquitectura y Urbanismo por confiar en mi capacidad para desarrollar esta investigación; y a su personal administrativo por la orientación y el apoyo durante los procesos de ingreso, permanencia y conclusión del posgrado.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico brindado durante los dos años de maestría.

A la Dra. Leticia Alvarado Fuentes, por recibirme durante la estancia académica realizada en el IMPLAN Mazatlán durante octubre de 2022; por hacerme sentir como un miembro más de su equipo y siempre mostrar disponibilidad para responder cada una de mis inquietudes.

Por último, pero no menos importante, agradezco al IMPLAN Guasave por permitirme crecer profesionalmente y mantener sus puertas siempre abiertas, a cada uno de los miembros del personal técnico y administrativo por facilitarme toda la información solicitada y especialmente a su director general el MAU José Manuel Campas López, por impulsarme a seguir preparándome y ser un mentor para mi desde hace varios años; gracias por sus consejos, por sus regaños y sobre todo por su amistad y confianza.

## Resumen

En esta investigación se analiza la etapa de consultas públicas para la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población (PDUCP) de la ciudad de Guasave, desarrollada entre los meses de agosto y septiembre del año 2022. Con el objetivo de evaluar el nivel de participación ciudadana y exclusión social, particularmente de los grupos vulnerables, en el proceso de elaboración del PDUCP e la ciudad de Guasave, 2022, para proponer estrategias que fomenten la participación ciudadana de los grupos sociales vulnerables y disminuir las brechas de exclusión social; lo anterior con la finalidad de propiciar un desarrollo urbano inclusivo y sustentable en una visión a largo plazo.

Para ello se recurrió a una investigación de forma aplicada y tipo descriptiva; se propuso un abordaje metodológico no experimental de corte transversal, cuyo diseño es de tipo mixto de realidad intersubjetiva con preponderancia cualitativa (QUAL-cuan). Como técnicas de recolección de datos se utilizaron: la observación participante, la entrevista y el análisis de documentos, materiales y registros; apoyados de diarios de campo y cuestionarios abiertos.

Los resultados demuestran que los talleres realizados en parques y unidades deportivas son un mecanismo útil para promover la inclusión social, particularmente la de los grupos más vulnerables, permitiendo una mayor representatividad y diversidad de participantes respecto a su género, edad, ocupación y experiencias en el territorio. No obstante, se reconoce que los estigmas territoriales basados en la imagen urbana y la percepción de seguridad influyen en la selección de los espacios y colonias donde se desarrollan los ejercicios participativos.

**Palabras clave:** participación ciudadana, exclusión social, Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población, grupos vulnerables y estigmatización territorial.

## Abstract

This investigation analyzes the public consultation stage for the elaboration of the Urban Development Program of Populations Centers of Guasave city (PDUCP of Guasave city) developed between the months of August and September of the year 2022. With the goal of evaluating the level of citizen participation and social exclusion, particularly of vulnerable groups, in the process of elaboration the PDUCP of Guasave city 2022 to propose strategies that promote the citizen participation of vulnerable social groups and reduce social exclusion gaps; the above with the purpose of promoting inclusive and sustainable urban development in a long-term vision.

For this, it was used the applied research of descriptive type; a cross-sectional, non-experimental methodological approach was proposed, whose design is a mixed type of intersubjective reality with qualitative preponderance (QUAL-quant). The following data collection techniques were used: participant observation, interviews and analysis of documents, materials and records; supported by field diaries and open questionnaires.

The results demonstrate that workshops held in parks and sports units are a useful mechanism to promote social inclusion, particularly that of the most vulnerable groups, allowing greater representation and diversity of participants with respect to their gender, age, occupation and experiences in the territory. However, it is recognized that territorial stigmas based on the urban image and the perception of security influence the selection of spaces and neighborhoods where participatory exercises are developed.

**Keywords:** citizen participation, social exclusion, Urban Development Program of Populations Centers, vulnerable groups and territorial stigmatization.



## Índice

Introducción .....	1
Capítulo 1. Marco Teórico-Conceptual, Estado de Arte, Práctico y Normativo .....	12
1.1 Marco Teórico-Conceptual .....	12
1.1.1 El Paradigma de Desarrollo Sustentable .....	12
1.1.2 Participación Ciudadana.....	15
1.1.3 Exclusión Social.....	22
1.2 Conceptualización.....	27
1.2.1 Relación Conceptual de las Variables .....	27
1.2.2 Relación de los Conceptos para Generar Categorías de Estudio .....	29
1.3 Estado del Arte.....	29
1.4 Estado de la Práctica .....	32
1.4.1 Internacional.....	32
1.4.2 Nacional .....	34
1.4.3 Regional .....	36
1.5 Marco Normativo.....	38
1.5.1 Marco Jurídico.....	38
1.5.2 Marco de Planeación .....	44
Capítulo 2. Contextualización.....	49
2.1 Antecedentes del Caso de Estudio .....	49
2.1.1 Aspectos Geográficos.....	49
2.1.2 Aspectos Históricos.....	50
2.1.3 Aspectos Sociales .....	51

2.1.4 Aspectos Económicos .....	58
2.1.5 Aspectos Urbanos.....	59
2.2 Antecedentes del Objeto de Estudio .....	69
2.2.1 Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población en el Estado de Sinaloa. ....	69
Capítulo 3. Marco Metodológico.....	84
3.1 Antecedentes Metodológicos.....	84
3.2 Propuesta Metodológica.....	92
3.3 Método .....	93
Capítulo 4. Análisis Descriptivo e Interpretativo del Caso Objeto de Estudio.....	97
4.1 Participación Ciudadana .....	97
4.1.1 Origen de la Demanda de la Instancia Participativa .....	97
4.1.2 Mecanismos de Convocatoria .....	98
4.1.3 Metodologías Participativas Seleccionadas .....	101
4.1.4 Motivo de Asistencia.....	107
4.1.5 Cantidad y Diversidad de Participantes .....	107
4.1.6 Temas Abordados en las Problemáticas y las Propuestas .....	112
4.1.7 Grado de Participación.....	124
4.2 Exclusión Social.....	125
4.2.1 Grado de Rezago Social .....	126
4.2.2 Incidencia Delictiva.....	127
4.2.3 Estado de los Parques, Unidades Deportivas y Áreas Verdes Municipales	129
Conclusiones.....	133

Referencias..... 144

Anexos ..... 157

## Índice de tablas

Tabla 1 <i>Dimensiones de la Sustentabilidad</i> .....	14
Tabla 2 <i>Conceptos y categorías de estudio</i> .....	29
Tabla 3 <i>Ejes en concordancia del Plan Municipal de Desarrollo de Guasave con los ODS</i> .....	47
Tabla 4 <i>Resumen del contexto social de la ciudad de Guasave</i> .....	57
Tabla 5 <i>Rutas de transporte público</i> .....	69
Tabla 6 <i>Resumen de participación</i> .....	71
Tabla 7 <i>Ejes y acciones del PDDU Guasave 2009</i> .....	76
Tabla 8 <i>Contenido de los ejes</i> .....	78
Tabla 9 <i>Calendario de foros zonales</i> .....	79
Tabla 10 <i>Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas</i> .....	85
Tabla 11 <i>Criterios para la evaluación de legitimidad de las políticas públicas participativas</i> ...	86
Tabla 12 <i>Indicadores para evaluar la calidad de los procesos participativos locales. Caso Andalucía</i> .....	87
Tabla 13 <i>Guía de indicadores del Observatorio Internacional de Democracia Participativa</i> ....	87
Tabla 14 <i>Matriz de indicadores de exclusión (Ámbito contexto espacial)</i> .....	88
Tabla 15 <i>Operacionalización de variables</i> .....	94
Tabla 16 <i>Programación de actividades</i> .....	99
Tabla 17 <i>Técnicas e instrumentos utilizados en la consulta pública</i> .....	105
Tabla 18 <i>Propuestas de la zona 1</i> .....	116
Tabla 19 <i>Propuestas zona 2</i> .....	117
Tabla 20 <i>Propuestas zona 3</i> .....	118

Tabla 21 <i>Propuestas zona 4</i> .....	119
Tabla 22 <i>Propuestas zona 5</i> .....	120
Tabla 23 <i>Propuestas zona 6</i> .....	121
Tabla 24 <i>Propuestas zona 8</i> .....	122

## Índice de figuras

Figura 1 <i>Escalera de participación ciudadana</i> .....	18
Figura 2 <i>Localización regional</i> .....	49
Figura 3 <i>Crecimiento histórico de la ciudad</i> .....	51
Figura 4 <i>Población por género</i> .....	52
Figura 5 <i>Población por rango de edad</i> .....	54
Figura 6 <i>Población con discapacidad</i> .....	55
Figura 7 <i>Grado promedio de escolaridad</i> .....	56
Figura 8 <i>Grado de rezago social</i> .....	57
Figura 9 <i>Unidades económicas</i> .....	58
Figura 10 <i>Cobertura de agua potable</i> .....	59
Figura 11 <i>Cobertura de drenaje sanitario</i> .....	60
Figura 12 <i>Cobertura de drenaje pluvial</i> .....	61
Figura 13 <i>Cobertura de energía eléctrica</i> .....	62
Figura 14 <i>Cobertura de alumbrado público</i> .....	63
Figura 15 <i>Recubrimientos en vialidades</i> .....	64
Figura 16 <i>Áreas verdes y espacios públicos deportivos</i> .....	65
Figura 17 <i>Centros educativos</i> .....	66
Figura 18 <i>Servicios de salud</i> .....	67
Figura 19 <i>Rutas de transporte público</i> .....	68
Figura 20 <i>Talleres zonales y colonias</i> .....	80
Figura 21 <i>Instrumentos utilizados</i> .....	82

Figura 22 <i>Talleres de consulta y participación ciudadana para la actualización del PMOTDU Mazatlán</i> .....	102
Figura 23 <i>Total de participantes</i> .....	108
Figura 24 <i>Ocupación de los participantes</i> .....	109
Figura 25 <i>Género de los participantes</i> .....	110
Figura 26 <i>Edad de los participantes</i> .....	111
Figura 27 <i>Problemáticas identificadas en los talleres zonales</i> .....	114
Figura 28 <i>Grado de rezago social</i> .....	127
Figura 29 <i>Incidencia delictiva</i> .....	129
Figura 30 <i>Entorno urbano de los parques, jardines y áreas naturales municipales</i> .....	130

**Índice de anexos**

Anexo 1 <i>Diario de campo</i> .....	157
Anexo 2 <i>Entrevista 1</i> .....	158
Anexo 3 <i>Entrevista 2</i> .....	159



## **Introducción**

El interés por estudiar el tema de la participación ciudadana, la exclusión social y su relación con el desarrollo sustentable, los instrumentos de planeación y particularmente el Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población (PDUCP) de la ciudad de Guasave, nace a partir de la experiencia propia en el ámbito personal, académico y profesional, luego de ser testigo de cómo funcionan las dinámicas de los mecanismos participativos relacionados a la planeación y el desarrollo urbano de la ciudad de Guasave. Esto permitió definir la visión de esta investigación, la selección del tema y su enfoque.

La mayor parte de mi vida he residido en la ciudad de Guasave, la cual es pequeña en comparación a la población y extensión territorial de otras ciudades del estado de Sinaloa. Siendo una niña de aproximadamente ocho-diez años de edad, acompañaba a mi mamá a reuniones realizadas en un espacio al que llamábamos “el campito”, el cual era un terreno baldío utilizado por los vecinos como campo de fútbol. Con el paso del tiempo supe que se trataba de un comité vecinal, cuyo objetivo era promover la participación comunitaria y abordar distintos temas relacionados con mejorar la calidad de vida de quienes habitábamos el sector. Algunos de los logros de este comité fueron: gestionar el acceso a la red de drenaje sanitario, arborizar el área verde, instalar luminarias y empedrar las vialidades; pero sobre todo se desarrolló el sentido de pertenencia a una comunidad en la que todos se apoyaban mutuamente.

Tiempo después, durante mis primeros años como estudiante de la licenciatura en arquitectura, asistí a presentaciones, foros y talleres promovidos por el H. Ayuntamiento municipal a través de algunas de sus áreas o paramunicipales. Cabe mencionar que ninguna asistencia fue por iniciativa propia, acudíamos porque la universidad lo solicitaba; de hecho, tomando en cuenta comentarios realizados por compañeros y algunos de mis propios pensamientos, puedo asegurar

que realmente no comprendíamos varios de los temas y conceptos planteados durante los ejercicios. Escuchar términos como relleno sanitario, captación de predial, zonificación secundaria, entre muchos más, era algo nuevo para nosotros y no sentíamos estar lo suficientemente capacitados para dar una opinión al respecto, así que por lo general solo hacíamos acto de presencia y rara vez participábamos activamente.

Años más tarde, luego de haber cursado las materias de urbanismo y diseño urbano, volvieron a mi mente las experiencias mencionadas anteriormente y despertó el interés de investigar cómo influye la participación ciudadana en el desarrollo urbano de las ciudades, particularmente en el caso de la ciudad de Guasave. Aunque actualmente considero que el enfoque que tomé en ese entonces careció de profundidad y responsabilicé a las autoridades municipales por los resultados de los procesos participativos enfocados al desarrollo urbano, creo que fue un parteaguas para dirigir mi carrera profesional.

Unos meses después de graduarme de la universidad tuve la oportunidad de integrarme al cuerpo técnico del Instituto Municipal de Planeación de Guasave (IMPLAN Guasave) y ahí pude ver el otro lado de la moneda. Entendí que para que un proyecto, plan o programa funcione debe existir una corresponsabilidad gobierno-ciudadanía y que decirlo era más fácil que lograrlo.

Durante el tiempo que laboré en el instituto se realizaron varios ejercicios de participación ciudadana y comencé a notar que casi siempre eran las mismas personas las que acudían a dichos eventos. No importaba que se tratase de una reunión con la junta directiva, una sesión del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial Desarrollo Urbano y Vivienda (CMOTDUyV), foros dirigidos a la ciudadanía en general, talleres con actores clave, etcétera, siempre eran los mismos participantes, pero representando a distintos grupos, organismos e instituciones, incluso, en ocasiones llegaban al lugar y no sabían cuál era el papel que iban a tomar. También me parecía

extraño que los ciudadanos no atendieran a las convocatorias abiertas al público en general pero que si expusieran sus inconformidades a través de comentarios en redes sociales.

Cuando me encontraba en el proceso de admisión para este posgrado estaba al tanto de que el cuerpo técnico del IMPLAN Guasave se estaba capacitando para comenzar el proceso de elaboración/actualización del PDUCP y tenía claro que uno de los requisitos legales para su formulación y aprobación era abrir un calendario de consultas públicas donde se debían realizar talleres de participación ciudadana. A pesar de que para las fechas en que se desarrollarían estos ejercicios ya no me encontraría laborando en el instituto sabía que podría darle un seguimiento de primera mano, permitiéndome analizar el proceso completo e identificar algunas áreas de oportunidad en las que esta investigación pudiese ser un aporte significativo para su mejora, siendo el caso de la inclusión social de la población vulnerable y el desarrollo sustentable.

El tema de investigación tiene su relevancia académica en el campo del Urbanismo y Desarrollo Regional Sustentable, puesto que permite aplicar nuevos conocimientos a partir de un abordaje teórico y metodológico orientado a atender problemas locales, retomando las políticas nacionales e internacionales dirigidas en beneficio a la sociedad y el desarrollo sustentable. El tema es de relevancia actual, dado que analiza un programa que se encuentra en desarrollo y aborda conceptos que son de interés mundial y tienen como antecedente los principios establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que constituyen la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible; la cual fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) durante la cumbre para el Desarrollo Sostenible 2015 y está integrada por 17 ODS y 169 metas, cuyas dimensiones centrales se basan en el empoderamiento de los grupos marginados, la equidad de género y la planificación para migrantes, minorías étnicas y personas con discapacidad.

Respecto al desarrollo y la planeación urbana, Naciones Unidas a través del objetivo 11 titulado “ciudades y comunidades sostenibles”, pretende que en los próximos años las ciudades y los asentamientos humanos se conviertan en espacios que promuevan la inclusión, la resiliencia, la sostenibilidad y la seguridad urbana. Particularmente la meta tres de este objetivo, promueve que para el 2030 aumente la urbanización inclusiva, la capacidad para la planificación y las gestiones participativas integradas de todos los asentamientos humanos.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, celebrada el 20 de octubre de 2016 en la ciudad de Quito, se aprobó la Nueva Agenda Urbana (NUA), documento que declara como parte de sus principios, la idea de que la ciudad es para todos, refiriéndose a que todos los habitantes, presentes y futuros, puedan usar y disfrutar de la ciudad sin discriminación alguna, así como garantizar que esta sea justa, segura, sana, asequible, accesible, resiliente y sostenible.

Esta Nueva Agenda, visualiza asentamientos humanos que exhortan la participación y colaboración ciudadana, para generar un sentido de pertenencia entre todos los habitantes y fomentar la cohesión, inclusión y seguridad de la sociedad; donde además de atender las necesidades de toda la población se reconozcan aquellas que son particulares de las personas en situación de vulnerabilidad. En el plan de aplicación de Quito para la NUA (2017) se comprometen a alentar la participación y la colaboración efectiva entre los gobiernos locales, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones que representan a los grupos vulnerables, los profesionales, las instituciones académicas, los sindicatos, etc.

En junio de 2021, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), hizo equipo con la Cooperación Alemana de Desarrollo Sustentable en México (GIZ) y el gobierno de Colombia, para realizar un curso-taller de capacitación denominado Red de Aprendizaje en

Desarrollo Urbano (RdA). Según el Gobierno de México (2021), el objetivo de esta red de aprendizaje fue capacitar a los municipios para la elaboración de sus Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) a partir de los lineamientos simplificados de SEDATU y las experiencias de Colombia en la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial.

Parte de la metodología propuesta por SEDATU para que los municipios elaboren sus programas es la aplicación de herramientas cualitativas-participativas, con las cuales se busca una interacción directa con las personas en situación de vulnerabilidad para realizar un análisis a través de sus experiencias en el territorio. También se señala la importancia de una investigación participativa para identificar el origen de las problemáticas que enfrentan los ciudadanos.

En esta capacitación participaron funcionarios de 15 municipios del país, entre ellos el Municipio de Guasave, ubicado en el noroeste del estado de Sinaloa. A raíz de esto, el IMPLAN Guasave comenzó el proceso de elaboración/actualización del PDUCP para la ciudad de Guasave, mismo que derogaría al Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU) vigente, cuyo decreto fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 20 de febrero de 2009 y derogó al Plan Director de 1991.

Dicho instrumento de planeación deriva de tres sistemas a nivel nacional, estatal y municipal: 1) el Sistema Nacional de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, lo que significa que debe ser congruente con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2019-2024), la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT 2020-2040) y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU 2021-2024); 2) el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, integrado principalmente por: el Plan Estatal de Desarrollo (PED 2022-2027), la Estrategia Territorial Sinaloa (ETS 2030) y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Urbano de Sinaloa (PEOTDU), instrumentos que además de ser coherentes entre si deben serlo con el sistema nacional; 3) el Sistema Municipal de Planeación de Guasave, actualmente integrado por el Plan Municipal de Desarrollo (PMD 2022-2024), el Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU 2009), el Plan Parcial de Desarrollo Urbano al Margen Izquierdo del río Sinaloa (2009) y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano en Zona de Equipamiento Regional 300.

El PDUCP de la ciudad de Guasave, objeto de estudio de esta investigación, va integrar dichos sistemas una vez que sea decretado y los mecanismos implementados durante los procesos participativos para su elaboración/actualización forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual tiene por objetivo que el desarrollo nacional sea democrático, deliberativo y congruente en todos los niveles administrativos. De ahí la importancia de analizar el contenido de los instrumentos que anteceden al programa para identificar las políticas y los objetivos con que tiene que ser congruente.

El proceso legal para la formulación y aprobación del PDUCP se establece en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa (2018), a través de su Artículo 97, donde menciona que la unidad encargada de la planeación en el municipio, en este caso el IMPLAN Guasave, está obligada a coordinar espacios como talleres y consultas donde la ciudadanía pueda participar y realizar planteamientos o propuestas relevantes para el programa, esto dentro de un calendario de audiencias públicas de mínimo 45 días naturales.

Cabe mencionar que en experiencias de ejercicios participativos previos y aislados a la elaboración del PDUCP, tales como foros de consulta, reuniones y presentaciones promovidas por el IMPLAN Guasave, con el objetivo de ubicar las necesidades y problemáticas urbanas identificadas por parte de la ciudadanía, se suele observar que quienes participan son aquellos ciudadanos que pueden ser considerados actores de poder; definidos por Manuel Castells (2009),

como sujetos de la acción, ya sean actores individuales, actores colectivos, organizaciones, instituciones o redes que influyen de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales para favorecer la voluntad, los intereses individuales y los valores del actor que tiene el poder. Además, al no hacer presencia en estos ejercicios los grupos vulnerables, reconocidos por SEDATU (2020) como aquellas “poblaciones indígenas y afromexicanas, personas discapacitadas, adultos mayores, madres jefas de familia, comunidades LGBTTTTIQA, entre otras” (p. 21), se contribuye a la exclusión social, acción que va en contra de las dimensiones centrales de la Nueva Agenda Urbana.

Dado que el PDUCP es un instrumento de planeación que “...se integra del conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones establecidas en los Programas Nacional y Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano referidas a un centro de población...” (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, 2018, p. 65), genera una hoja de ruta para la distribución de los recursos públicos, mismos que se traducen en obras y servicios para la ciudad, por tanto, es necesario analizar cómo se desarrollan los procesos de participación ciudadana, puesto que si no son escuchadas las necesidades de los grupos vulnerables tampoco serán atendidas.

En este sentido, se retoman las aportaciones de Nuria Cunill (1991), Alicia Ziccardi (1998) y Luis Aranguren (2005) para entender la participación ciudadana como: el poder de intervención por parte de los ciudadanos en actividades públicas de interés social y procesos decisivos, donde se representan intereses particulares (no individuales); reconocida como el medio por el cual se pueden producir reformas sociales significativas, refiriéndose a una relación entre el Estado y la ciudadanía. A su vez, basados en autores como René Lenoir (1974), Joan Subirats (2004) y Javier Camacho (2014) se define la exclusión social como: la marginación sistémica de individuos o

grupos de personas, al ser discriminados o estigmatizados por su origen étnico, género, edad, ubicación geográfica, discapacidad y demás aspectos socio-económicos. Es por ello que dentro de esta investigación se abordan los conceptos: participación ciudadana institucionalizada, participación ciudadana incluyente o equitativa, discriminación y estigmatización; con categorías de análisis como: la gobernanza, los grupos vulnerables, la desigualdad y la estigmatización del territorio.

La investigación parte de la pregunta: ¿Qué estrategias de participación ciudadana han sido implementadas para disminuir la exclusión social de los grupos vulnerables en la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave 2022 a partir de la visión del desarrollo sustentable? Bajo la hipótesis de que establecer estrategias que fomenten la participación ciudadana y disminuyan la exclusión social de los grupos vulnerables en la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave, podría generar mecanismos que propicien un desarrollo urbano inclusivo y sostenible con una visión a largo plazo.

El método utilizado en esta investigación tiene sus bases en el abordaje metodológico propuesto por Melina Guardamagn, Malena Lucia Reyes y Paula Vogel (2020) para la evaluación de la legitimidad y calidad de las experiencias participativas en materia de desarrollo urbano, la cual es una investigación de forma aplicada, también denominada activa o dinámica, clasificada como de tipo descriptiva, con un abordaje metodológico que parte de un estudio no experimental de corte transversal.

En cuanto al diseño se acude a una estrategia de tipo mixta de realidad intersubjetiva, con prioridad de preponderancia cualitativa (CUAL-cuan), en una secuencia concurrente donde se aplican ambos métodos de manera simultánea, lo que significa recolectar y analizar los datos en el mismo tiempo. Con el objetivo general de evaluar el nivel de participación ciudadana y exclusión



social, particularmente de los grupos vulnerables, en el proceso de elaboración del PDUCPP de la ciudad de Guasave 2022, con la finalidad de proponer estrategias que fomenten la participación ciudadana de los grupos sociales vulnerables y disminuir las brechas de exclusión social; propiciando un desarrollo urbano inclusivo y sustentable en una visión a largo plazo.

Para el cumplimiento del objetivo general de la investigación se desprenden los siguientes objetivos particulares: 1) conocer los referentes teóricos, prácticos, estado del arte y normativos en materia de participación ciudadana, exclusión social y los programas de desarrollo urbano; 2) describir el contexto del caso objeto de estudio, refiriéndose a los aspectos contextuales de la ciudad de Guasave y los antecedentes del objeto de estudio, donde se relata la situación actual de los PDUCP a nivel estatal; 3) revisar las estrategias metodológicas de investigación cuantitativa y cualitativa para el análisis de la participación ciudadana y la exclusión social; y 4) analizar descriptiva e interpretativamente los mecanismos que se utilizaron para disminuir la brecha de exclusión social durante el proceso de participación ciudadana para la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave 2022.

Retomando estos objetivos se desarrolla la siguiente estructura capitular:

El primer capítulo, marco teórico-conceptual, estado del arte, práctico y normativo, aborda el marco teórico-conceptual con la finalidad de conocer los referentes teóricos y conceptualizar las variables, conceptos, categorías, y subcategorías que constituyen la investigación. También emprende una revisión por el estado del arte y el estado de la práctica a nivel internacional, nacional y regional. Así mismo, integra el marco normativo nacional, estatal y municipal que abordan los conceptos de estudio y sustentan la pertinencia actual de la investigación.

En el segundo capítulo, contextualización, se analizan los antecedentes del caso de estudio (la ciudad de Guasave) y el objeto de estudio (el PDUCP). En el primer apartado se analizan los

aspectos geográficos, históricos, sociales, económicos y urbanos de la ciudad de Guasave; en el segundo, se abordan los PDUCP a nivel estatal, su situación actual y el proceso realizado en la ciudad de Guasave para su elaboración/actualización.

El tercer capítulo, marco metodológico, aborda la metodología utilizada para el análisis descriptivo e interpretativo de las tres fases de la consulta pública: 1) el foro-taller de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico, 2) los talleres zonales y 3) el foro-taller de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa y el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social. En el contenido se exponen los antecedentes metodológicos que fungieron como base para la propuesta metodológica y el método implementado en esta investigación.

En el cuarto capítulo, análisis descriptivo e interpretativo del caso objeto de estudio, se realiza un análisis de la participación ciudadana y la exclusión social durante la consulta pública para la elaboración/actualización del PDUCP de la ciudad de Guasave (2022), desarrollada a través de dos foros-talleres de participación ciudadana, celebrados en el centro cultural Guasave y siete talleres zonales, realizados en áreas verdes y espacios públicos localizados en distintas colonias de la ciudad, así como las metodologías participativas implementadas en cada caso, comparadas a partir de los siguientes indicadores: origen de la demanda de la instancia participativa, mecanismos de convocatoria, metodologías participativas seleccionadas, motivo de asistencia, cantidad y diversidad de participantes, temas abordados en las problemáticas y las propuestas, grado de participación, grado de rezago social, incidencia delictiva y estado de los parques, unidades deportivas y áreas verdes municipales.

Finalmente, en el apartado de conclusiones, se sustenta el cumplimiento de los objetivos de la investigación mediante los planteamientos desarrollados, tanto en la problemática como en

la pregunta de la investigación; confrontados en los referentes teóricos del problema con la realidad estudiada (investigación empírica) y se exponen las conclusiones obtenidas del análisis descriptivo e interpretativo de los datos recabados a través de la metodología implementada. Por último, se añaden algunas acciones que podrían ayudar a mejorar las estrategias implementadas por el IMPLAN Guasave, en consideración de que podrían ser útiles para fortalecer los ejercicios participativos estando aún en curso, dando oportunidad de mejorar en un corto plazo.

## **Capítulo 1. Marco Teórico-Conceptual, Estado de Arte, Práctico y Normativo**

Este primer capítulo está integrado por cinco subcapítulos titulados: marco teórico-conceptual, conceptualización, estado del arte, estado de la práctica y marco normativo; mismos que a su vez, contienen una serie de apartados relacionados con las variables, conceptos, categorías y subcategorías de estudio, sustentando así la pertinencia actual de la investigación.

### **1.1 Marco Teórico-Conceptual**

En este subcapítulo, se realiza un recorrido por el paradigma de desarrollo sustentable y su posicionamiento en esta tesis, también se aborda el marco teórico de las variables analizadas en la investigación: participación ciudadana (variable independiente) y exclusión social (variable dependiente), se hace énfasis en los conceptos de participación ciudadana institucionalizada, participación ciudadana incluyente o equitativa, discriminación y estigmatización; así como a sus respectivas categorías: gobernanza, grupos vulnerables, desigualdad y estigmatización territorial, respectivamente.

#### ***1.1.1 El Paradigma de Desarrollo Sustentable***

El concepto de desarrollo sostenible surge en 1987, a partir del informe “Nuestro Futuro Común” (1987-1988), de Gro Harlem Brundtland, publicado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el marco de las Naciones Unidas; donde el desarrollo sostenible fue definido como el “proceso que permite satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la capacidad de atender a las generaciones futuras” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

En 1992 el discurso de la sustentabilidad y el desarrollo sostenible fue oficializado a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también llamada “Cumbre de la Tierra”, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, durante el mes de junio

de ese año. En esta última conferencia se elaboró y aprobó la Agenda 21, un programa global que brinda institucionalidad y legitima las políticas en materia de desarrollo sostenible.

Diez años después, en 2002, se realiza la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, con sede en Johannesburgo, Sudáfrica, en ella se renovaron los acuerdos tomados en Río de Janeiro y se consensuó mundialmente la idea de una sostenibilidad ambiental que no puede separarse de los principios de igualdad, solidaridad y libertad. Ante esta visión, Róger Martínez y Daniel Martínez (2016) mencionan que “será necesario definir los procesos que orienten la construcción de una lógica sustentable, ante la globalización económica, basada en principios de economía solidaria, equidad social, diversidad cultural y sustentabilidad ecológica” (p.129).

Esta lógica no debe imponer un principio sobre otro, pero si debe implicar nuevas estrategias y principios para los procesos productivos y sociales; dichas estrategias deben considerar que cada país tiene necesidades y características particulares, incluso en cada uno de sus sectores sociales.

Con base en el Informe sobre los Recursos Mundiales de 1992, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mismo que señala al desarrollo sustentable como una transformación que requiere el progreso simultáneo de lo económico, lo humano, lo ambiental y lo tecnológico; Martínez R. y Martínez D. (2016) proponen siete dimensiones de sustentabilidad que funcionan de manera articulada. Estas dimensiones son: ecológica o ambiental, social, económica, cultural, educativa, geográfica y política; cada una de ellas tiene condicionantes, demandas, pero sobre todo objetivos particulares encaminados a la sustentabilidad.

Los objetivos particulares de cada dimensión se resumen en la Tabla 1 y a partir de este resumen se permite ubicar la presente investigación dentro de la dimensión política de la sustentabilidad.

**Tabla 1**

*Dimensiones de la Sustentabilidad*

Dimensión	Objetivo particular
Ecológica o ambiental	Promover la protección y justa distribución de los recursos naturales a fin de tener una seguridad energética y alimentaria.
Social	Fortalecer la identidad de las comunidades, lograr un equilibrio demográfico y erradicar las polaridades de riqueza y pobreza.
Económica	Lograr un desarrollo económicamente eficiente y equitativo, adecuado a los ciclos biogeoquímicos de la materia.
Cultural	Hacer posible el acceso igualitario a oportunidades de educación, ser solidarios y respetar los diferentes modos de vida, costumbres y tradiciones.
Educativa	Concientizar la existencia de problemas sociales y ambientales, así como accionar alternativas de solución objetivas y prácticas.
Geográfica	Atenuar los contrastes que existen en el territorio, aprovechando sus potencialidades y limitando las vulnerabilidades.
Política	Fomentar la participación directa de la población en la toma de decisiones, en la definición de su futuro colectivo y en la gestión de los bienes socioculturales y ambientales, mediante estructuras de gobierno descentralizadas y democráticas.

*Nota:* Elaboración propia a partir de “Perspectivas de la sustentabilidad: teoría y campos de análisis” por Martínez R. y Martínez D. (2016).

La dimensión política vincula los procesos de democratización y construcción de la ciudadanía, tratando de incorporarlos a los beneficios de la sustentabilidad, entonces podríamos entender que “la sustentabilidad no es un fin, sino un medio para lograr un desarrollo equitativo, justo y soberano” (Martínez y Martínez, 2016, p. 137).

El cumplimiento de los objetivos de cada dimensión, depende de lo que Martínez R. y Martínez D. (2016) titulan el Modelo de las 3C de la Sustentabilidad, el cual indica tres deberes fundamentales para que los actores sociales cambien el modelo convencional a uno sustentable. Los deberes son: la coordinación de esfuerzos para alcanzar metas óptimas (colocar el interés social sobre el individual); la cooperación para que el efecto sea equitativo y justo; y el compromiso de permanecer enfocados en garantizar la sustentabilidad.

Si analizamos los tres conceptos que integran este modelo podemos percatarnos que existe una acción implícita en cada uno de ellos, y es la participación, puesto que se requiere del involucramiento y la intervención de los actores sociales, ya sea a través del análisis, la interpretación, la evaluación, la toma de decisiones o las acciones relacionadas con los impactos generados por la humanidad, mismos que dan lugar a distintas nociones de la ciudad actual y futura.

### ***1.1.2 Participación Ciudadana***

El concepto de participación ciudadana, está conjugado por dos palabras: la primera, participación, definida como la “acción o efecto de participar” (Real Academia Española, s.f., definición 1), participar “dicho de una persona: Tomar parte en algo” (Real Academia Española, s.f., definición 1); la segunda, ciudadana, explicada como aquella “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes” (Real Academia Española, s.f., definición 3). Tomando lo anterior como referencia, podemos decir que el concepto se refiere a la acción que hace un ciudadano para involucrarse en el desarrollo de ciertas actividades.

Para Karla Pizano et al. (2021) la participación debe tener presente la pertenencia, cooperación y pertinencia, refiriéndose a ser integrante de una actividad en la que se desempeña

un rol y se influye en la misma. Para entender el sentido de la participación, Antígona (s.f.) plantea que es necesario cuestionar tres aspectos: ¿Por qué participar?, ¿Para qué participar? y ¿Cómo participar?, la respuesta a las dos primeras interrogantes condiciona la respuesta de la tercera, relacionada con las metodologías a implementar.

Fernando Pindado (2009), afirma que: “participación es democracia y democracia es participación, no puede darse una sin la otra” (p.123). En ese sentido, es un derecho que a su vez debe entenderse como un deber, que va más allá de emitir una opinión sobre determinado tema, implica: seguimiento, voluntad de intervención, compromiso, e identidad de pertenencia a un grupo, a una sociedad y a una ciudad. Su función radica en el cambio de actitudes y por tanto de mentalidad; quienes participan pasan de un pensamiento individual hacia la comprensión colectiva de los problemas y el impacto que esta puede llegar a tener en el desarrollo urbano de las ciudades es históricamente visible. Según Henri Lefebvre (2017) las antiguas ciudades no necesitaron de una teoría urbanística para el diseño de sus calles, bastaba con la existencia de un estilo y la presión que ejercía el pueblo sobre sus gobernantes para que los recursos económicos procedentes del trabajo de la población (impuestos) fueran invertidos en obras.

Alicia Ziccardi (1998) reconoce la existencia de cuatro tipos de participación: política, social, comunitaria y ciudadana. La participación política es la relacionada con la asociación política, (partidos, ayuntamientos, procesos electorales, etc.); la participación social se refiere a la que se da dentro de organizaciones o asociaciones, en defensa de los intereses de sus integrantes (asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.); mientras que la participación comunitaria se da en grupos pequeños con la intención de prestar atención a las necesidades particulares de quienes integran el grupo (comité de colonos, colectivos, juntas vecinales, etc.) y por último la participación ciudadana, la cual según Nuria Cunill (1991, como se



citó en Ziccardi, 1998) implica que los ciudadanos se involucren en actividades públicas que aborden asuntos de interés general.

Ziccardi (1995, 1998) plantea que la participación ciudadana es un elemento esencial de la gobernabilidad democrática dado que es la única forma en que los intereses particulares (no individuales) de los ciudadanos pueden ser incluidos en las actividades públicas y los procesos decisivos. Por su parte, Luis Aranguren (2005) dice que la participación ciudadana es: “el modo en que los ciudadanos toman parte en la definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas” (p. 2).

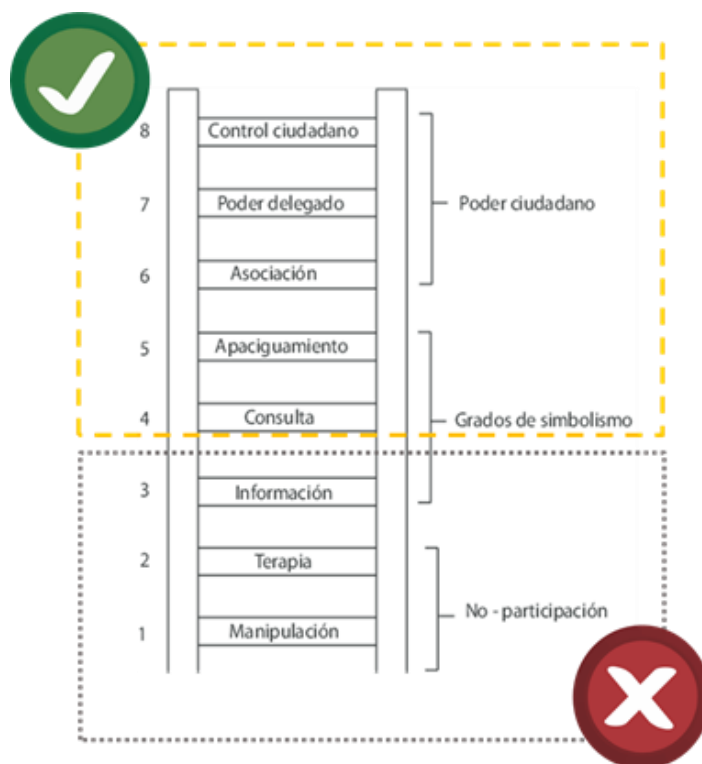
Sherry Arnstein (1969) propone un modelo para identificar los grados de participación y no participación ciudadana durante los procesos de planeación, llamado “Escalera de Participación Ciudadana”, en este se representan ocho peldaños y a cada uno se le da un nombre según su poder. El peldaño más bajo es el de manipulación y el segundo es el de terapia, su objetivo es que quienes poseen poder convencan al resto de los ciudadanos; los peldaños tres y cuatro, que corresponden a la información y consulta permiten tener una voz, pero les falta poder para asegurar que sus opiniones serán consideradas por quienes toman las decisiones; en el peldaño cinco, denominado apaciguamiento se permite la participación de los ciudadanos, pero quienes tienen el poder continúan tomando las decisiones; en el sexto, que es el de asociación, se puede presentar una negociación entre los ciudadanos y los poseedores de poder; pero es hasta los últimos peldaños siete y ocho, llamados poder delegado y poder ciudadano, cuando los ciudadanos obtienen la mayoría o todo el poder de decisión.

Los grados de participación y no participación son tres: los peldaños uno y dos representan la no participación; el tercer, cuarto y quinto peldaño son grados de simbolismo; y los últimos tres se encuentran dentro de los grados de poder ciudadano. En resumen, como se muestra en la Figura

1, en los tres primeros peldaños de la escalera no hay una verdadera participación, mientras que del cuarto al octavo si la hay, pero en diferentes escalas.

## Figura 1

### *Escalera de participación ciudadana*



*Nota:* Adaptado de “A Ladder Of Citizen Participation” (p.217), por S. Arnstein, 1969, AIP Journal.

Las aportaciones de Ziccardi (1997, 1998, 2005, 2009, 2020) a la teoría de este concepto permite reconocer la existencia de cinco variantes de participación ciudadana; la institucionalizada, la no institucionalizada, la clientelística, la autónoma y la incluyente o equitativa. Esta investigación se centra en el análisis de la institucionalizada y la incluyente o equitativa.

**1.1.2.1 Participación Ciudadana Institucionalizada.** Ziccardi (2009) define a la participación ciudadana institucionalizada como aquella que es reconocida en las leyes y reglamentos, y señala que para ser funcional debe basarse en el diseño de las formas, los

instrumentos y las reglas del juego. En este sentido puede entenderse como aquella participación que es impulsada por los gobiernos, en ella son las instituciones quienes crean los espacios y convocan a la ciudadanía a participar bajo una estructura de términos y condiciones; “los medios o recursos a través de los cuales la participación ciudadana institucionalizada puede llevarse a cabo son varios. Unos están relacionados con la consulta pública a los ciudadanos y otros son específicos de la fase del diseño de las políticas sociales” (Ramírez, 2013, p. 30), en ocasiones este tipo de participación ciudadana tiene como fin la consulta o apaciguamiento de la sociedad a través de un grado de simbolismo participativo.

Para que ocurra este tipo de participación son necesarios tres aspectos: 1) que el ciudadano tenga tiempo, interés y disposición en participar, 2) que las instituciones creen espacios donde el ciudadano pueda manifestarse, 3) que la información sea accesible.

La participación institucionalizada no se debe improvisar, requiere una planeación, sin embargo, no está exenta de dificultades y desacuerdos entre los actores que intervienen. Como, por ejemplo: que no exista confianza en las instituciones por experiencias previas donde se generaron falsas expectativas o no se cumplió con los acuerdos tomados, que las autoridades consideren que sólo ellas tienen la facultad de emitir un juicio profesional o que los ciudadanos rechacen todo, pero a su vez no propongan nada.

Una buena gobernanza en los procesos participativos aporta al funcionamiento y eficiencia de las instituciones, así como a la calidad democrática de una ciudad. Entre sus beneficios se pueden identificar: el fortalecer el ejercicio democrático, generar mayor conciencia de derechos y deberes, aumentar la autoestima y la confianza de sectores sociales tradicionalmente marginados, generar un impacto que mejore la calidad de vida de la población, y hacer constar que la construcción del desarrollo no sólo es tarea de los profesionales o de los gobernantes.

Dentro de la perspectiva policéntrica, María Victoria Whittingham (2010) propone entender a la gobernanza como: “...la relación entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público...” (p. 222). En dicho proceso existe la competencia y la cooperación; la comunicación entre los distintos actores afecta el desarrollo del proceso y demuestra la calidad del mismo y sus componentes.

Es indispensable el trabajo en equipo entre los ciudadanos y las instituciones administrativas para entender y solucionar los problemas que se presentan en una ciudad, por un lado, quienes mejor conocen las dificultades son los individuos o grupos que son afectados directamente por las mismas; por lo contrario, son los profesionales quienes se encuentran técnicamente calificados para diseñar las posibles soluciones. Es por esto que el primer paso es que los ciudadanos puedan ser partícipes del proceso, a través de: foros, talleres, mesas de trabajo, debates y de más mecanismos participativos existentes, pero para ello también deben conocer los reglamentos existentes sobre el tema, sus derechos y responsabilidades como ciudadanos.

**1.1.2.2 Participación Ciudadana Incluyente o Equitativa.** La participación ciudadana de tipo incluyente o equitativa “es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o clase social” (Ziccardi, 1998, p. 36).

Las formas de intervención durante los ejercicios de participación ciudadana tienen mucho que ver con el interés y la capacidad de las personas o grupos que participan, por eso es importante que las metodologías sean adaptadas a las distintas características de los grupos poblacionales, respetando todos los niveles y tipos de colaboración.

La inclusión constituye sin duda la clave de la participación: los resultados de un proceso de urbanismo participativo serán directamente proporcionales al número de voces diferentes

incluidas desde el inicio y a la capacidad de articularlas dentro de una propuesta que suscite el máximo consenso. (Verdaguer, 2010, p. 28)

Según Chuaqui et al. (2016) para que las políticas de inclusión sean éticas y conceptualmente correctas, al menos deben contribuir al cumplimiento de los anhelos que comparte un grupo considerable de la población en base a sus valores, aunque estos no sean propios de quienes dirigen el proceso participativo o de quienes están en el poder; además, se debe informar y asesorar a los representantes de las organizaciones, sin imposición alguna, para que pueda darse una participación real en la toma de decisiones y en ambos casos debe darse un poder real a los individuos o grupos que carecen de él.

Existen ciertos grupos poblacionales que por su vulnerabilidad social tienen mayor tendencia a carecer de poder y ser excluidos de algunos procesos decisivos; y son precisamente a quienes deben estar enfocadas las políticas de inclusión.

La vulnerabilidad es un proceso multicausal y multidimensional, que puede definirse en términos generales como “el daño o perjuicio físico o moral que puede recibir una persona o grupo de personas” (Vergara, 2011, p. 87). Tradicionalmente este concepto se ha relacionado a temas ambientales, especialmente desastres naturales, sin embargo, esta investigación se enfoca en su aspecto social.

La vulnerabilidad social es entendida como “un proceso de exclusión acentuado” (Álvarez y Cadena, 2006, p. 249) dirigido a grupos de la población que, por su posición social, poder adquisitivo, características fisiológicas o psicológicas tienen menor acceso al desarrollo y bienestar. Dentro de estos grupos vulnerables se encuentran insertas: las poblaciones indígenas y afroamericanas, las personas discapacitadas, los migrantes, las mujeres, los niños, los adultos mayores y demás minorías sociales.

### 1.1.3 Exclusión Social

La exclusión social es definida como “la marginación sistémica de personas privadas de los beneficios sociales al ser discriminadas por pobreza, carencias formativas o discapacidad.” (Real Academia Española, f., definición 1). En ese sentido, se refiere a colocar a una persona o grupo de personas en circunstancias de inferioridad basándose en la discriminación y/o los estigmas sociales.

Según el trabajo realizado por Ana Rizo (2006) el concepto exclusión surge en Francia entre 1960 y 1970, con el Movimiento de Ayuda a Toda Desgracia - Cuarto Mundo del Padre Joseph Wresinski y las obras de René Lenoir, popularizándose a través de la Comisión Europea en la década de los 80, debido a la necesidad de dejar de ver el concepto de pobreza como un aspecto económico, ya que hasta el momento había sido definida como una situación de bajos ingresos que afectaba a un grupo minorista y aislado de la sociedad.

No obstante, el auge del término exclusión social se da en la década de los 90, al demostrarse la existencia de un mundo donde las brechas de desigualdad se incrementaban día a día. En este sentido, la exclusión social paso a entenderse como un proceso de alejamiento progresivo que no solo se basa las carencias materiales, donde se involucran otros aspectos como el rechazo, la discriminación y la estigmatización; determinados por el nivel socioeconómico, el grado máximo de estudios, la ubicación territorial, el género, el tener alguna discapacidad o la migración.

Subirats et al. (2004) argumenta que en la sociedad de inicios de los 2000 la integración social se basaba en la participación de las personas en tres ejes básicos: la utilidad social (según su participación en la producción y la creación de valor); la redistribución y el reconocimiento por adscripción política y ciudadana; y por último las relaciones de reciprocidad por conexiones, redes

sociales o adscripciones culturales. Cabe señalar que ninguno de estos ejes actúa de forma independiente y que al contrario se refuerzan entre sí.

Lo que permite deducir que dichos ejes de inclusión social más que incluir promueven la discriminación, puesto que quienes no tenían nada que ofrecer a cambio o no representaban ser útiles para los fines, eran excluidos o ignorados, demostrando que las políticas de la fecha seguían basándose en los principios de una sociedad economicista.

Puesto que la definición conceptual del término exclusión social contempla como componentes la discriminación y estigmatización, esta investigación analiza la exclusión en su carácter urbano contemplando la discriminación a partir de las desigualdades territoriales y la estigmatización del territorio a partir de la imagen y la seguridad urbana.

**1.1.3.1 Discriminación.** Jesús Rodríguez (2006) define la discriminación conceptualmente a partir del análisis léxico del término como: una conducta de desprecio en contra de individuos o grupos “...sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja innecesaria, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales” (p. 26). Señala que dicha conducta tiene un origen cultural y ha sido socialmente extendida a lo largo de los años, dirigida principalmente hacia determinados grupos a los que los prejuicios o los estigmas socialmente construidos han apartado y señalado, posicionándolos en una situación de desventaja innecesaria.

Por su parte Patricio Solís (2017) entiende como discriminación las “...prácticas, informales o institucionalizadas, que niegan el trato igualitario o producen resultados desiguales para ciertos grupos sociales y que tienen como consecuencias la privación o el menoscabo en el acceso a los derechos y la reproducción de la desigualdad social” (p. 27). El autor afirma que el fenómeno de discriminación es de carácter estructural, debido a que se sustenta en acciones que

son independientes a la voluntad de los individuos y acumula desventajas generacionales, cuyas consecuencias se reflejan como derechos y desigualdades en la escala macro-social.

La discriminación no solamente se ve reflejado a través de las prácticas que fomentan la desigualdad es su aspecto social, el problema pasa al plano físico cuando estas prácticas se ven reflejadas en la desigualdad espacial o territorial, puesto que la ciudad es “...un espacio que excluye, segmenta, segrega a los que menos tienen y es generador de profundas desigualdades” (Ziccardi, 2019, p. 11). Desigualdades que pueden verse reflejadas en el rezago social, a partir de la calidad de la vivienda, las áreas verdes y espacios públicos, el abastecimiento de servicios básicos y la accesibilidad a educación, servicios de salud, transporte, etc.

Existen distintas clases y tipos de desigualdad, esta investigación se centra en las desigualdades territoriales, entendiéndolas como “las disparidades en cuanto a la distribución... de unos recursos que son escasos, una manera desigual de distribuirlos, con excedentes y despilfarro en las sociedades desarrolladas y déficits hirientes en espacios que están dominados por los paisajes de pobreza” (George, 1983, como se citó en Aché, p. 180).

Para Ziccardi (2019) el “incremento de las desigualdades territoriales, urbanización de la pobreza, segregación residencial y fragmentación urbana son una consecuencia del debilitamiento de los procesos de planeación urbana y de la política de desarrollo urbano” (p. 23). La participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo urbano es fundamental para el éxito de las políticas y estrategias, para legitimar el proceso y para reducir las desigualdades territoriales.

Cuando se habla del territorio es importante comprender que no sólo se trata del espacio físico, sino también considerar que es un eje que estructura las relaciones sociales, y en ocasiones



este eje puede reforzar procesos de discriminación en base a una serie de prejuicios y estigmas referentes a factores socio-espaciales.

**1.1.3.2 Estigmatización.** Un estigma es un conjunto de actitudes y creencias bajo las cuales se sustenta el rechazo hacia una persona o un grupo. La estigmatización es un ejercicio que devalúa a las personas por ser consideradas diferentes con relación al modo en que los individuos que los juzgan se perciben a sí mismos, ya sea por su posición económica, origen étnico, o la zona geográfica en la que se desarrollan.

Los estigmas territoriales están estrechamente relacionados con la subordinación de minorías, tales como los inmigrantes, poblaciones indígenas, personas que practican una religión distinta a la que predomina en el lugar, etc. “La estigmatización territorial no es una condición estática, un proceso neutral o un juego cultural inofensivo, sino una forma significativa y perjudicial de acción mediante la representación colectiva centrada en un lugar determinado” (Wacquant y otros, 2014, p. 236).

Según Ziccardi (2019) “...los habitantes de ciertas zonas geográficas que viven en los barrios pobres, experimentan estigmas por sus características étnicas, culturales o religiosas...” (p. 16). Además, esta estigmatización territorial suele presentarse por una interpretación de la imagen urbana, misma que puede tener una estrecha relación con temas de crimen y delincuencia callejera asociadas a una escasa seguridad urbana.

El término seguridad se refiere a la sensación de libertad de riesgo, misma que es fundamental para la calidad de vida y el desarrollo de las ciudades, en el ámbito urbano suele aplicarse en relación a la búsqueda de una protección ante delitos o actos violentos. Para la ONU-Hábitat (2007) el concepto de seguridad urbana significa tener la certeza de que nuestra integridad

física será respetada y no tener miedo de una agresión violenta, ya sea en la intimidad del hogar o en el espacio público.

En ocasiones la seguridad o inseguridad urbana se mide a través de las percepciones de los residentes o visitantes de la zona, pero estas percepciones suelen estar basadas en estigmas más que en hechos concretos “...el temor ciudadano a ser víctima de algún hecho delictual pertenece a un plano sustancialmente diferente al del delito efectivo y consumado, aunque están íntimamente ligados” (Pyszczek, 2012, p. 42).

Factores como la frecuencia con que se cometen delitos (robos, daños, lesiones, violaciones u homicidios), así como la difusión de los sucesos, pueden influir en la percepción de inseguridad que la población tiene sobre determinado territorio. Como resultado de estas percepciones de miedo el territorio se segmenta según la ciudad imaginada, discriminando tanto a los territorios considerados peligrosos como a su población “...la ciudad es segmentada y se señalan las zonas peligrosas, se construye la cartografía del miedo y se despliegan manuales de sobrevivencia urbana a base de las mismas” (Segura, 2009, p. 67).

La apariencia física, las sensaciones que provocan y las actividades que se desarrollan en los distintos contextos urbanos de la ciudad, envían señales que pueden causar angustia o tranquilidad, por lo tanto, contribuyen a la construcción de una cartografía imaginaria. La ciudad “...envía señales con sus ruidos, con sus luces y con sus ritmos, transmite mensajes a los propios habitantes y a quien la visita, mediante las presencias o los vacíos en sus espacios. (Mazza, 2009, p. 52)

En resumen, una de las condicionantes para considerar que las políticas públicas orientadas al desarrollo urbano son sostenibles, es la participación de los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de las mismas. La participación ciudadana que se promueve en las

consultas públicas para la elaboración de instrumentos de planeación es de carácter institucionalizada, puesto que los espacios participativos son establecidos por instituciones gubernamentales, son anunciados a través de convocatorias y los mecanismos participativos son diseñados con anticipación como parte de una buena gobernanza.

Además, tiene que ser de tipo incluyente o equitativa, puesto que debe fomentar la participación de toda la ciudadanía, sin importar el origen étnico, edad, género, ocupación, religión, clase social, grado de estudios, ubicación geográfica, identidad política o preferencia sexual del participante; incluyendo a grupos vulnerables como: las poblaciones indígenas y afroamericanas, personas discapacitadas, migrantes, mujeres, niños, adultos mayores y demás minorías sociales. Para así evitar la exclusión social que puede producirse al no acercar los espacios participativos a colonias o comunidades discriminadas por desigualdades territoriales y/o estigmatizadas por su imagen o seguridad urbana.

## **1.2 Conceptualización**

En este subcapítulo se resume concretamente qué se entiende por cada uno de los conceptos abordados en esta investigación.

### **1.2.1 Relación Conceptual de las Variables**

Retomando las aportaciones de los autores abordados previamente en el marco teórico, la presente investigación conceptualiza como:

- Participación ciudadana: El poder de intervención por parte de los ciudadanos en actividades públicas de interés social y procesos decisivos, donde se representan intereses particulares (no individuales); reconocida como el medio por el cual se pueden producir reformas sociales significativas, refiriéndose a una relación entre el Estado y la ciudadanía.

- Participación ciudadana institucionalizada: Tipo de participación que es impulsada por los gobiernos, donde las instituciones son quienes crean los espacios y convocan a la ciudadanía a participar bajo una estructura de términos y condiciones.

- Gobernanza: Relación de cooperación y competencias entre actores gubernamentales y sociales involucrados en procesos decisivos sobre asuntos de interés público.

- Participación ciudadana incluyente o equitativa: Aquella que promueve la participación de todos, sin importar su género, edad, origen étnico, discapacidad, o ubicación geográfica.

- Grupos vulnerables: Poblaciones indígenas y afromexicanas, personas discapacitadas, migrantes, mujeres, adultos mayores y niños, que por su condición social, económica, fisiológica o psicológica son excluidos o tienen menor acceso al desarrollo y bienestar.

- Exclusión social: Marginación sistémica de individuos o grupos de personas al ser discriminados o estigmatizados por su origen étnico, género, edad, ubicación geográfica, discapacidad, y demás aspectos socio-económicos.

- Discriminación: Prácticas informales o institucionalizadas de desprecio a determinados grupos a los que los prejuicios o los estigmas socialmente contruidos han apartado y señalado.

- Desigualdad: Distribución desigual de los recursos y servicios que causa consecuencias como la privación o la inaccesibilidad al goce de derecho de los mismos.

- Estigmatización: Acción que devalúa a las personas por ser consideradas diferentes en relación al modo en que los individuos que los juzgan se perciben a sí mismos, ya sea por su posición económica, origen étnico, o la zona geográfica en la que se desarrollan.

- Estigmatización territorial: Percepción colectiva que se tiene de determinado lugar a partir de una interpretación de la imagen urbana y la sensación de seguridad o inseguridad que produce.

### 1.2.2 Relación de los Conceptos para Generar Categorías de Estudio

La investigación está compuesta por dos variables: *participación ciudadana*, como variable independiente y *exclusión social* como variable dependiente; de ellas desprenden cuatro conceptos: *participación ciudadana institucionalizada*, *participación ciudadana incluyente o equitativa*, *discriminación* y *estigmatización*. Los dos primeros corresponden a la variable independiente y los últimos a la dependiente, cada uno de los conceptos se relaciona a una de las siguientes categorías de estudio: *gobernanza*, *grupos vulnerables*, *desigualdad*, y *estigmatización del territorio* respectivamente. El orden de las variables, conceptos y categorías se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Conceptos y categorías de estudio*

Variables	Conceptos	Categorías
Participación ciudadana (VI)	Participación ciudadana institucionalizada	Gobernanza
	Participación ciudadana incluyente o equitativa	Grupos vulnerables
Exclusión social (VD)	Discriminación	Desigualdad
	Estigmatización	Estigmatización del territorio

## 1.2 Estado del Arte

En total se revisaron alrededor de 200 documentos relacionados con el presente tema de investigación, entre libros, artículos científicos, tesis, manuales, instrumentos de planeación, leyes, además de congresos, presentaciones virtuales y los contenidos de los distintos seminarios del programa de maestría. La bibliografía se agrupa principalmente en tres temas: 1) participación ciudadana, 2) exclusión social y 3) desarrollo sustentable.

Las investigaciones sobre participación ciudadana suelen tener como base una visión política y frecuentemente dentro de su marco teórico abordan conceptos como democracia, gobernanza y políticas públicas. Ahora bien, lo anterior no afirma que todas se centren en dicha perspectiva, algunas se orientan a temas de desarrollo, cultura y cohesión social. Como evidencia de esta afirmación se puede revisar la lista de teóricos tomados como referencia en la presente investigación, misma que es encabezada por mujeres como Sherry Arnstein y Alicia Ziccardi.

Entre las aportaciones de estas autoras al estudio de la participación ciudadana destaca el reconocer la existencia de distintas tipologías de participación, entre ellas la participación ciudadana, la cual además tiene sus tipologías particulares; una lista de indicadores que permiten la medición del desempeño de los gobiernos locales y su relación con la ciudadanía; y un modelo que permite la medición de los alcances que pueden tener los procesos participativos.

Por su parte, los estudios que abordan el tema de la exclusión social suelen estar vinculados con conceptos como equidad, inclusión, sistemas sociales, pobreza, etc. El motivo por el cual se relacionan estos conceptos puede comprenderse a través de los escritos de Joan Subirats y Niklas Luhmann.

En cuanto al tema del desarrollo sustentable, las primeras investigaciones realizadas al respecto están planteadas desde una perspectiva economicista-ambientalista, donde se abordan conceptos como: naturaleza, racionalidad ambiental, cambio climático y economía ecológica. Puesto que es de estas ramas que surge el término sustentabilidad y su variante sostenibilidad. Sin embargo, los estudios más recientes sobre sustentabilidad han sido realizados desde una perspectiva holística, puesto que con el paso de los años se ha comprendido que son múltiples los factores involucrados en el fenómeno y por tanto su análisis también debe ser multidisciplinar,

sumando a la lista de conceptos términos como: desarrollo, sociedad, equidad, cultura, planificación, etc.

Esto se demuestra en artículos como: “Ciudades vivibles. Complejidad y compacidad como dimensiones de la sostenibilidad urbana” de Miguel Martínez López (2004) y “Perspectivas de la sustentabilidad: teoría y campos de análisis” de Róger Martínez Castillo y Daniel Martínez Chaves (2016). Quienes comparten la idea de que la sustentabilidad y el desarrollo urbano sustentable engloban dimensiones ambientales, humanas, económicas y tecnológicas.

Entre todos los documentos encontrados, vale la pena resaltar como estudio reciente el artículo titulado “Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México” de Martínez-flores, Romo-Aguilar y Córdova-Bojórquez (2015), dónde presentan un estudio en el que se analiza la participación ciudadana para la planeación territorial de tres casos ubicados en el norte de México: el municipio de Nogales, Sonora; el municipio de Juárez, Chihuahua; y el estado de Coahuila. En este estudio se expuso que los talleres de planeación participativa son mecanismos óptimos para la deliberación, pero que es necesario mejorar el marco institucional para crear más espacios en los que la población pueda participar de manera efectiva.

Otro estudio relevante es la tesis presentada por Daniela Ochoa (2019) titulada “Recuperación de parques, participación ciudadana y sustentabilidad en Culiacán, Sinaloa. El caso de Parques Alegres IAP”, donde se analiza un proceso de participación ciudadana institucionalizada y autónoma promovido por la fundación Mi parque. Ochoa expone las incongruencias que existen entre los criterios de diagnóstico para la aplicación de las metodologías participativas y propone una metodología para próximas intervenciones.

También es importante tener presente la contextualización del caso de estudio, a fin de tener un antecedente histórico y conocer las circunstancias que lo caracterizan. En este sentido se

retoman tres investigaciones sobre la historia de Guasave y la región del Río Fuerte, realizadas por Filiberto Leandro Quintero (2007), Herberto Sinagawa Montoya (2013) y Ramón Hernández Rubio (2015).

#### **1.4 Estado de la Práctica**

En este subcapítulo, se exponen tres casos de participación ciudadana para la formulación de instrumentos de planeación a escala internacional, nacional y regional. Los casos internacional y nacional fueron candidatos a la distinción Buena Práctica en Participación Ciudadana del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) y el caso regional fue reconocido en la categoría de Participación Social durante la asamblea nacional 2018 de la Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP).

##### **1.4.1 Internacional**

Se reconoce como buena práctica a nivel internacional el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible y Acción Climática de la Ciudad de Río de Janeiro (PDS), donde la Secretaría de Finanzas y Planificación Municipal, la Subsecretaría de Planificación y Seguimiento de Resultados y la Oficina de Planificación, se coordinaron para desarrollar un proceso de participación ciudadana bajo los conceptos de representatividad, legitimidad y autonomía; lo anterior con la visión de fortalecer el sentido de pertenencia y promover el compromiso de la población en la planificación de la ciudad. Para ello se crearon estrategias que permitieran llegar a distintas zonas y perfiles sociales, a partir de acciones presenciales y virtuales que permitieron reforzar la cultura de la participación y reconocerla como una práctica educativa para todos los cariocas.

Como parte de estas estrategias, en 2018 se lanzó la plataforma digital “participa.rio”, la cual puede ser utilizada por varios organismos municipales para fomentar y unificar los formatos



de las consultas públicas para la planeación de la ciudad. Esta plataforma pone a disposición todos los resultados alcanzados y permite seguir la implementación del PDS.

En 2019, con el apoyo de ONU-Hábitat y de la red C40, se realizaron talleres de capacitación para técnicos municipales e instituciones asociadas, en los que participaron más de 1,300 personas y se abordaron temas de gobierno abierto, a partir de los cuales surgieron propuestas y aportaciones para el PDS.

Ese mismo año se celebraron reuniones presenciales en escuelas de distintas zonas de la ciudad, empleando una metodología específica que permite contemplar la ciudad a través de la visión de diferentes grupos de edad. También se hicieron reuniones en las que participaron instituciones, funcionarios públicos y sociedad civil (niños, jóvenes, adultos y adultos mayores). El 8 de noviembre del mismo año se celebró el Día de Mapeo Afectivo, una actividad en la que los niños reflejaron sus sufrimientos y necesidades con relación a la ciudad.

Con apoyo de la asociación MultiRio, empresa multimedia del gobierno de la ciudad, se puso a disposición una plataforma de participación digital que contiene información accesible sobre el Desarrollo Sostenible, la cual tiene una sección dirigida al público infantil y juvenil, que incluye contenidos gráficos como juegos educativos, encuestas, revistas, presentaciones y vídeos con lenguaje fácil de comprender. Un ejercicio relevante fue la creación de un concurso entre alumnos de escuelas públicas para definir el nombre de un personaje que se identifica como un amigo de los niños que trabaja por el desarrollo sostenible de la Ciudad; la votación se realizó en la plataforma digital y resultó ganador el nombre “Susteco”.

Los diferentes formatos permitieron una mayor interacción con los ciudadanos y niños de las diferentes regiones de la ciudad, por tanto, un mejor conocimiento de las necesidades y propuestas. El proceso contribuyó a despertar en los ciudadanos la responsabilidad individual en

la mejora de la ciudad y la metodología permitió extraer propuestas y plantear acciones que podían ejecutarse de forma individual y conjunta, reforzando el poder y el alcance del proceso de construcción colectiva de la ciudad.

A partir de estos procesos, fue posible incorporar al PDS nuevas acciones, proyectos y objetivos para satisfacer los deseos específicos de la población. Se recibieron más de 35,000 contribuciones directas, dando como resultado que más del 65% de los objetivos y acciones adoptados en el PDS derivaran de las opiniones y deseos reflejados en el proceso de participación.

La clave del éxito de esta buena práctica fue trabajar con herramientas digitales; identificar e invitar a socios que tuvieran objetivos afines, como la red municipal de educación y MultiRio; colaborar con instituciones externas como la ONU, el C40 y la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ); además de aprovechar a los técnicos internos para investigar y crear contenido. Esta articulación permitió realizar las actividades a un bajo coste para el municipio, sin sacrificar la calidad y compromiso, garantizando el éxito de los proyectos.

Las metodologías y herramientas aplicadas en las distintas actividades de participación fueron diseñadas para ser objetivas y utilizar pocos recursos financieros, además son fácilmente replicables en cualquier ciudad, sin olvidar que la sistematización y el uso de los resultados deben adaptarse a los instrumentos de planeación y el contexto local.

### **1.4.2 Nacional**

A nivel nacional, ante el problema del rápido crecimiento urbano de la Ciudad de México y la ausencia de una planificación eficiente e inclusiva que dé solución a las necesidades de los habitantes de la ciudad. En septiembre de 2015 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI), inició el proceso de participación ciudadana para diseñar el

Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (PGDU), al cual titularon “construyendo la ciudad que queremos”.

Entre los objetivos de este proceso de participación destacaba el interés por desarrollar una planificación urbana inclusiva, que reconociera la complejidad y las oportunidades en el territorio; que las personas fueran el eje principal del PGDU; y lograr el reconocimiento institucional de la participación ciudadana en los procesos de planeación de la ciudad.

El PGDU se elaboró en colaboración con el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE), un grupo integrado por más de 50 especialistas que aportaron, propuestas, ideas y opiniones en materia de desarrollo urbano sustentable para la Ciudad de México. Este consejo se puede entender como un instrumento social de consulta y diálogo que abre espacios de debate entre el gobierno y académicos, organizaciones no gubernamentales, dependencias públicas y privadas, asociaciones vecinales, etc.

El CONDUSE permitió un extenso debate, a partir de 114 mesas de trabajo y 101 talleres, cuatro sesiones plenarias, 50 entrevistas a actores clave y 17 sesiones en territorio, además de la aplicación de 1,330 encuestas ciudadanas, 1,455 encuestas domiciliarias y 10 foros temáticos del CONDUSE Viajero, una estrategia en la que se llevaron mesas temáticas a distintos lugares de la ciudad.

Una parte importante de la estrategia fue la creación del PLANCDMX, un ejercicio que permite organizar y dar continuidad a los planteamientos realizados por población de la Ciudad de México. Este mecanismo estuvo integrado por 20 talleres delegacionales; 18 talleres infantiles; cuatro foros públicos; un mapa interactivo de propuestas, cargado una página web; un módulo permanente; y 20 “mochilas viajeras” donde se llevaron capacitadores a distintos puntos definidos por los ciudadanos organizados.

Se establecieron tres medios para evaluar y monitorear el CONDUSE y el PLANCDMX:

- 1) talleres interinstitucionales durante y después del proceso participativo, donde se evaluaban las herramientas y los formatos implementados a partir de indicadores cualitativos como la opinión ciudadana y la opinión del tallerista;
- 2) una encuesta aplicada a los talleristas para evaluar la metodología y los materiales utilizados durante la consulta y la percepción de los espacios públicos en que se ejecutaron las actividades;
- 3) la elaboración del documento “Voces representativas”, cuyo objetivo fue identificar y clasificar los planteamientos realizados por los participantes en los distintos ejercicios participativos, considerando los ejes temáticos abordados en el proyecto.

Entre los elementos destacables de esta práctica se encuentran: la creación de un canal directo de comunicación entre ciudadanía y gobierno, al dejar el trabajo de gabinete y salir a las calles de la ciudad; que el diseño de los mecanismos permitiera incluir los mensajes transmitidos por los distintos actores y percibir las características de los distintos grupos poblacionales; por último, la utilización de un lenguaje ciudadano, dejando a un lado los tecnicismos urbanos.

Al demostrar que la metodología y las herramientas implementadas para la recolección de datos son funcionales en una ciudad tan grande en extensión territorial y población, como lo es la Ciudad de México; se deduce que el proceso es fácilmente replicable en una ciudad de menor dimensión, adecuándose al contexto local. Además, los instrumentos para la continua evaluación del proceso participativo, permiten identificar las fortalezas y debilidades del ejercicio estando aún en curso, dando oportunidad de mejorar en un corto plazo.

### **1.4.3 Regional**

A escala regional, en la capital del estado de Sinaloa, entre agosto y octubre de 2017 el Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán (IMPLAN Culiacán) realizó un proceso de consulta ciudadana para la actualización del Sistema Municipal de Planeación (SMP). Dicho

proceso fue considerado innovador al romper con los esquemas tradicionales que se habían desarrollado anteriormente.

El ejercicio consistió en talleres de consulta con comisarías y sindicaturas municipales; reuniones de trabajo con expertos y académicos; la aplicación de una amplia encuesta domiciliaria, en la que se realizaron 5,200 entrevistas en la zona urbana, con apoyo de brigadas integradas principalmente por prestadores de servicio social y voluntarios; y 12 foros zonales con ciudadanos, distribuidos en distintos puntos de la ciudad, además de en Eldorado y Costa Rica. En dichos foros destacó el involucramiento de niñas y niños, quienes participaron en una actividad que consistía en dibujar un lienzo panorámico de la ciudad y el mundo que desean actualmente y en el futuro.

La etapa de consulta concluyó con un foro general en el auditorio Modular ‘Inés Arredondo’ (MIA), donde se dictaron conferencias sobre Pensamiento Estratégico Urbano, Movilidad Urbana Sostenible y Ordenamiento Territorial y Urbano.

La consulta brindó espacios para escuchar por igual a los especialistas y a los habitantes de las colonias populares y sindicaturas, lo que permitió realizar una radiografía completa del territorio y la ciudad. Los datos arrojados fueron analizados metodológicamente y se convirtieron en la materia prima para la actualización del Sistema Municipal de Planeación, integrado por el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), el Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU), el Plan Parcial Culiacán Zona Centro, el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS) y el Plan Maestro Parque Las Riberas.

La consulta ciudadana 2017 elaborada por el IMPLAN Culiacán, fue presentada ante los IMPLANES del país en la asamblea nacional 2018 de la AMIMP y fue reconocida en la categoría de “Participación Social”.

Las herramientas y metodologías implementadas durante esta buena práctica son fácilmente replicables. Además, al involucrar a estudiantes, voluntarios y prestadores de servicio social como capital humano, se supera la barrera que tienen algunos municipios en cuanto a un cuerpo técnico reducido en personal. Las encuestas y entrevistas domiciliarias permitieron la participación directa de los habitantes, superando obstáculos de movilidad.

## **1.5 Marco Normativo**

En este subcapítulo, se resume el marco normativo a nivel nacional, estatal y municipal, dividido en dos secciones: marco jurídico y marco de planeación.

### **1.5.1 Marco Jurídico**

En este apartado se retoman las leyes y los reglamentos vigentes a nivel nacional, estatal y municipal bajo los cuales se sustenta la investigación.

**1.5.1.1 Nacional.** Referente a las leyes encargadas de regular la planeación y ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en México, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016 y con última reforma el 1 de junio de 2021, establece en el Artículo 22 que:

la planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales. (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016)

Por su parte, la Ley de Planeación menciona en su Artículo 20, a través del párrafo reformado el 13 de junio de 2003, que en lo referente al Sistema Nacional de Planeación Democrática y a la elaboración, actualización y ejecución de los planes y programas que se refieren en esta Ley:

las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. (Ley de Planeación, 1983)

Referente a las leyes que protegen a los grupos vulnerables: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 2023, mediante su capítulo V menciona la necesidad de incluir y aplicar medidas de nivelación para que todos tengamos acceso igualitario a todas las oportunidades, dichas medidas deben ser particularmente aplicadas al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, específicamente en el Artículo 15 Octavus recalca que es “prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores” (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2003).

Particularmente la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014 y con última reforma el 11 de enero de 2021 señala a partir del Artículo 72) que las autoridades “están obligadas a implementar mecanismos que garanticen la participación de niñas, niños y adolescentes en las decisiones de los

ámbitos en que se desarrollen” (Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 2014).

Por su parte la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2022 a través del Artículo V fracción siete establece que las personas adultas mayores tienen derecho a participar en la toma de decisiones que afecten su municipio, ciudad, colonia o calle.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2018, menciona en el Artículo 16 que:

corresponde a los Municipios implementar la política municipal en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en concordancia con las políticas Nacional y locales correspondientes; y Coadyuvar con el Gobierno Federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. (Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2006)

En el capítulo X de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, el Artículo 32 detalla que todas las personas, sin importar su discapacidad o limitación, tienen derecho a dar libremente su opinión y ser informados por cualquier medio de comunicación que facilite su participación e integración. Por este motivo las autoridades competentes están obligadas a proporcionar de manera oportuna y gratuita, la información que se dirige al público en general, en formatos accesibles para las distintas discapacidades.

**1.5.1.2 Estatal.** En cuanto a las leyes encargadas de regular la planeación y ordenamiento territorial para el desarrollo urbano en el Estado de Sinaloa, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 28 de febrero de 2018 y con última reforma el 17 de agosto de 2020, señala en el Artículo 72



que los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población tendrán un horizonte a largo plazo de 20 años y pueden ser revisados o modificados en su caso cada tres años. A su vez menciona como parte de las disposiciones de orden público e interés social:

determinar las bases y mecanismos que permitan la participación ciudadana en general en los procesos de planeación, con respeto a la equidad de género, con inclusión a las personas en situación de vulnerabilidad, así como transparencia en el acceso a la información en materia de asentamientos humanos. (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, 2018)

El Artículo 97 establece que, para la formulación y aprobación de los programas: en primer lugar, el municipio debe anunciar públicamente el inicio del proceso de planeación, desarrollar una propuesta del programa y difundirlo en coordinación con el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda (CMOTDUyV). Posteriormente, la unidad de planeación debe coordinar las consultas con los ciudadanos interesados en participar y abrir espacios para exponer y distribuir la propuesta del programa, realizando talleres y consultas dentro de un calendario de audiencias públicas de mínimo 45 días naturales; además, el municipio está obligado a responder por escrito y de manera puntual a los planteamientos realizados por los ciudadanos durante estas consultas. Una vez formulado el programa se debe enviar a la Secretaría para que realice un dictamen de congruencia, donde se reconozca que el programa se encuentra vinculado y es homogéneo en sí mismo y con respecto a la planeación nacional, estatal y municipal, comunicando su resolución en un plazo menor a 30 días hábiles. Una vez que el municipio recibe las observaciones, debe realizar las correcciones pertinentes en caso de existir señalamientos, surgiendo así el proyecto definitivo del programa, el cual tiene que ser sometido a consideración del cabildo del H. Ayuntamiento para su aprobación. Una vez aprobado, el presidente municipal

pasa a solicitar su publicación en el Periódico Oficial El Estado de Sinaloa y a reclamar su registro público.

El instrumento de planeación tendrá una vigencia indefinida y según el Artículo 98 de la misma Ley, podrán ser actualizado cuando exista un cambio importante de las condiciones o circunstancias contempladas al momento que se decretó el programa, cuando surjan nuevas técnicas que permitan una ejecución más eficiente, u otras causas generales que hagan necesario tomar algunas de estas medidas. Por ningún motivo se derogará o abogará un programa sin que se declare la vigencia de uno nuevo.

Cabe señalar que esta ley suple a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa de 2004 y que el Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población anteriormente tenía como instrumentos al Plan Director de Desarrollo Urbano y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Sin embargo, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa vigente, contempla al Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población como un instrumento único y suple al antes denominado Plan Director de Desarrollo Urbano.

En cuanto a la Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, el Artículo 18) dice que: en el ámbito del Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y comprometa responsabilidades para la elaboración, actualización y ejecución de los Planes y Programas Municipales. (Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, 2017)

Por parte de las leyes que remarcan la importancia de la participación de los grupos vulnerables en la formulación de políticas públicas referentes a la ciudad: la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa, con última reforma publicada en el

Periódico Oficial del Estado de Sinaloa No.118, edición vespertina, del 27 de septiembre de 2019. Define en el Artículo 5 que se deberá contemplar la opinión de infantes y adolescentes en todos los asuntos que les incumban, según su edad, madurez, desarrollo evolutivo y cognoscitivo.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Sinaloa de 2017, a través del Artículo 5, menciona la participación de las personas adultas mayores como uno de los principios rectores de la misma. Por su parte el Artículo 6, fracción séptima, incisos A y E menciona como parte de los objetivos de esta ley: garantizar a las personas de la tercera edad, el derecho a participar en los distintos organismos representativos y consultas ciudadanas, así como a participar en la planeación, formulación y ejecución de los actos que afecten su calle, colonia, localidad o municipio.

La Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa con última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 09 de febrero de 2018, en su Artículo 12 determina que corresponde a los Municipios “fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales” (Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa, 2018).

La Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa No.019 Primera Sección de fecha 09 de febrero de 2018. Señala a través del Artículo 47 que “los pueblos, las comunidades y gobernadores indígenas coadyuvarán en la elaboración del plan estatal de desarrollo y los programas de desarrollo municipales, integrando un diagnóstico de la situación que prevalezca en su comunidad” (Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa, 2018).

El Artículo 10, octava fracción, de la Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad del Estado de Sinaloa de 2002, establece que son atribuciones y obligaciones de los

ayuntamientos proteger los intereses de las personas con discapacidad, así como asegurar y coordinar su participación en la planeación, programación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones emprendidas en su favor.

**1.5.1.3 Municipal.** El Artículo 65 del Reglamento Interior del Sistema de Protección Integral de Los Derechos De Niñas, Niños y Adolescentes del Municipio de Guasave, Sinaloa, plantea que se deben desarrollar mecanismos para promover la participación activa de niñas, niños y adolescentes en todos los temas que afectan sus vidas y por tanto son de su incumbencia.

## **1.5.2 Marco de Planeación**

En este apartado se aborda el Sistema General de Planeación Territorial dividido en tres sistemas particulares: el Sistema Nacional de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano; el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y el Sistema Municipal de Planeación, integrados por una serie de instrumentos que abordan el desarrollo urbano y ordenamiento territorial de las ciudades mexicanas, entre ellos los PDUCP.

**1.5.2.1 El Sistema Nacional de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.** En México la planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, debe ser congruente con los objetivos de tres principales instrumentos de nivel nacional: el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) y el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU).

El PND es el instrumento de planeación más importante a nivel nacional, por tanto, todos los programas y proyectos locales deben orientar las estrategias al cumplimiento de sus objetivos. El plan vigente (2019-2024), está formado por 12 principios rectores y se enfoca en tres ejes

centrales: política y gobierno, política social y economía. Estos principios y ejes definen como prioridades el desarrollo sustentable, integral, incluyente y equitativo en todo el país; teniendo como objetivo principal “El bienestar general de la población”. El plan se encuentra alineado a los ODS, particularmente al número 16, cuyas acciones buscan promover una democracia participativa, justicia, paz, e instituciones sólidas.

La ENOT 2020-2040, publicada el 09 de abril de 2021, por SEDATU, es el instrumento rector de la política nacional en materia de ordenamiento territorial y contempla tres principales ejes nacionales: Estructuración Territorial, Desarrollo Territorial y Gobernanza Territorial. Específicamente el eje tres menciona que “se establece la consolidación de espacios de diálogo e inclusión, coordinación y concentración entre los diversos actores de la sociedad con las autoridades de diferentes órganos de gobierno” (Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, 2021, p. 55)

El PNOTDU es un instrumento de planeación que debe ser congruente con el PND y con la ENOT. El PNOTDU 2021- 2024 constituido a partir de las dimensiones ambiental, social, cultural y económica para establecer la orientación del uso, ocupación y aprovechamiento sostenible del suelo a escala municipal, metropolitana, estatal, regional y nacional. Este programa aborda 10 de los 17 ODS, al buscar dar fin a la pobreza, tener salud y bienestar, igualdad de género, aguas limpias y saneamiento, trabajo decente y crecimiento económico, reducir las desigualdades, promover ciudades y comunidades sostenibles, realizar acciones por el clima, cuidar la vida de los ecosistemas terrestres y; suscitar la paz, la justicia e instituciones sólidas.

**1.5.2.2 El Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.** El Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Sinaloa, se encuentra integrado principalmente por: el Plan Estatal de Desarrollo (PED), la

Estrategia Territorial Sinaloa (ETS) y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PEOTDU). Instrumentos que además de ser coherentes entre si deben serlo con el sistema nacional.

El PED 2022-2027 sustenta su visión en un modelo de gestión participativa para la planeación del desarrollo y una agenda transversal alineada a los ODS. Se encuentra integrado por tres ejes estratégicos, denominados: Bienestar Social Sostenible; Desarrollo Económico; y Gobierno Democrático, Promotor de Paz, Seguridad, Ética y Eficiencia; mismos que tienen objetivos particulares. El primero, busca impulsar la innovación educativa, mejorar las condiciones de salud, preservar los espacios públicos, que las ciudades y comunidades tengan un medio ambiente sostenible, proveer oportunidades a los grupos vulnerables y lograr la igualdad e inclusión social. El segundo, pretende el crecimiento económico a través del sector productivo primario, el aprovechamiento del potencial de espacios y destinos turísticos, la infraestructura y la innovación tecnológica. El tercero, con el fin de mejorar la relación gobierno-sociedad apuesta por la gobernabilidad democrática, la justicia social y el estado de derecho.

La ETS 2030 desarrollada en 2018 por la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SEDESU) en conjunto con ONU-Hábitat, expresa la política urbana del Estado de Sinaloa en un periodo de 12 años (2018-2030). Este proyecto tiene 10 objetivos, los cuales se encuentran alineados a los de la Agenda 2030. Entre los objetivos de esta estrategia se encuentra el de “promover la gobernanza del territorio, basada en la cooperación, la transparencia, la participación social y la corresponsabilidad” (Estrategia Territorial Sinaloa 2030, 2018, p. 26).

**1.5.2.3 El Sistema Municipal de Planeación de Guasave.** Actualmente el Sistema Municipal de Planeación de Guasave, se encuentra integrado por el Plan Municipal de Desarrollo

(PMD), el Plan Director de Desarrollo Urbano (PDDU), dos Planes Parciales y el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Turístico de la Costa de Guasave.

El PMD 2022-2024 está alineado a los proyectos y programas del PND 2018-2024 y del PED 2022-2027 y al igual que estos, consta de tres ejes: Bienestar social para la población; Desarrollo económico local; Gobierno, democracia, seguridad, salud fiscal y transparencia. En este caso, dichos ejes se encuentran en concordancia con los 17 ODS según lo representa la Tabla 3. Indicando que los tres ejes se encuentran en concordancia con el objetivo de ciudades y comunidades sostenibles.

**Tabla 3**

*Ejes en concordancia del Plan Municipal de Desarrollo de Guasave con los ODS*

Programa	Bienestar social	Desarrollo económico local	Gobierno, democracia, seguridad, salud física y transparencia
1 Fin de la pobreza	X	X	
2 Hambre cero	X	X	
3 Salud y bienestar	X		X
4 Educación de calidad	X		X
5 Igualdad de género	X	X	X
6 Aguas limpias y saneamiento	X	X	X
7 Energía asequible y no contaminante	X	X	X
8 Trabajo decente y crecimiento económico	X	X	X
9 Industria, innovación e infraestructura		X	X
10 Reducción de las desigualdades	X	X	X
11 Ciudades y comunidades sostenibles	X	X	X
12 Producción y consumo responsable		X	

13	Acción por el clima	X	X	X
14	Vida submarina	X	X	X
15	Vida de ecosistemas terrestres	X	X	X
16	Paz, justicia e instituciones sólidas			X
17	Alianzas para lograr los objetivos	X	X	X

*Nota:* Adaptado de “Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024” (p.130), por Ayuntamiento de Guasave, s.f.

Hasta la fecha de publicación de este documento, el municipio de Guasave no tiene registro de haber contado con un Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PMOTDU) decretado. Recientemente el H. Ayuntamiento de Guasave a través de IMPLAN Guasave en colaboración con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Bienestar del Estado de Sinaloa (SEBIDES), SEDATU y la consultoría Grupo Kreactiva han iniciado el proceso de elaboración del primer PMOTDU en la historia del municipio.

Por su parte, la ciudad si tiene decretado un PDDU integrado por políticas, lineamientos, estrategias y reglas técnicas para el desarrollo del territorio. Así como dos planes Parciales: el Plan parcial de Desarrollo Urbano al Margen Izquierdo río Sinaloa y el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Equipamiento Regional 300; el primero, tiene como objetivo regular el uso de suelo para prevenir el deterioro ambiental y dar protección civil a la zona al margen izquierdo del río Sinaloa; el segundo, tiene como misión proteger una superficie de 7,853 hectáreas, con punto radial a cinco kilómetros al suroeste del perímetro urbano de la ciudad de Guasave, para prevenir el crecimiento urbano en un territorio con vocación agrícola, además, existe un Programa de regeneración ambiental que posee instalaciones de seguridad pública federal y dotación de servicios regionales dentro del polígono del Plan Parcial.



## Capítulo 2. Contextualización

El capítulo trata la contextualización del caso objeto de estudio y está integrado por dos subcapítulos: 1) antecedentes del caso de estudio, refiriéndose a los aspectos contextuales de la ciudad de Guasave; 2) antecedentes del objeto de estudio, donde se relata la situación actual de los PDUCP a nivel estatal, prestando particular atención en el municipio de Guasave.

### 2.1 Antecedentes del Caso de Estudio

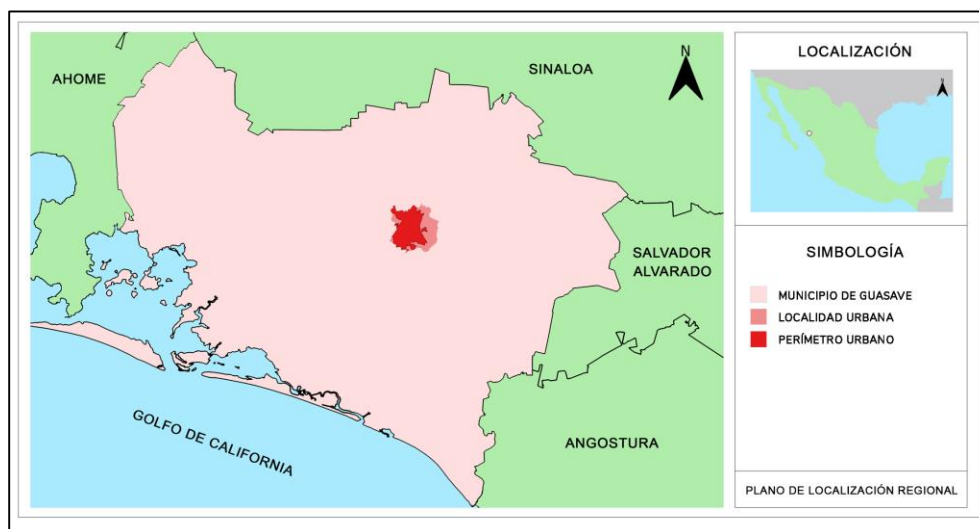
En este subcapítulo se abordan los antecedentes geográficos, históricos, sociales, económicos y urbanos de la ciudad de Guasave, con el objetivo de tener una radiografía de los aspectos contextuales del caso de estudio de la presente investigación.

#### 2.1.1 Aspectos Geográficos

La ciudad de Guasave es la cabecera del municipio de Guasave, localizado en el noroeste del estado de Sinaloa, tal como lo muestra la Figura 2, limita al Norte con el municipio de Sinaloa, al Sur con el golfo de California, al Este con los municipios de Salvador Alvarado y Angostura y finalmente al Oeste con el municipio de Ahome.

### Figura 2

#### Localización regional



La ciudad se localiza en las coordenadas UTM 108°28'18.543" longitud oeste y 25°33'55.970" latitud norte, colindando al Norte con la localidad de Caimanero, al Sur con Campo Tajín, al Este con el río Sinaloa y al Oeste con el canal 27.

El perímetro urbano de la ciudad de Guasave cubre una superficie de 3,784 hectáreas, que incluye la zona industrial y las localidades de Guasavito y Callejones de Guasavito, al margen izquierdo del río Sinaloa; esta superficie absorbe el 1% de las 346,441 hectáreas que representan el área total del municipio.

### ***2.1.2 Aspectos Históricos***

Según las investigaciones de Filiberto Leandro Quintero (2004), Herberto Sinagawa Montoya (2013) y Ramón Hernández Rubio (2015), se le adjudica al misionero Hernando de Villafañe la fundación del poblado de Guasave, con su llegada en 1595 al asentamiento indígena iniciado por el padre Hernando de Santarén al margen del río Petatlán en 1594.

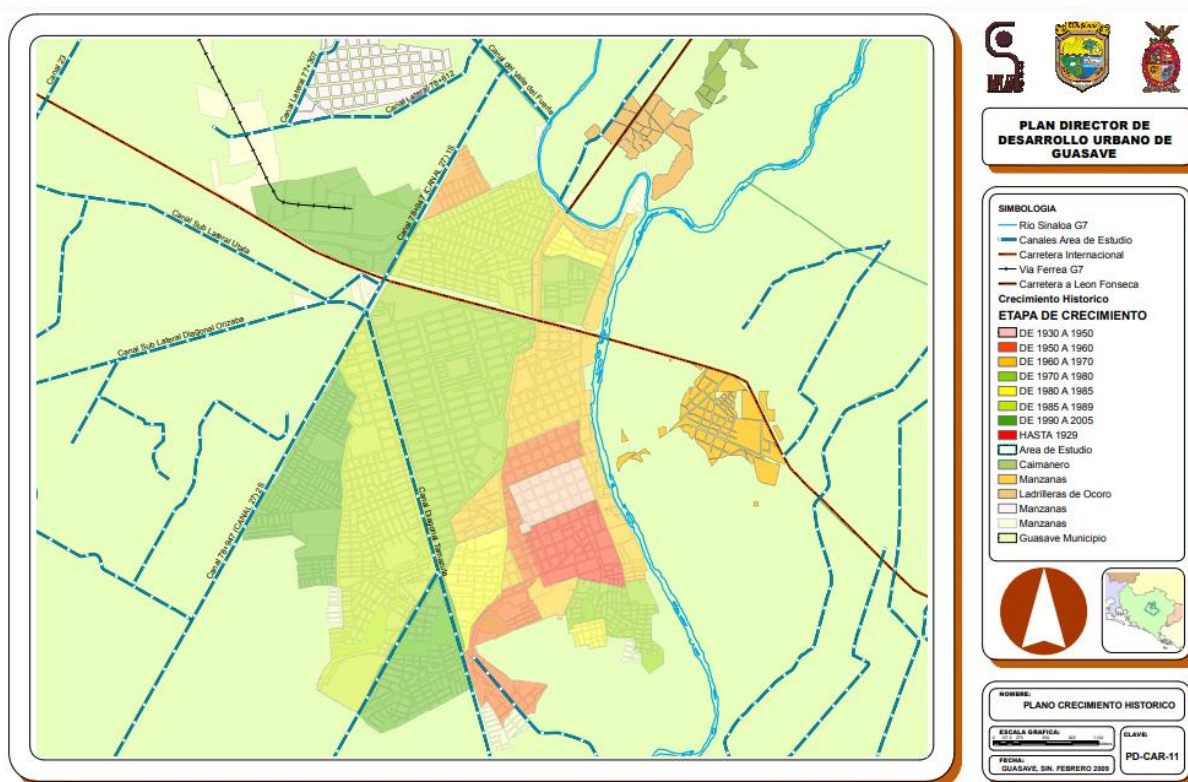
Hernández (2015) menciona que la región de Guasave fue parte del municipio de Sinaloa hasta 1916, luego de que el general Ángel Flores, en ese momento gobernador del Estado de Sinaloa, girara al Congreso del Estado una iniciativa para independizar a Guasave del municipio de Sinaloa, al haberse comprobado que tenía más de 3000 habitantes y recursos propios para subvenir a las necesidades de la administración municipal. Dicha iniciativa apareció en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 30 de noviembre de 1916 y empezó a cobrar efecto el 1 de enero de 1917, aprobando como presidente municipal constituyente a Francisco P. Ruiz. Treinta y siete años después, en agosto de 1954, la cabecera municipal de Guasave fue decretada ciudad.

De 1970 a la fecha, el crecimiento de la mancha urbana se ha dirigido principalmente al sector poniente de la ciudad, tal como lo muestra el plano de crecimiento histórico del PDDU Guasave (2009) representado en la Figura 3. Donde se puede observar cómo los bordes de la ciudad

han sido definidos históricamente por cuerpos de agua, por ejemplo, el río Sinaloa, el arroyo de Ocoroni y canales que con el tiempo han sido entubados, como es el caso del canal diagonal, que, según la representación gráfica de dicho plano, este fungió como borde hasta aproximadamente el año 1985.

### Figura 3

#### *Crecimiento histórico de la ciudad*



*Nota:* Adaptado de “Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guasave” [plano], por Instituto Municipal de Planeación de Guasave, 2009, <https://n9.cl/wmj11>

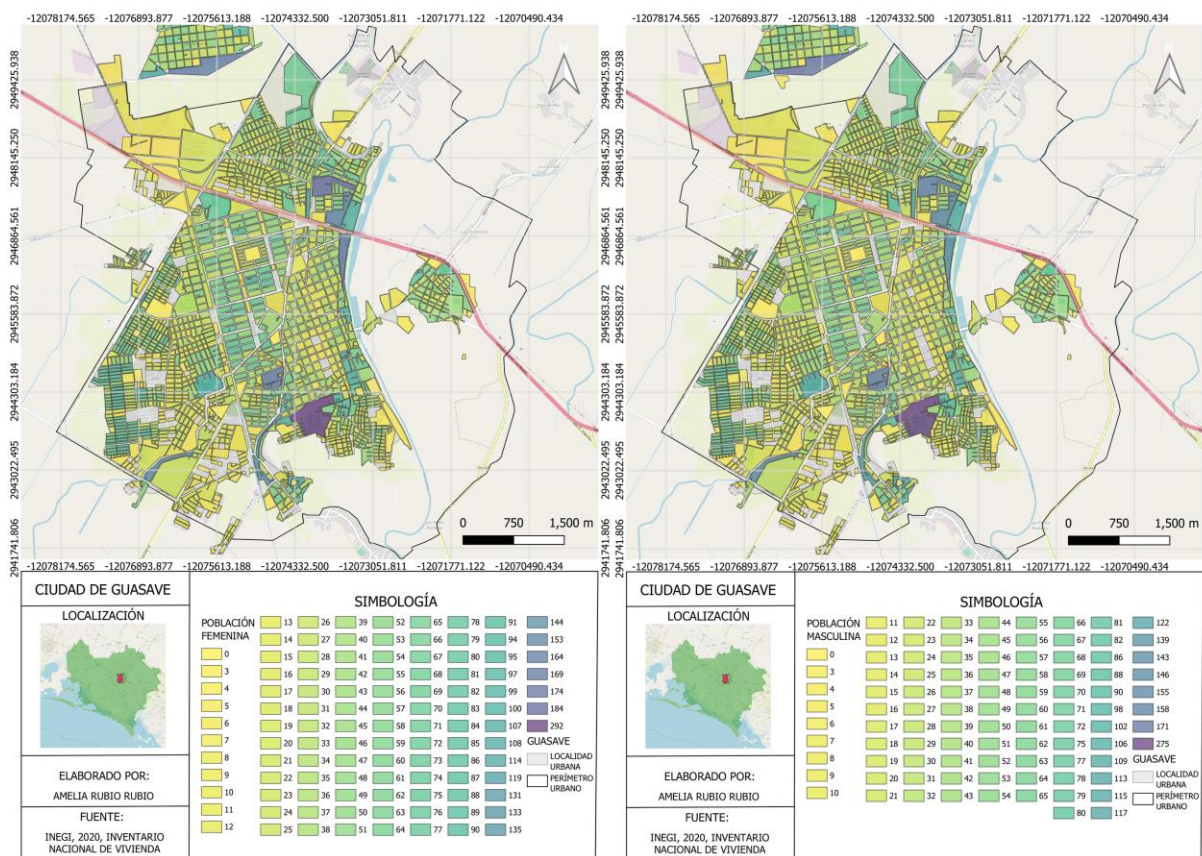
### 2.1.3 Aspectos Sociales

A partir de los resultados estadísticos del censo de población y vivienda 2020, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se estima que la ciudad de Guasave tiene una población total de 77,849 habitantes, de los cuales el 51% representan la población

femenina y el 49% la población masculina. La Figura 4 permite entender la distribución de la población por género a nivel manzana.

## Figura 4

### *Población por género*



La comparación de los mapas que integran la figura revela una densidad poblacional por manzana similar en ambos géneros, por tanto, no se pueden definir sectores donde predomine la concentración de un género sobre el otro. Por lo tanto, se entiende que la población por género se encuentra distribuida equitativamente en el territorio.

Respecto a la edad de los habitantes de la ciudad, según el INEGI (2020), el 23.23% de la población total, son infantes menores de 14 años, el 23.81% representa a los jóvenes entre 15 y 29

años, el 39.31% corresponde adultos entre los 30 y 59 años y el 13.56% integra a los adultos mayores de más de 60 años.

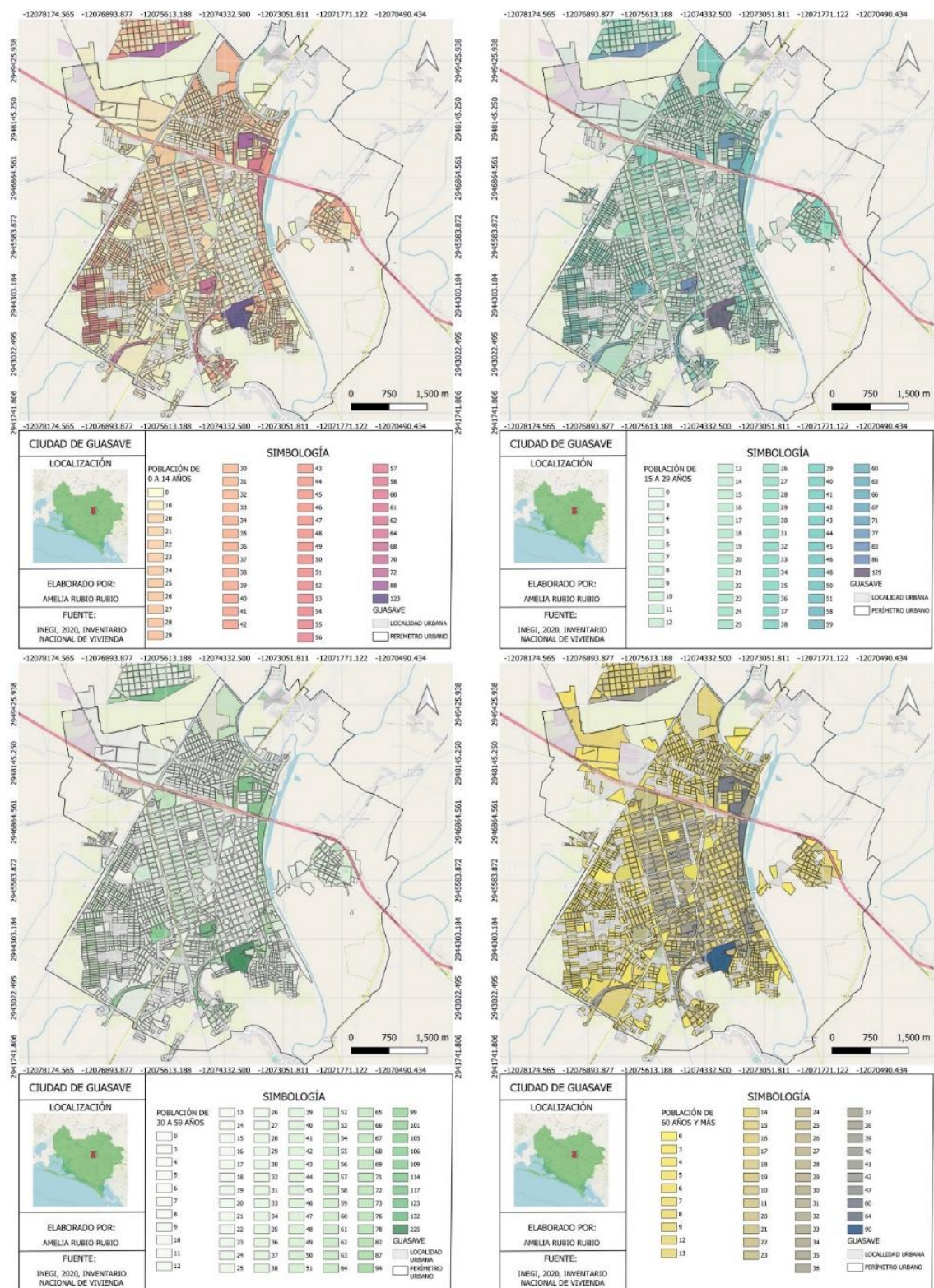
La distribución espacial de la población por edad se muestra en la Figura 5, donde se puede observar que en el caso del rango de edad entre los 0-14 y 15-29 años, correspondiente a la población infantil y juvenil, existe una mayor concentración en el sector sur-poniente de la ciudad, sobre todo en los fraccionamientos: Santa María, Ampliación Santa María y Santa María etapa 3, además de las colonias: Revolución Mexicana y Piedrera, ubicadas en el noreste de la misma; también se puede percatar una escasa o casi nula población infantil en la colonia centro y el primer cuadro de la ciudad. En el caso de la población adulta, su distribución es más uniforme que en el caso anterior, sin embargo, se puede observar una mayor densidad en algunas manzanas cercanas a los bordes de la localidad, sobre todo al margen del río Sinaloa. Por último, la población de adultos mayores a 60 años, reside principalmente en el centro y el noreste, particularmente en las colonias: Del bosque, Ejidal, Ángel Flores, Centro, Ipis y Revolución Mexicana.

En resumen, se puede concluir que la población adulta se encuentra distribuida de manera uniforme por la ciudad; en el caso de las personas adultas mayores, estos residen principalmente en la zona centro, que también es la más antigua, según el plano de crecimiento histórico de la ciudad de Guasave; por último, las poblaciones infantil y juvenil habitan en mayor cantidad las colonias y fraccionamientos de reciente creación. También es importante señalar que: en general, las colonias antiguas tienen una menor densidad poblacional en relación al resto, situación que provoca vacíos urbanos en el centro y una mayor concentración de la población en las periferias, un problema muy común en las ciudades actuales.



Figura 5

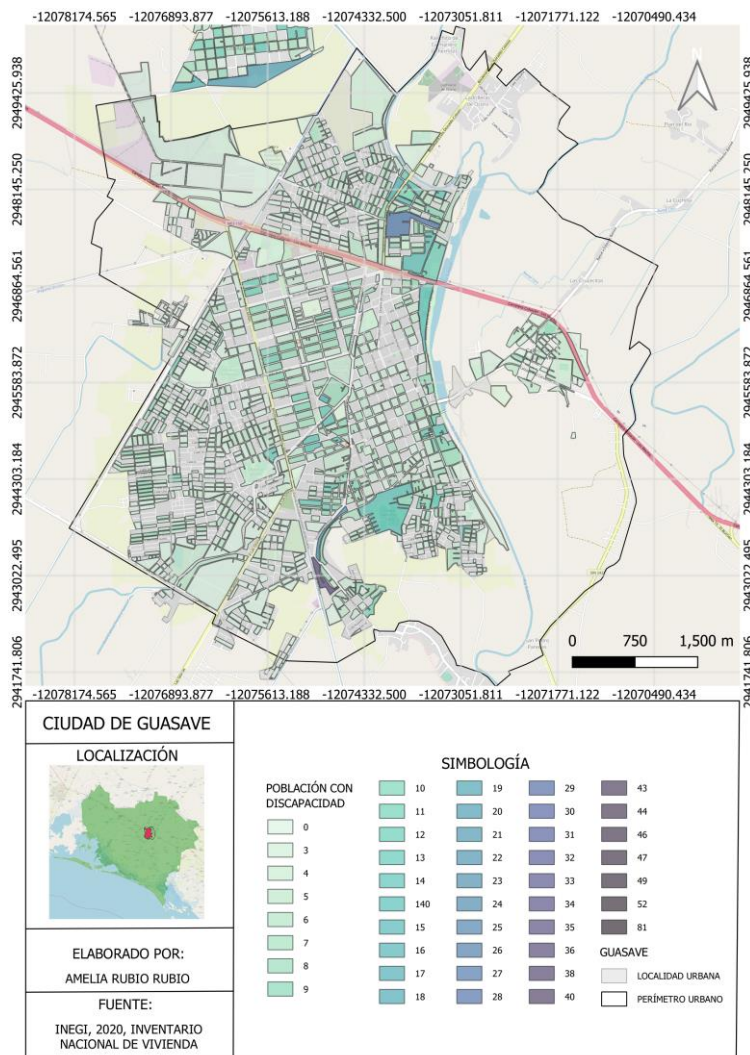
Población por rango de edad



Otro dato relevante es que el 4.18% de la población total cuenta con alguna discapacidad, ya sea motriz, visual, intelectual, entre otras; los sectores con mayor densidad de esta población se localizan en la zona noreste y sur de la ciudad, tal como lo muestra la Figura 6.

## Figura 6

### *Población con discapacidad*



Respecto a la educación, según el INEGI (2020) los habitantes de la ciudad promedian grado de escolaridad (GPE) de 11.75, esta cifra es resultado de la siguiente fórmula:

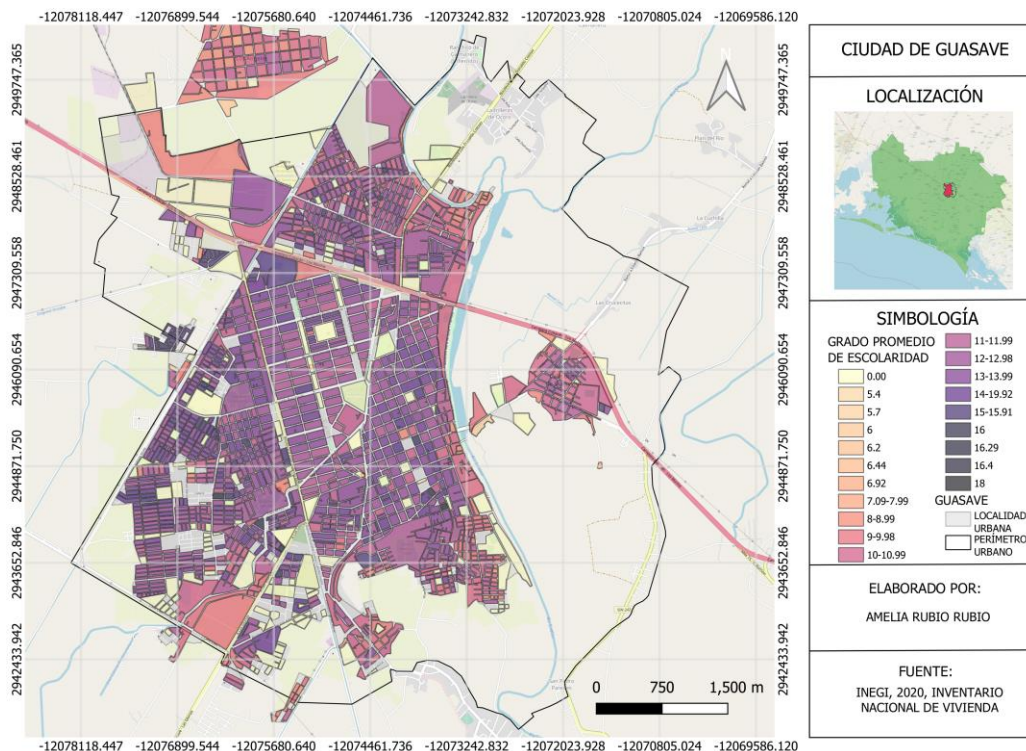
$$GPE = \frac{\text{monto de grados escolares aprobados por las personas ente 15 y 130 años de edad}}{\text{las personas del mismo grupo de edad}}$$



En la Figura 7 se puede observar como las manzanas al margen del río Sinaloa y el arroyo de Ocoroni agrupan a la población con GPE más bajo en relación al resto de la ciudad.

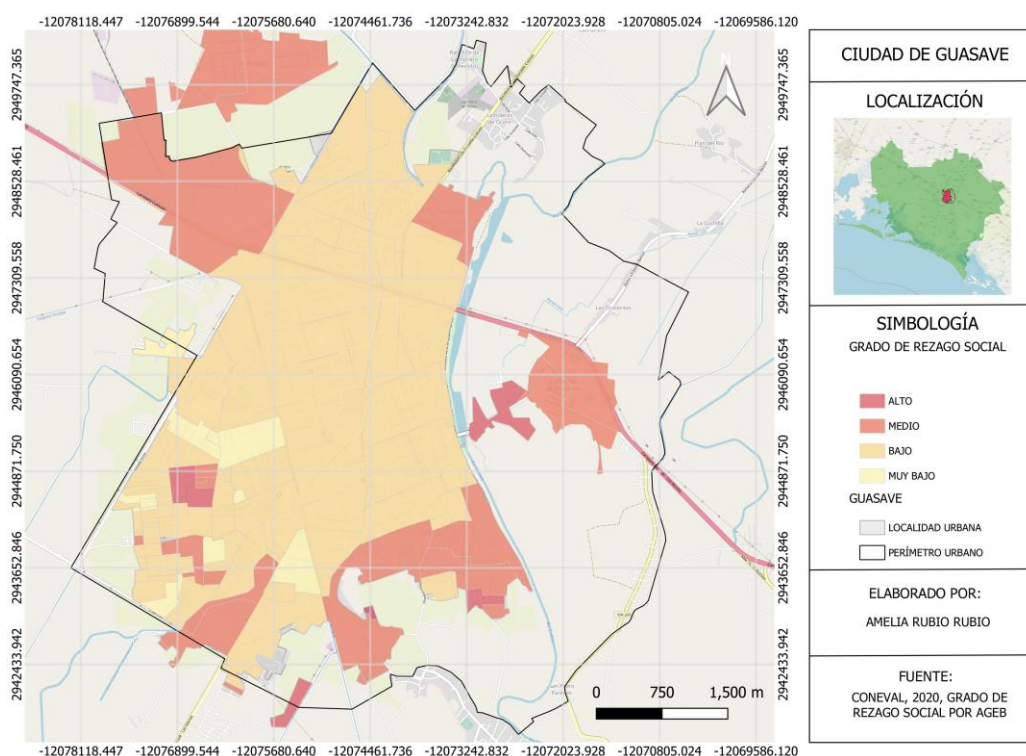
## Figura 7

### *Grado promedio de escolaridad*



En cuanto al rezago social de la ciudad, en 2020 el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) declaró que el grado de rezago social (GRS) de la ciudad de Guasave en general es Muy Bajo, sin embargo, esta afirmación no representa una totalidad en la ciudad. La Figura 8 permite apreciar cómo según los datos del CONEVAL (2020) a nivel Área Geoestadística Básica (AGEB), la zona noreste y sur de Guasave se encuentran dentro del GRS Alto, al igual que el sector noroeste, correspondiente a la zona industrial. Además, las localidades de Guasavito y Callejones de Guasavito, que, si bien no son parte de la localidad urbana de Guasave, si se encuentran dentro de su perímetro urbano, tienen respectivamente un GRS Alto y Medio.



**Figura 8***Grado de rezago social*

La Tabla 4 resume los aspectos sociales abordados previamente en este subcapítulo.

**Tabla 4***Resumen del contexto social de la ciudad de Guasave*

Descriptor	Datos 2020
Población total	77,849
Población femenina	40,866
Población masculina	36,983
Población menor de 14 años	18,135
Población de 15 a 29 años	18,543
Población de 30 a 59 años	30,606
Población mayor a 60 años	10,563
Personas con discapacidad	3,254
Población afroamericana	918
Población indígena	308
Grado promedio de escolaridad	11.75
Población económicamente activa	37425
Total de viviendas particulares habitadas	22,664
Índice y grado de marginación	Muy bajo

Índice y grado de rezago social

Muy bajo

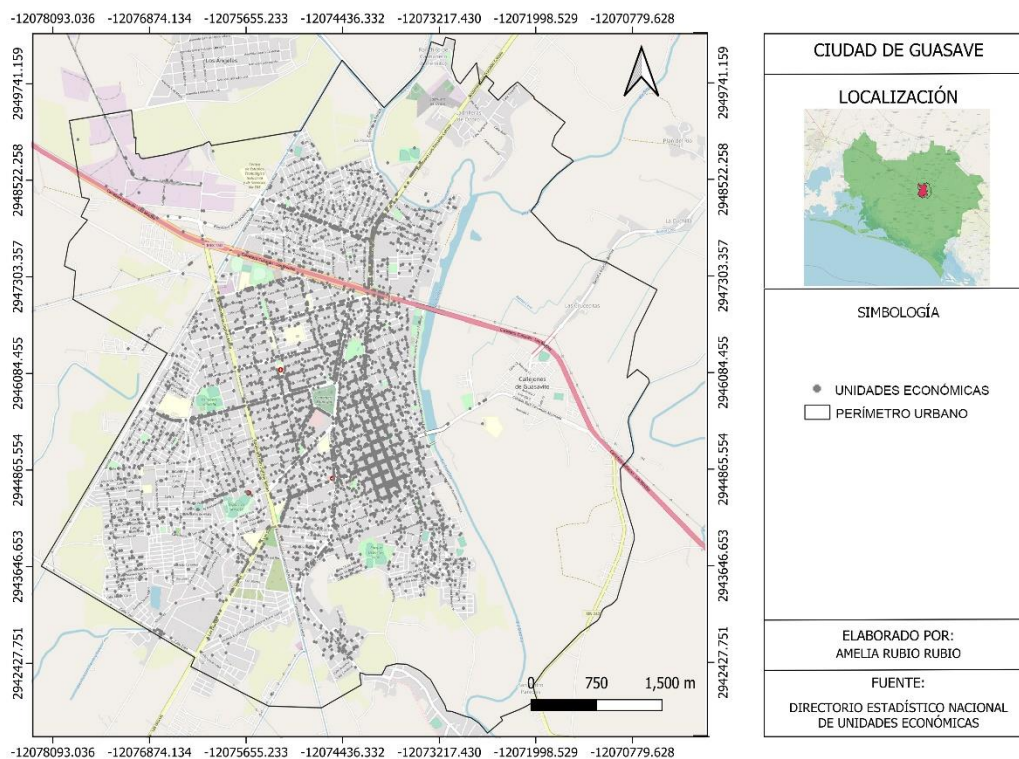
*Nota.* Datos tomados de los censos de población y vivienda 2020 del INEGI.

### 2.1.4 Aspectos Económicos

Si bien el municipio de Guasave es conocido por ser uno de los principales productores agrícolas de la región, la ciudad de Guasave ha diversificado sus actividades económicas. Según el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) las actividades de la ciudad parten principalmente de la comercialización de productos y servicios, tales como el comercio al por menor y por mayor, principalmente de alimentos, servicios profesionales, financieros, inmobiliarios, de educación, salud, cultura, alojamiento, medios de comunicación etc. La Figura 9 muestra cómo las unidades económicas se concentran principalmente en la colonia centro y algunos corredores urbanos y comerciales localizados al norte y poniente de la ciudad.

#### Figura 9

##### Unidades económicas



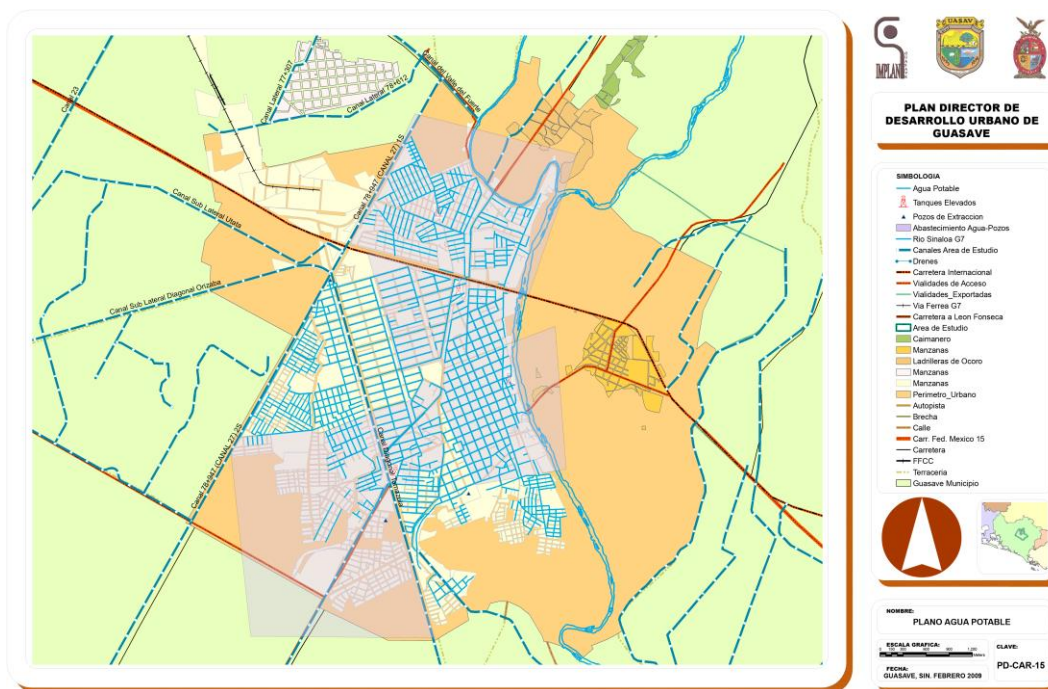
### 2.1.5 Aspectos Urbanos

Respecto a la infraestructura, entendida como “el conjunto de obras que soportan la configuración y el funcionamiento de las ciudades, posibilitando el uso del territorio urbano” (Pírez, 2013, p. 45), la ciudad de Guasave cuenta con redes de suministro y abastecimiento que proporcionan agua potable, saneamiento, energía eléctrica y de más servicios urbanos.

Según datos del INEGI (2020), en la ciudad existen un total de 22,625 viviendas habitadas, de las cuales 22,125 disponen de agua potable entubada suministrada del servicio público, representando un abastecimiento del 97.7%, cuya dotación parte de pozos de extracción y tanques elevados. La Figura 10 muestra gráficamente la distribución de la red de agua potable en la ciudad.

#### Figura 10

##### Cobertura de agua potable



*Nota:* Adaptado de “Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guasave” [plano], por Instituto Municipal de Planeación de Guasave, 2009, <https://n9.cl/8fryn>

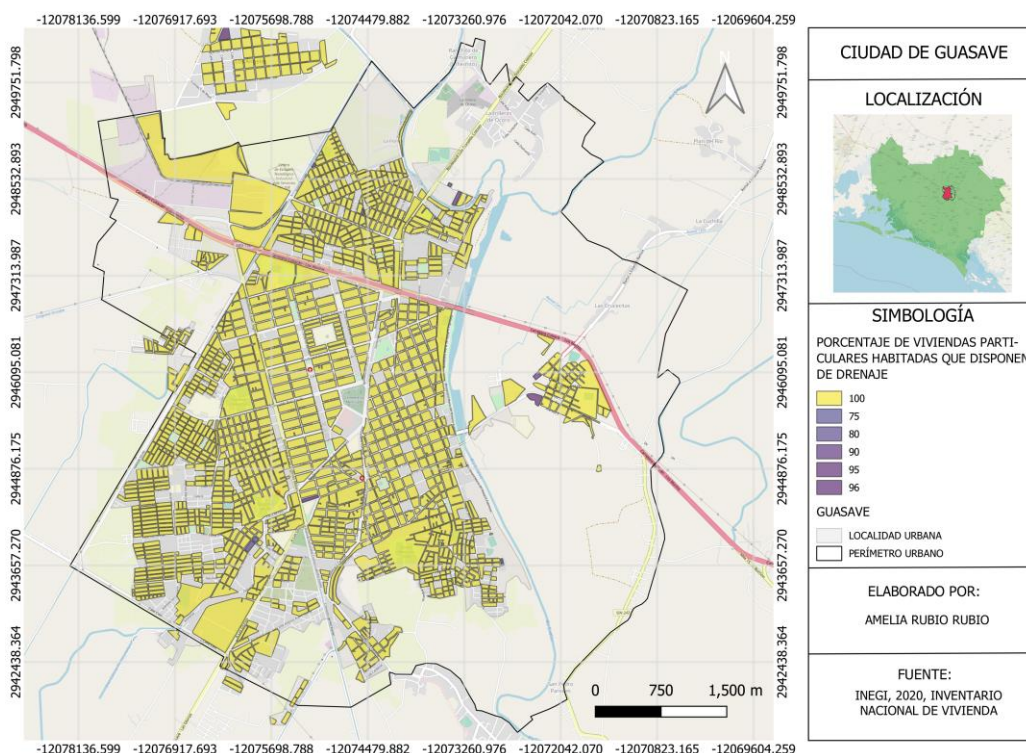
Según el PDU de la ciudad de Guasave (2009) “el estado físico de las redes de servicio de agua potable se encuentra en buenas condiciones, cuentan con una antigüedad de 25 a 30 años,

mientras que su vida útil alcanza los 40 a 45 años” (p. 36). Sin embargo, tomando en cuenta que han pasado 14 años desde la fecha en que se decretó este instrumento de planeación, se puede interpretar que la red se encuentra en sus últimos años de vida útil y por tanto requiere atención.

En cuanto al servicio de drenaje sanitario, en el PDDU (2009) se menciona que este sistema aprovecha la escasa pendiente natural de la ciudad, a partir de una red de colectores orientados en dirección Noreste-Suroeste y que la red se apoya de drenes en dirección Noreste-Suroeste que canalizan los residuos hacia los drenes San Joaquín y San Gabriel, para posteriormente realizar un recorrido de 12 km hacia el sur hasta llegar la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, ubicada a un costado del poblado El Cubilete. La Figura 11 muestra como actualmente el 99.3% del total de las viviendas habitadas cuentan con drenaje sanitario, siendo beneficiados 22,526 hogares y más de 75 mil habitantes.

**Figura 11**

*Cobertura de drenaje sanitario*

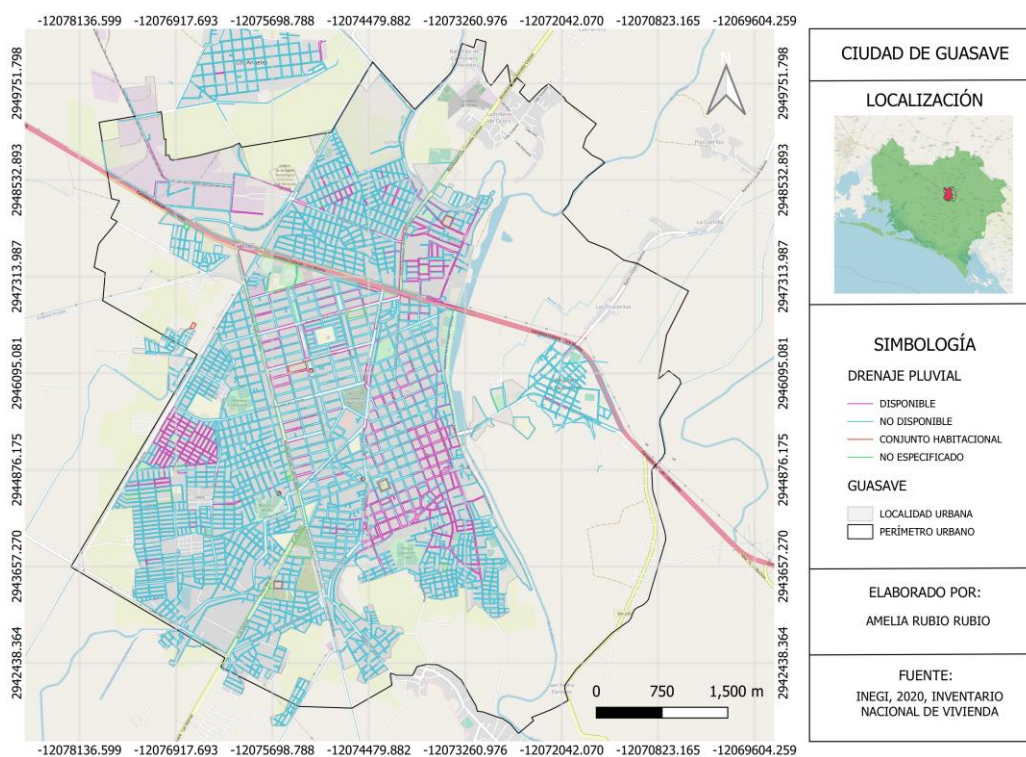




A diferencia del drenaje sanitario, el drenaje pluvial de la ciudad es deficiente y se apoya principalmente del río Sinaloa, el arroyo de Ocoroni, el dren San Gabriel, el canal 27, el canal 23 y el canal Valle del Fuerte. La Figura 12 evidencia como solo unos sectores de la ciudad cuentan con este servicio y que además se encuentran aislados entre sí; tal es el caso de algunas calles de la colonia centro, otras más de la colonia Revolución Mexicana y los fraccionamientos: Miravalle, Margaritas, Villa Universidad y Nuevo Guasave.

**Figura 12**

*Cobertura de drenaje pluvial*



Una de las principales problemáticas que trae consigo esta situación es que los particulares conectan las descargas pluviales al sistema de drenaje sanitario, lo que ocasiona que este colapse, contribuyendo así a las inundaciones que se presentan en temporada de lluvias.

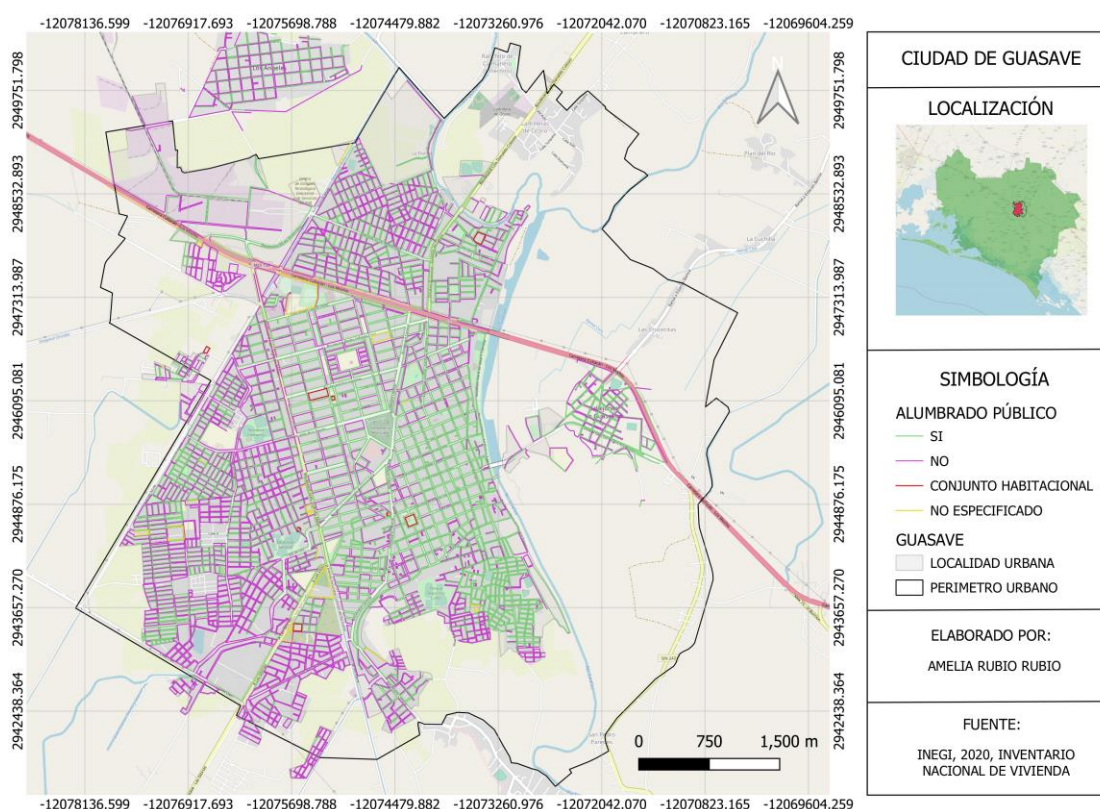
Referente al servicio de energía eléctrica, la cual es “suministrada por la planta termoeléctrica TOPOLOBAMPO a través de la línea de conducción, misma que conduce mediante



mayoría de las vialidades que tienen iluminación se localizan en el centro de la ciudad y sus zonas aledañas. Además, gran parte de las luminarias existentes son de alcance vehicular y requieren mantenimiento y están obstruidas por elementos arquitectónicos o vegetación. La ausencia de estos elementos urbanos puede generar sensaciones de inseguridad en los habitantes y fortalecer la estigmatización del territorio.

## Figura 14

### *Cobertura de alumbrado público*



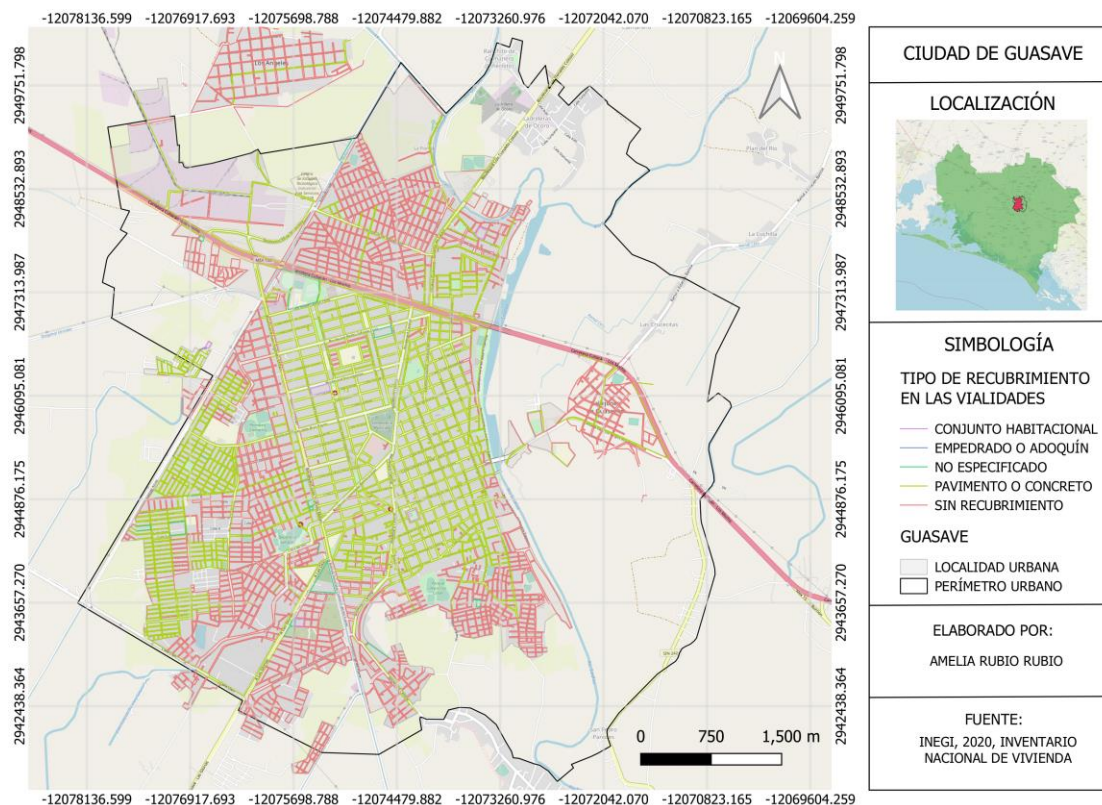
En el tema de pavimentación, según datos del IMPLAN Guasave (2022), dentro de la mancha urbana hay 392 km de calles, de los cuales 183 km tienen recubrimiento asfáltico o de concreto hidráulico, representando una cobertura de pavimentación del 46.6%. Teniendo una cobertura total en las colonias: Ejidal, Del Bosque, Ángel Flores, Centro, Ipis y Privada Popular, ubicadas en el centro y el oriente de la ciudad, además de los fraccionamientos: Fundadores, Villa



Universidad, Margaritas, Miravalle, Los Ángeles, Hernando de Villafañe, Villa Campestre, Santa Fe, Santa María, Ampliación Santa María y Santa María etapa 3, localizados en el sector poniente de la misma, tal como se representa en la Figura 15.

**Figura 15**

*Recubrimientos en vialidades*



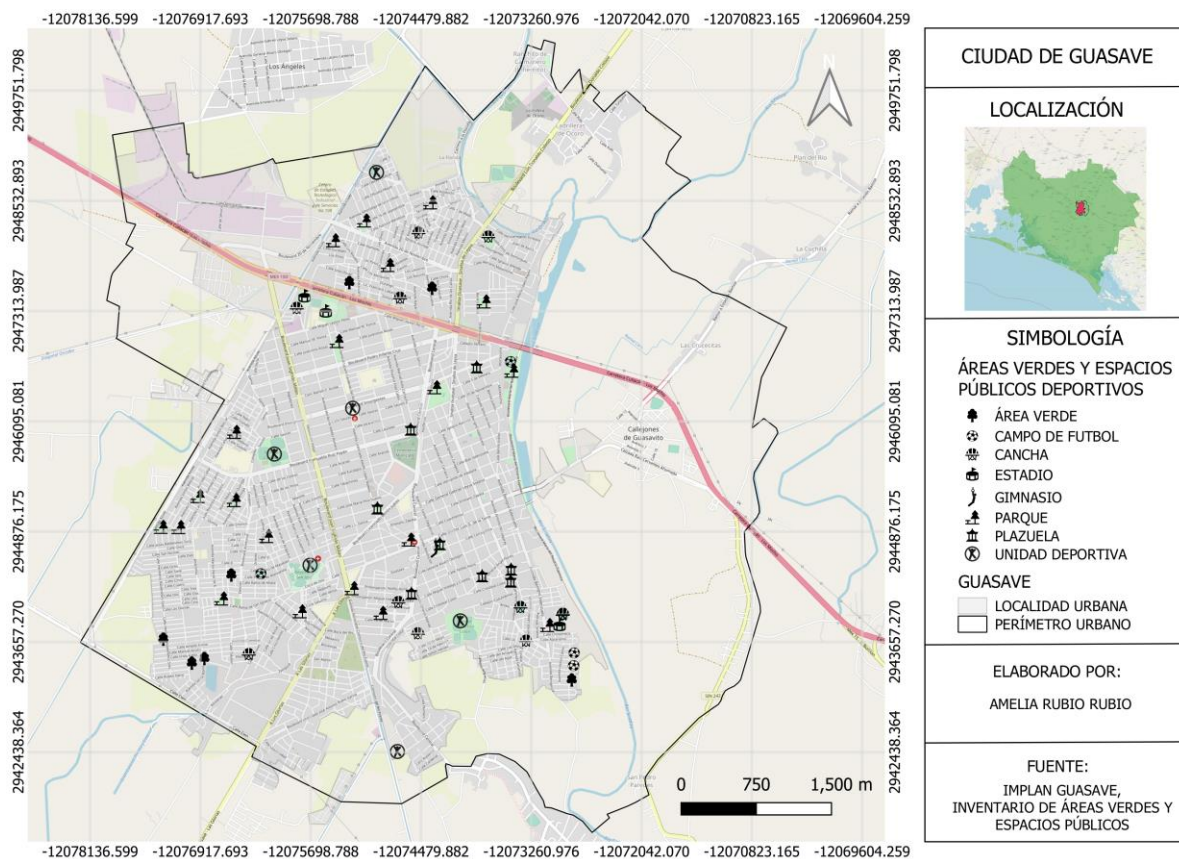
En cuestión de equipamientos para el desarrollo de actividades recreativas y deportivas, Guasave cuenta con 69 espacios de este tipo, clasificados como: áreas verdes, campos de fútbol, canchas deportivas, estadios, gimnasios, parques, plazuelas y unidades deportivas; algunos en mejores o peores condiciones que otros. Por ejemplo, los espacios localizados en las colonias populares suelen carecer de mantenimiento o infraestructura de calidad, mientras que los ubicados en el centro generalmente se encuentran en mejor estado, tal es el caso del parque Hernando de Villafañe, el gimnasio Luis Estrada Medina o la plazuela Miguel Hidalgo.



La ubicación y distribución de las áreas verdes y espacios públicos recreativos de la ciudad de Guasave se ve en la Figura 16. Además, cabe mencionar que el municipio cuenta con predios propiedad del mismo que se encuentran baldíos, incluso algunos de ellos han sido invadidos por particulares.

**Figura 16**

*Áreas verdes y espacios públicos deportivos*

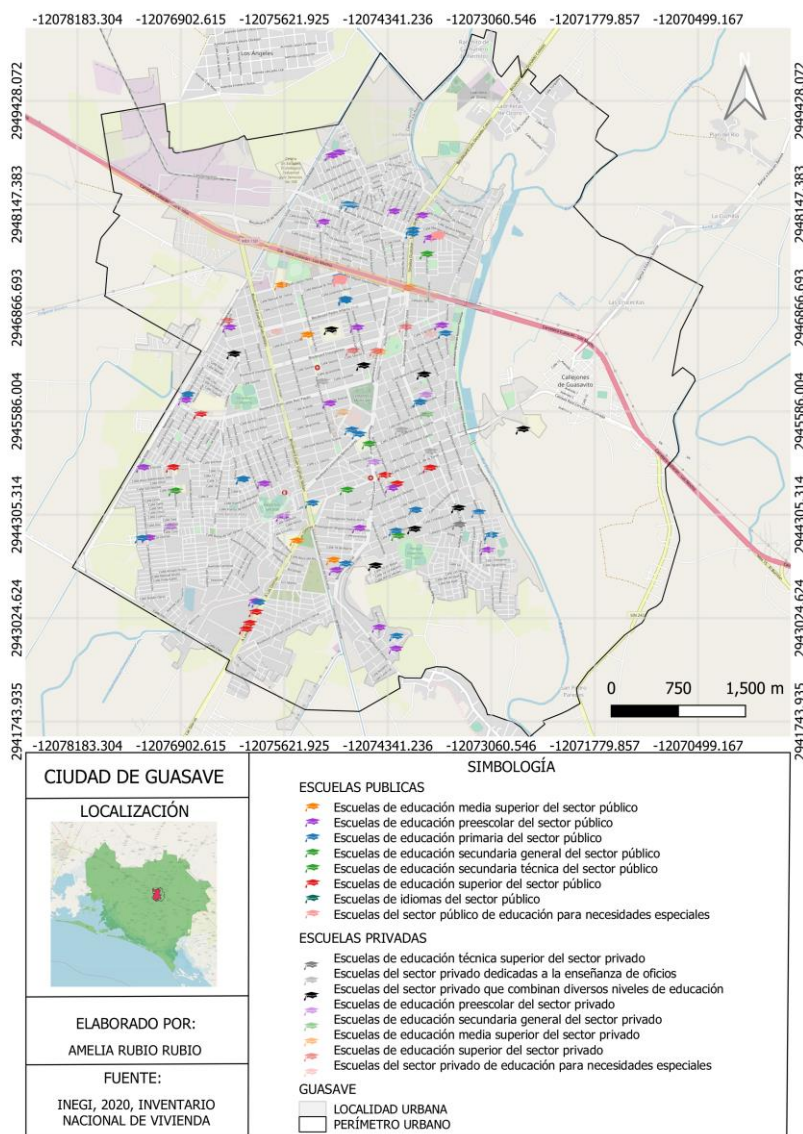


En cuanto los equipamientos para la educación, el DENUE (2022) revela que la ciudad cuenta con instituciones educativas de nivel preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y técnica superior; así como escuelas de idiomas, escuelas para la educación de personas con necesidades especiales e instituciones para la enseñanza de oficios; sumando un total de 103 planteles educativos distribuidos a lo largo y ancho de la ciudad, de los cuales 78 son del sector

público y 25 del privado. La Figura 17 permite apreciar esta distribución y se deduce que la cobertura educativa es eficiente.

**Figura 17**

*Centros educativos*

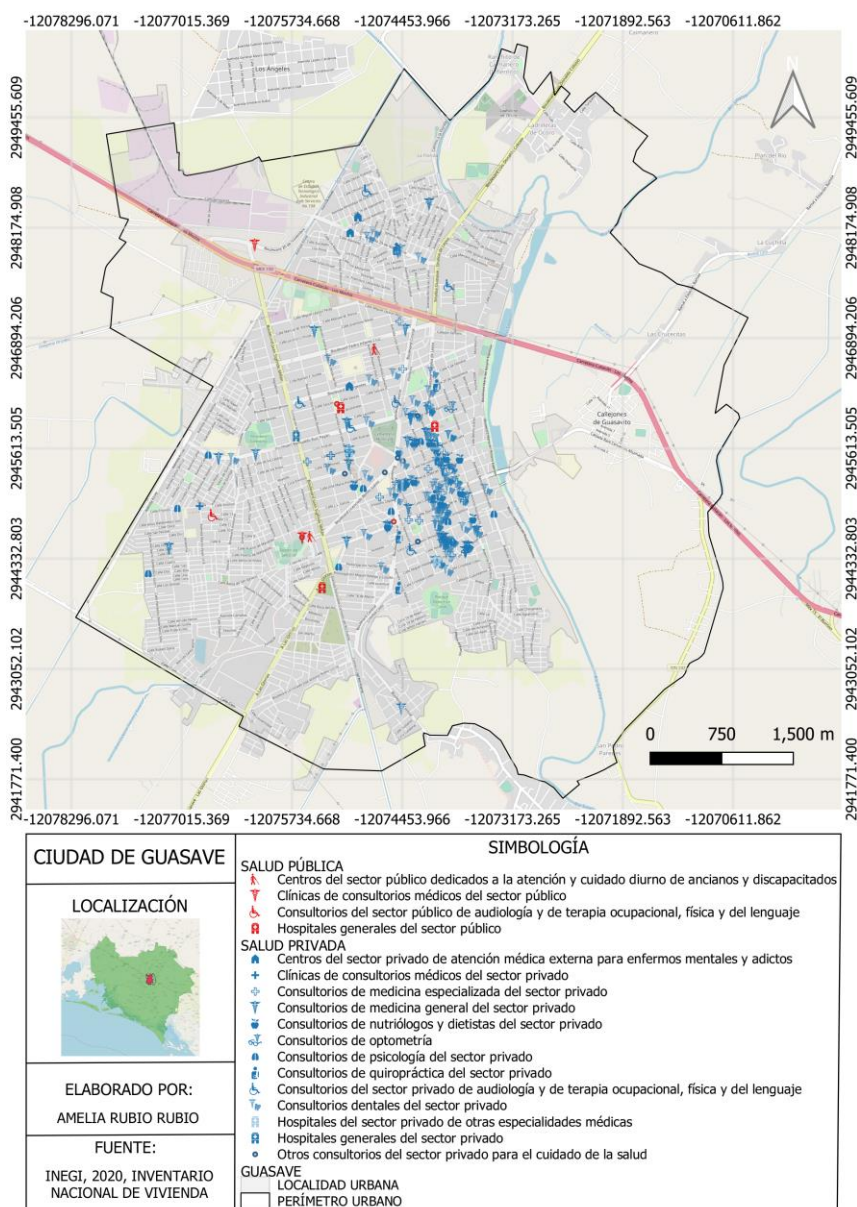


Respecto a los servicios de salud, “el sector salud de la ciudad cuenta con una cobertura hospitalaria del 85%” (Plan Director de Desarrollo Urbano, 2009, p. 39). El DENUE (2022) muestra que la ciudad de Guasave tiene 268 instalaciones de atención a la salud, correspondientes a tres hospitales públicos y cuatro privados, dos clínicas públicas y tres privadas, dos centros

públicos dedicados a la atención de personas con discapacidad y adultos mayores, tres centros de atención privada para la atención de enfermedades mentales y adicciones, un consultorio de audiología y terapia ocupacional y 250 consultorios privados que ofrecen servicios dentales, psicológicos, quiroprácticos, nutricionales, homeópatas, medicina general y especializada. Estos últimos localizados en su mayoría en la colonia Centro según la Figura 18.

**Figura 18**

*Servicios de salud*

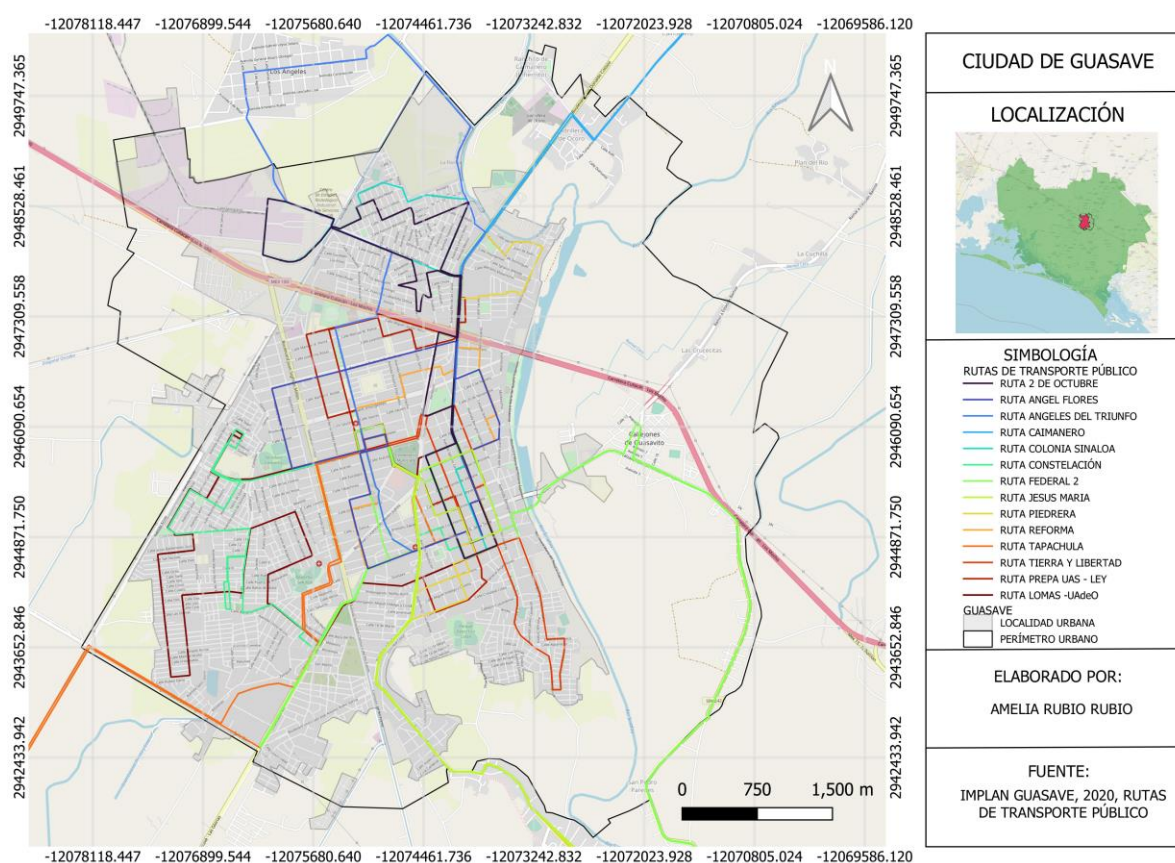




Por último, en cuanto a la cobertura del servicio de transporte público, la Alianza de Transporte Urbano de Guasave cuenta con 67 unidades distribuidas en 14 rutas: Tierra y libertad, Lomas-UAdO, 2 de octubre, Ángeles del Triunfo, Reforma, Caimanero, prepa UAS-Ley, constelación, colonia Sinaloa, federal 2, Piedrera, Ángel Flores, Tapachula y Jesús María, cuyos recorridos se representan en la Figura 19.

**Figura 19**

*Rutas de transporte público*



La ruta más corta es la Reforma, cuyo recorrido es de 7.58 km en un tiempo aproximado de 40 minutos; la más larga es la Federal 2, la cual recorre 28.1 km en un periodo de una hora con treinta y seis minutos. Sin embargo, la ruta que dura más tiempo es la Tapachula, que tarda una hora con cincuenta minutos en realizar el recorrido. Las rutas que tienen más unidades son Lomas-

UAdeO, Prepa UAS-Ley y Piedrera, con ocho unidades, mientras que las que tienen menos son la Tapachula y Jesús María, con solo una unidad. La Tabla 5 desglosa en número de rutas y unidades disponibles, así como la distancia y tiempo que requiere cada recorrido.

**Tabla 5**

*Rutas de transporte público*

No.	Descripción	Kilómetros de recorrido	Tiempo (hora)	Unidades
1	Tierra y libertad	8.7	0:48	6
2	Lomas-UAdeO	15.91	1:04	8
3	2 de octubre	13.47	0:56	4
4	Ángeles del triunfo	15.14	1:03	4
5	Reforma	7.58	0:40	3
6	Caimanero	14.85	1:04	4
7	Prepa UAS-Ley	11.96	0:56	8
8	Constelación	15.96	1:04	6
9	Colonia Sinaloa	12.19	0:54	6
10	Federal 2	28.1	1:36	6
11	Piedrera	18.27	1:14	8
12	Ángel Flores	8.5	1:00	2
13	Tapachula	22.4	1:50	1
14	Jesús María	18.66	1:15	1

## 2.2 Antecedentes del Objeto de Estudio

En este subcapítulo se indaga sobre la situación actual del Estado de Sinaloa en cuanto a sus PDUCP y el proceso que se está realizando en la ciudad de Guasave para su elaboración/actualización.

### 2.2.1 Los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población en el Estado de Sinaloa.

En Sinaloa, sólo cuatro ciudades cuentan con este instrumento de planeación: Culiacán, Mazatlán, Los Mochis y Guasave. Se sabe que en 2018 Navolato tuvo la intención de sumarse a esta lista, al firmar un convenio de colaboración con la SEDESU para la elaboración del Plan

Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Navolato, sin embargo, se desconocen los motivos por los cuales no ha sido presentado.

De las ciudades anteriormente mencionadas sólo Culiacán tiene actualizado este instrumento de planeación, de hecho, es el único que se titula como “Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población”, el resto siguen denominándose “Planes Directores de Desarrollo Urbano”.

#### **2.2.1.1 Programa de Desarrollo Urbano del Centro De Población de Culiacán (2021).**

En el caso particular de Culiacán, el 11 de diciembre de 2020 IMPLAN Culiacán, en coordinación con el CMOTDUyV y el H. Ayuntamiento de Culiacán, a través de su página web y redes sociales, convocaron a la ciudadanía en general, organizaciones sociales y autoridades municipales, estatales y federales a participar en las audiencias públicas para la actualización del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Culiacán (PMOTDU) y del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Culiacán (PDUyV).

La etapa de audiencias públicas, consultas y talleres inició el 15 de diciembre de 2020 con el Foro de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico de ambos programas, realizado de manera virtual por la plataforma de ZOOM y transmitida en vivo a través de la página de Facebook del Ayuntamiento de Culiacán, esto debido a la contingencia sanitaria provocada por el COVID-19.

Mediante una presentación de PowerPoint se dieron a conocer los objetivos y temas abordados en la etapa de diagnóstico, mismos que se centraron en cinco políticas de desarrollo urbano: medio ambiente, territorio ordenado y eficiente, territorio competitivo, movilidad sustentable, transporte público, ciudadanía y gobernanza; las cuales contemplan 17 ejes, 45 estrategias y 88 líneas de acción. El ejercicio duró poco más de una hora y en él participaron

esencialmente actores de poder como el presidente municipal, el director del IMPLAN Culiacán, integrantes de cámaras empresariales, colegios profesionales y asociaciones.

Posteriormente, en enero de 2021 se realizaron cinco talleres temáticos, para abordar de manera particular cada política, todos se celebraron de manera virtual y se transmitieron en vivo en la página de Facebook del IMPLAN Culiacán. El 12 de enero se abordó el tema de medio ambiente y resiliencia; el 19, territorio ordenado y eficiente; el 21, territorio competitivo; el 26, movilidad sustentable y espacio público y el 28, ciudad y gobernanza.

Los talleres tuvieron una duración de entre una y dos horas, comenzaron con una presentación por parte del cuerpo técnico del IMPLAN Culiacán donde se abordaban datos contextuales según el tema a tratar y la cartera de proyectos estratégicos con sus respectivas metas a corto, mediano o largo plazo. Después se dio la voz a los participantes para comenzar el diálogo y escuchar sus propuestas.

Por último, el 19 de febrero del mismo año se llevó a cabo el “Foro de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa”, para el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social, en este participaron el presidente municipal, el presidente del CMOTDUyV y el director general del IMPLAN Culiacán, quien presentó un resumen del proceso realizado y los resultados obtenidos, los cuales son resumidos en la Tabla 6, concluyendo así la fase de consulta pública.

## **Tabla 6**

### *Resumen de participación*

Políticas	Fecha	Asistencia	Participación	Respuesta	Temas
Medio ambiente y resiliencia	12/01/2021	64	16	14	-Parques -Arbolado -Reforestación -Residuos sólidos

---

					<ul style="list-style-type: none"> <li>-Inventario de especies regionales</li> <li>-Indicadores ambientales</li> <li>-Áreas verdes y espacios públicos</li> </ul>
					<ul style="list-style-type: none"> <li>-Vivienda</li> <li>-Planificación simplificada</li> <li>-Polígonos de consolidación</li> <li>-Cobertura de servicios</li> <li>-Reservas territoriales</li> </ul>
Territorio ordenado y resiliente	19/01/2021	34	7	7	
					<ul style="list-style-type: none"> <li>-Logística</li> <li>-Desarrollo acuícola</li> <li>-Mercados</li> <li>-Turismo</li> <li>-Desarrollo económico</li> <li>-Energías renovables</li> </ul>
Territorio competitivo	21/01/2021	29	8	6	
					<ul style="list-style-type: none"> <li>-Transporte público</li> <li>-Derechos de vía</li> <li>-Sistema integral de transporte</li> <li>-Seguridad vial</li> <li>-Ciclovías</li> <li>-Estaciones de transferencia</li> <li>-Infraestructura verde</li> <li>-Género</li> <li>-Movilidad activa</li> <li>-Sistema de bici pública</li> <li>-Alumbrado público</li> <li>-Peatón</li> </ul>
Movilidad sustentable y espacio público	26/01/2021	69	22	19	



Ciudadanía y gobernanza	28/01/2121	61	10	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Observatorio urbano</li> <li>-Indicadores</li> <li>-Gobernabilidad</li> <li>-Mecanismos de participación</li> <li>-Transparencia</li> <li>-Datos abiertos</li> <li>-Inclusión</li> <li>-Género</li> <li>-Simplificación administrativa</li> <li>-Procesos de participación</li> </ul>
-------------------------	------------	----	----	---	---

*Nota:* Adaptado de Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (2021, 19 de febrero). Cierre de consulta pública [transmisión en vivo]. Foro de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa para el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social, Culiacán Rosales, México.

Como resultado de este proceso, el 21 de octubre de 2021, el H. Ayuntamiento de Culiacán aprobó el PDUCP de la ciudad de Culiacán, mismo fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, No. 131, con fecha del 29 de octubre de 2021; derogando así al Plan Director de Desarrollo Urbano de Culiacán de 2010. Su principal objetivo es “planear la ocupación de la ciudad mediante una instrumentación que garantice atender las necesidades que requieren todos los actores que participan en el desarrollo urbano del centro de población” (Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán, 2021, párr. 2).

El IMPLAN Culiacán (2021) asegura que, para la definición de las políticas, objetivos, metas y estrategias del programa, se asumieron los conceptos para el Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 y sus 17 ODS, particularmente el Objetivo 11.

La cartera de acciones estratégicas derivadas del diagnóstico, análisis y síntesis, suman un total de 39 acciones estratégicas, cada una de ellas con un plazo de ejecución propio que puede ser a corto, mediano, o largo plazo, divididas en cuatro categorías: medio ambiente y resiliencia (14 acciones); territorio ordenado y eficiente (20 acciones); territorio competitivo (5 acciones); y, por

último, movilidad sustentable y espacio público (10 acciones). Por su parte, la cartera de proyectos operativos del municipio para equipamiento, infraestructura y servicios contiene 22 proyectos, mismos que deberán formar parte del banco de proyectos del Sistema Municipal de Proyectos.

**2.2.1.2 Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mazatlán (2013).** El 9 de mayo de 2013 el IMPLAN Mazatlán informó el inicio del proceso de elaboración del Plan Director de Desarrollo Urbano de Mazatlán, convocando a la ciudadanía, organizaciones sociales y autoridades a entregar sus propuestas y opiniones en relación a este instrumento de planeación, así como a participar en las consultas públicas realizadas el 22 de mayo y el 5 de junio de 2013. Dichas consultas constaron de dos foros de participación ciudadana, el primero para la presentación del diagnóstico y socialización del PDDU de Mazatlán y el segundo para la integración de las estrategias del programa y el establecimiento de acuerdos de corresponsabilidad social.

El 26 de diciembre de 2013 el Honorable Cabildo de Mazatlán aprobó El Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mazatlán, mismo que posteriormente fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 3 de marzo de 2014, e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio el 8 de julio de 2015.

Entre los objetivos generales del PDDU Mazatlán destacan: promover una ciudad compacta y densa; ordenar el desarrollo urbano; regular la conservación, mejoramiento y desarrollo de la misma; delimitar el perímetro urbano actual, definir la zona de desarrollo y las de reserva ecológica; e inhibir el crecimiento de la mancha urbana hacia zonas de riesgo.

Las metas del plan se resumen en satisfacer las necesidades actuales de la ciudad, promover la participación activa de la población, fomentar la corresponsabilidad institucional, mantener una actualización y capacitación constante en materia de desarrollo urbano, e implementar un sistema operativo que impulse el cumplimiento de los objetivos planteados.

**2.2.1.3 Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Los Mochis (2015).** La actualización del Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Los Mochis fue aprobada y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa No.058, el 15 de mayo de 2015 y derogó al PDDU 2005-2020, decretado en agosto de 2007. El objetivo general de la actualización es “Inducir un modelo de desarrollo urbano, socialmente integrador, económicamente productivo y competitivo, ambientalmente amable y capaz de sostenerse a través del tiempo”. (Instituto Municipal de Planeación de Ahome, 2014, p.18)

El modelo de desarrollo urbano planteado en su objetivo se estructura a partir de 7 políticas: 1) ordenamiento territorial, 2) usos y aprovechamiento del suelo, 3) tránsito y vialidad, 4) infraestructura y equipamiento, 5) medio ambiente, 6) desarrollo económico y 7) fortalecimiento institucional.

Durante esta investigación no se encontraron publicaciones respecto a los ejercicios participativos realizados durante la consulta pública para la actualización de este instrumento de planeación, tampoco se pudo acceder al documento oficial, solo se encontraron los archivos cartográficos del programa dentro de los datos abiertos de la página web del Gobierno de México.

**2.2.1.4 Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Guasave (2009).** El Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guasave fue publicado el 20 de febrero de 2009 en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa No. 022, bajo el título de “Decreto municipal No. 10 de Guasave – Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guasave”. Este plan es un instrumento rector con alcances legales, técnicos y normativos para el ordenamiento urbano y territorial de la ciudad. Fue elaborado por el IMPLAN Guasave, en colaboración con el H. Ayuntamiento de Guasave, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y la Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable.

Cabe mencionar que el PDDU (2009) derogó al Plan Director de 1991, con el objetivo de dar una continuidad a los proyectos urbanos, luego de evidenciar los pocos resultados previamente obtenidos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. El contenido temático del documento consta de once apartados: Introducción, antecedentes, contexto regional, inventario de la ciudad, caracterización y diagnóstico, estrategias, políticas urbanas, acciones e instrumentos urbanos, inversiones y financiamiento, anexo cartográfico y créditos. Entre sus objetivos destaca el dar orden y controlar el crecimiento urbano, a partir de establecer una delimitación de los usos del suelo al interior de la ciudad y el área de crecimiento futuro.

El área de estudio contempla una superficie de 12,838 hectáreas, correspondientes a la suma de la extensión territorial de la localidad urbana de Guasave (incluyendo la zona industrial) y 55 poblados aledaños. El área limita al Norte, con el canal Valle del Fuerte; al Este, con linderos y canales vecinales; al Sur, con la calle 300; y al Oeste con el canal 23.

Las estrategias que definen el desarrollo urbano de la ciudad de Guasave hacia el año 2030, parten de cinco ejes y 25 acciones, mismas que se resumen y clasifican en la Tabla 7.

### **Tabla 7**

#### *Ejes y acciones del PDDU Guasave 2009*

Eje	Acciones
Normativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonificación primaria</li> <li>2. Zonificación secundaria</li> <li>3. Estrategia Vial y Transportes</li> </ol>
Políticas	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rescate de áreas naturales</li> <li>2. Restricción del poliducto en áreas vulnerables</li> <li>3. Rehabilitación de espacios públicos</li> <li>4. Manejo integral de aguas pluviales</li> <li>5. Movilidad sustentable, programa integral de vialidad</li> <li>6. Ocupación de vacíos urbanos</li> <li>7. Redensificación urbana, reforestación urbana</li> <li>8. Cobertura de servicios públicos en el casco urbano</li> <li>9. Plan centro urbano</li> </ol>

	10. Equipamiento estratégico.
Acciones e instrumentos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover una estructura urbana compacta</li> <li>2. Cobertura de servicios públicos en el casco urbano</li> <li>3. Protección ambiental</li> <li>4. Inducción fiscal y manejo diferencial del predial</li> <li>5. Tarifas más bajas para promover el aprovechamiento de suelo en áreas prioritarias de expansión</li> <li>6. Normas de control de la especulación</li> <li>7. Derecho de desarrollo y sistemas de transferencia de potenciales</li> <li>8. Fortalecimiento del régimen de licencias y autorizaciones para evitar el crecimiento fuera de la normatividad</li> <li>9. Contribuciones especiales en materia urbana y ambiental</li> <li>10. Polígonos y sistemas de actuación.</li> </ol>
Gestión de proyectos financieros y corresponsabilidad sectorial	1. Creación de grupos sectoriales de trabajo.
Participación ciudadana	1. Ciudadano supervisor de su ciudad.

---

*Nota:* Elaboración propia a partir de “Plan Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Guasave”, por Instituto Municipal de Planeación de Guasave, 2009.

El proceso participativo para la elaboración de este instrumento de planeación consistió en dos foros con actores clave, celebrados durante el calendario de audiencias públicas. A fin de cumplir con los requisitos establecidos en la entonces vigente Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.

**2.2.1.5 Programa de Desarrollo Urbano de Centros de Población de Guasave 2022.** El 19 de agosto de 2022, se realizó en las instalaciones del centro cultural Guasave el primer taller de participación ciudadana, cuyo objetivo era integrar las propuestas de los organismos sociales, ingenieros civiles, arquitectos y empresarios en el programa. El ejercicio comenzó con una explicación de la importancia de este instrumento de planeación, seguido por la presentación de un diagnóstico de la ciudad de Guasave, donde se expusieron aspectos como el crecimiento histórico de la ciudad, la disponibilidad de suelo al interior del perímetro urbano, la actual

zonificación primaria y secundaria establecida en el PDDU (2009) y las bases jurídicas que sustentan la elaboración del PDUCP. Posteriormente se realizó una caracterización de la ciudad referente a los principales cuerpos de agua que cruzan la ciudad, la cobertura y eficiencia de las rutas de transporte público, las zonas de vulnerabilidad y riesgo localizadas dentro del perímetro urbano y la cobertura de pavimentación dentro del mismo.

La segunda fase del ejercicio consistió en dividir a los asistentes en cinco mesas de trabajo, cada una con un eje en específico, siendo estos: movilidad, equipamiento e infraestructura, sustentabilidad, vulnerabilidad, normatividad y usos de suelo. Los temas abordados en cada eje se presumen en la Tabla 8.

**Tabla 8**

*Contenido de los ejes*

Ejes	Contenido
Sustentabilidad	Contaminación, recolección de basura, flora, fauna, basureros clandestinos, etc.
Vulnerabilidad	Inundaciones, colectores pluviales, instalaciones peligrosas, etc.
Normatividad y uso de suelo	Permisos de construcción, reglamentos, permisos de uso de suelo, trámites relacionados, etc.
Equipamiento e infraestructura	Espacios públicos, alumbrado público, pavimentación, agua potable, drenaje sanitario, etc.
Movilidad	Conectividad banquetas, estacionamiento, transporte público, puentes, ciclovías, peatones, etc.

En cada mesa se colocó un plano de la ciudad tamaño 90cm x 60cm y hojas blancas con el título del eje abordado según la mesa, el objetivo era que los participantes ubicaran en el mapa aquellos puntos o zonas de la ciudad que presentaran deficiencias o problemas en relación al contenido del eje. Una vez ubicadas las problemáticas, se solicitó a los participantes dialogar con los integrantes de su mesa, a fin de proponer las posibles soluciones según su criterio. Posteriormente se seleccionó a un representante de cada mesa para que leyera en voz alta las observaciones realizadas por su equipo.

Cabe mencionar que, pese a que la convocatoria a participar fue dirigida a toda la ciudadanía del municipio de Guasave, solo asistieron al evento funcionarios públicos y representantes de los colegios y cámaras empresariales, a quienes se les realizó una invitación directa por medio de oficio firmado por el director general del IMPLAN Guasave.

Un mes después, entre el 20 y 27 de septiembre de 2022, se realizaron talleres zonales de participación ciudadana. Esta vez la invitación solo se hizo a través de las páginas de Facebook del IMPLAN el 15 de septiembre y el H. Ayuntamiento de Guasave el 23 de septiembre. El calendario de los foros zonales se dividió en dos zonas por día, por lo que dentro de una semana se realizaron ocho talleres en cuatro días, todos ellos en espacios públicos. El lugar, fecha y hora de los talleres se muestra la Tabla 9.

**Tabla 9**

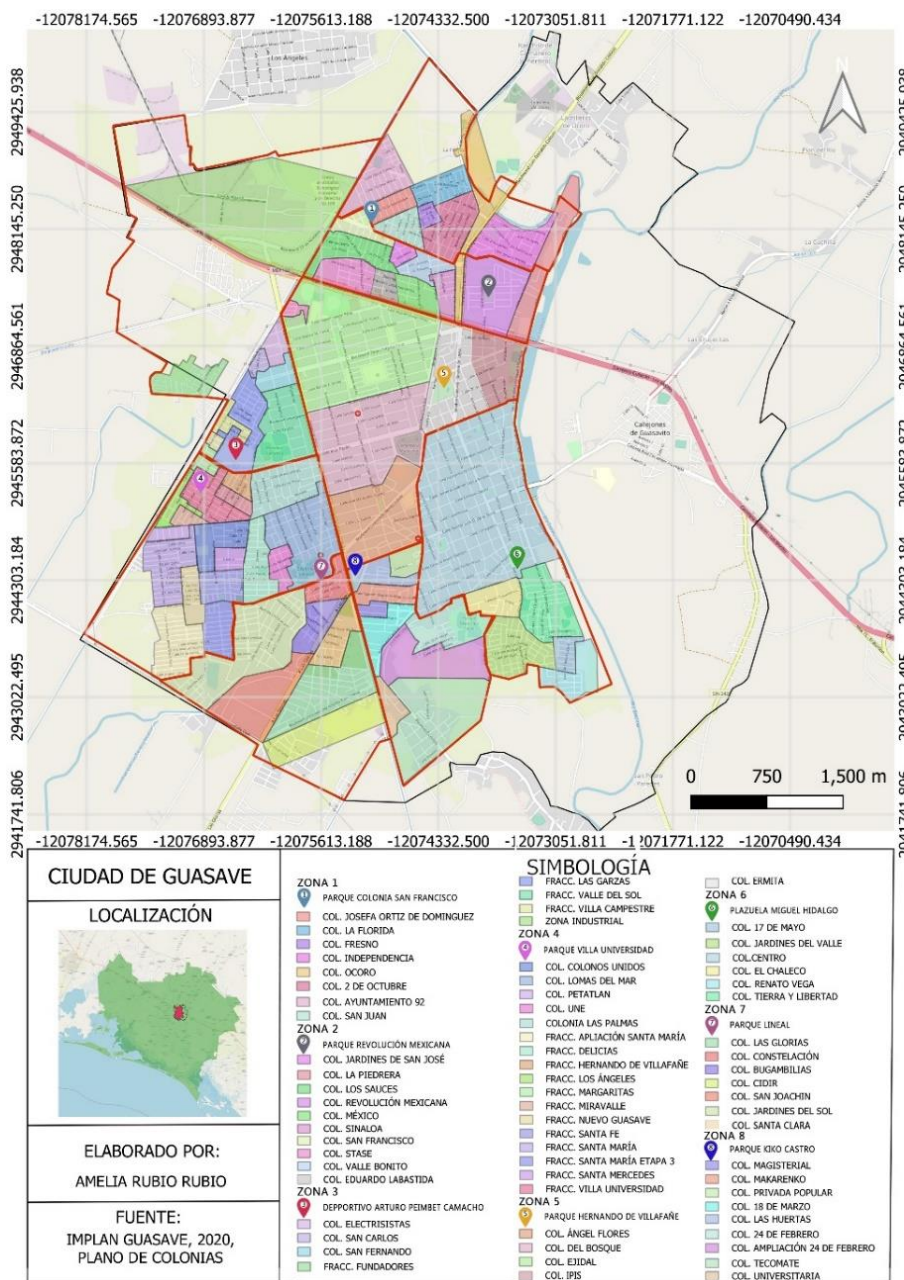
*Calendario de foros zonales*

Zona	Lugar	Fecha	Hora
1	Parque Colonia San Francisco	Martes 20 de septiembre de 2022	5:00 pm
2	Parque Revolución Mexicana	Martes 20 de septiembre de 2022	7:00 pm
3	Deportivo Arturo Peimbert Camacho	Jueves 22 de septiembre de 2022	6:00 pm
4	Parque Villa Universidad	Jueves 22 de septiembre de 2022	7:30 pm
5	Parque Hernando de Villafañe	Sábado 24 de septiembre de 2022	5:00 pm
6	Plazuela Miguel Hidalgo	Sábado 24 de septiembre de 2022	7:00 pm
7	Parque Lineal	Martes 27 de septiembre de 2022	6:00 pm
8	Parque Kiko Castro	Martes 27 de septiembre de 2022	4:30 pm

La Figura 20 señala la ubicación de los ocho espacios públicos donde se celebraron los talleres, la zonificación definida por el IMPLAN Guasave para las consultas públicas y las colonias convocadas para cada taller.

**Figura 20**

*Talleres zonales y colonias*



Nota: Elaboración propia a partir de Plano de Colonias, Implan Guasave, 2020.

Siete de los ocho talleres programados se realizaron con éxito, a excepción del correspondiente a la zona ocho, que tenía programado realizarse el día 27 de septiembre del 2022 en el parque lineal ubicado sobre el boulevard San Joaquín, puesto que el clima fue un factor que



impidió la ejecución del mismo y este no fue reprogramado. En resumen, se realizaron siete talleres zonales, dos en fin de semana y cinco entre semana, todos en horario vespertino y con una duración de entre una hora con treinta minutos y dos horas.

La dinámica de los talleres zonales se dividió en cinco etapas: la primera consistió en una breve, pero concisa explicación de cuál era el objetivo del taller, que es un programa de desarrollo urbanos de centros de población y cuál es su importancia en la planeación y el desarrollo urbano de la ciudad, así como una pequeña introducción de cuáles son las facultades y atribuciones del IMPLAN y la presentación del equipo técnico.

La segunda etapa requería que los asistentes colocaran etiquetas en una lámina titulada “el Guasave que es”, la cual resumía los temas que normalmente suelen ser un problema en la ciudad, como lo son: el alumbrado público, el agua potable, la energía eléctrica, las áreas verdes y espacios públicos, el transporte público, la seguridad, el drenaje y alcantarillado, la recolección de basura, la pavimentación o estado de las calles, los servicios de salud, las escuelas, las inundaciones y otros aspectos que el ciudadano considerara importantes resaltar. Cada etiqueta colocada significaba una problemática identificada por el participante en relación al tema señalado, por lo tanto, este mecanismo participativo permitía determinar la prioridad del problema a partir de la suma de las puntuaciones otorgadas a cada uno, estableciendo que la que posee una mayor puntuación es considerada como la más importante para los participantes y por ende es la que tiene mayor prioridad.

Una vez señalada la problemática en la lámina “el Guasave que es”, se daba inicio a la etapa tres, donde el participante pasaba a marcar en un plano de la ciudad la ubicación exacta donde se localiza el problema, al mismo tiempo, se dialogaba con el equipo técnico para especificar cualquier dato que fuera relevante apuntar o profundizar sobre el mismo.

Para la cuarta etapa nuevamente se requirió de una lámina, en esta ocasión titulada “el Guasave que quieres”, en ella los participantes pegaban sus visiones, anhelos o propuestas, mismas que previamente fueron escritas en una nota adhesiva. De la información recabada en esta etapa podrían derivar a las estrategias del programa.

Por último, para cerrar el taller un representante del cuerpo técnico leía en voz alta y en orden de prioridad las problemáticas expuestas por los participantes durante el ejercicio, con la finalidad de aclarar cualquier interpretación y cerciorarse que los deseos de la población habían sido escuchados y atendidos. La Figura 21 muestra los instrumentos con los que se realizaron los ejercicios participativos y se recabó la información.

## Figura 21

### *Instrumentos utilizados*



Segunda etapa: el Guasave que es.

Tercera etapa: ubicación.

Cuarta etapa: el Guasave que quieres.

A la par a la realización de todas estas actividades un representante del cuerpo técnico se encontraba trabajando con los niños que mostraron interés en participar, esto a través de la realización de dibujos en los cuales el infante pudiera representar la ciudad en que le gustaría vivir, que aspectos les gusta o disgusta de su ciudad o colonia y cómo se desarrollan en ella,

posteriormente se tomaba una fotografía del dibujo y los pequeños hablaban sobre lo que habían representado, esto mientras que el miembro del cuerpo técnico tomaba notas.

Para concluir con la fase de consultas públicas, el 30 de septiembre de 2022 se llevó a cabo el foro-taller para la integración de estrategias y el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social, esta vez los participantes fueron autoridades municipales, sectores productivos y funcionarios de la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Sustentable (SEBIDES). En dicho foro se aplicó una mezcla de las metodologías implementadas en el primer foro-taller y los talleres zonales, de tal manera que los formatos de las láminas que se utilizaron en los talleres zonales fueron impresos en tamaño carta y se emplearon en mesas de trabajo.

### **Capítulo 3. Marco Metodológico**

En este capítulo se aborda la metodología utilizada para el análisis descriptivo e interpretativo de las tres fases de la consulta pública: 1) el foro-taller de participación ciudadana celebrado en el centro cultural Guasave, 2) los talleres zonales y 3) el foro-taller para la integración de estrategias y el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social.

#### **3.1 Antecedentes Metodológicos**

El método utilizado en esta investigación fue definido a partir de la revisión de antecedentes de estudios realizados sobre la legitimidad y calidad de los procesos de participación ciudadana en materia de desarrollo urbano y el análisis de la exclusión social.

Referente a los procesos de participación ciudadana la investigación se apoya en el estudio titulado “La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual”, elaborado por Melina Guardamagn, Malena Lucía Reyes y Paula Vogel (2020), cuyo abordaje metodológico se realizó mediante un estudio no experimental, de corte transversal, a través del método comparado de casos; su diseño metodológico se basó en una estrategia de tipo cualitativa, utilizando como métodos y técnicas: el análisis documental, la observación participante y entrevistas de profundidad a actores claves participantes de los procesos objeto de estudio.

Guardamagn, Reyes y Vogel (2020) proponen una serie de dimensiones y criterios para evaluar instancias participativas a partir de tres etapas: 1) el diseño: analizan dónde se origina la demanda de la instancia participativa, los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas; 2) la implementación: analizan la capacidad gubernamental para el desarrollo del proceso (recursos destinados, equipos técnicos propios o externos), el acceso a la información (disponibilidad y calidad de la información), el grado de inclusión (cantidad,

diversidad y representatividad), la etapa de la política (toma de decisión, diseño, implementación, evaluación) y posibilidad y capacidad de proponer; 3) la evaluación: analizan la inclusión de las propuestas, existencia de instancias de devolución y grado de satisfacción de los participantes, esto se resume en la Tabla 10.

**Tabla 10**

*Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas*

Dimensión	Criterios
Diseño	Origen de la demanda de la instancia participativa Mecanismos de convocatoria seleccionados Metodologías participativas seleccionadas
Implementación	Capacidad estatal para el desarrollo del proceso Acceso a la información Grado de inclusividad Etapa de la política en la que se implementa la participación
Evaluación	Inclusión de las propuestas Existencia de instancias de devolución Grado de satisfacción de los participantes

Nota: Adaptado de “La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual” (p.31), por Melina Guardamagna, Malena Lucia Reyes y Paula Vogel, 2020, Pilquen, 23 (5), 26-45.

Los resultados obtenidos en su investigación concluyen que:

Todos los métodos participativos presentan tanto fortalezas como debilidades, ventajas como limitaciones. Es fundamental conocerlas a fin de lograr interpretar sus resultados correctamente, trabajar sobre ellos y poder implementar estrategias de complementación que nos permitan reconocer e incorporar las dinámicas propias de cada territorio en el cual se está interviniendo. (Guardamagna, Reyes y Vogel, 2020, p. 42)

Para dicho estudio las autoras retomaron las aportaciones metodológicas de trabajos como: los realizados por Annika Agger y Karl Löfgren (2008) y Lucie Laurian y Mary M. Shaw (2008),

la investigación de Carolina Galais, Clemente Navarro y Paloma Fontcuberta (2013) y la guía desarrollada en 2006 por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP).

Las investigaciones de Agger, Löfgren, Laurian y Shaw (2008), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), el cual distingue tres tipos de legitimidad de los sistemas políticos: 1) de entrada, 2) de rendimiento y 3) de salida. Los criterios de evaluación construidos por estos autores se exponen en la Tabla 11.

**Tabla 11**

*Criterios para la evaluación de legitimidad de las políticas públicas participativas*

Tipo de legitimidad	Criterios de evaluación
De entrada (quién participa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación</li> <li>• Representatividad sociodemográfica</li> <li>• Capacidad de influencia</li> </ul>
De rendimiento (del proceso)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribución equitativa del poder</li> <li>• Deliberación</li> <li>• Satisfacción de los participantes con el proceso</li> </ul>
De salida (los resultados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de la legitimación del resultado</li> <li>• Construcción de capacidad institucional</li> <li>• Confianza en las instituciones</li> <li>• Satisfacción de los participantes con el resultado</li> </ul>

Nota: Elaboración propia a partir de ““La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual” por Melina Guardamagna, Malena Lucia Reyes y Paula Vogel, (2020).

El trabajo de Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) analiza la calidad de los procesos participativos locales en el caso de Andalucía, España. En ella se identifican cuatro criterios evaluativos: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados. Derivando de cada uno de ellos los indicadores señalados en la Tabla 12.

**Tabla 12**

*Indicadores para evaluar la calidad de los procesos participativos locales. Caso Andalucía*

Criterio	Indicador
Inclusividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de participantes</li> <li>• Número de distintos agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia</li> </ul>
Deliberación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso y calidad de la información</li> <li>• Metodologías deliberativas utilizadas</li> </ul>
Influencia de la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusividad de las propuestas en la agenda pública</li> <li>• Devolución de los procesos (informar a la ciudadanía sobre si sus propuestas habían sido incluidas en la decisión final)</li> <li>• Fases de la política pública en que se permitió la participación ciudadana (diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación)</li> </ul>
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si en el proceso se incluyeron nuevos puntos de vista que los responsables políticos desconocían</li> <li>• Mejora de los servicios públicos tras el proceso</li> <li>• Las relaciones entre la administración y las asociaciones</li> <li>• Las relaciones con la ciudadanía en general</li> </ul>

Nota: Elaboración propia a partir de “La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía” por Galais C, Navarro C y Fontcuberta P. (2013).

Por su parte, la guía desarrollada en 2006 por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), agrupa una serie de criterios para establecer un modelo que permita la detección de buenas prácticas participativas a partir de cinco áreas: 1) la coordinación del proceso, 2) quién participa, 3) sobre qué se participa, 4) cómo se participa y 5) las consecuencias de la participación. Dichos criterios se desglosan en la Tabla 13.

**Tabla 13**

*Guía de indicadores del Observatorio Internacional de Democracia Participativa*

Ámbitos	Criterios de calidad
Coordinación del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso social, político y técnico respecto a la necesidad de la instancia participativa</li> <li>• Iniciativa y liderazgo</li> <li>• Integración al sistema participativo municipal</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad en los objetivos</li> <li>• Planificación y recursos</li> </ul>
Quién participa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad, diversidad y representatividad de participantes</li> <li>• Grado de apertura del proceso</li> </ul>
Tema sobre el qué se participa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia y capacidad de intervención que tiene la administración encargada del proceso</li> </ul>
Cómo se participa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico participativa</li> <li>• Capacidad propuesta</li> <li>• Grado de participación</li> <li>• Calidad de información</li> <li>• Métodos deliberativos</li> </ul>
Consecuencias de la participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados</li> <li>• Implementación de resultados</li> <li>• Devolución</li> <li>• Mejora de relaciones</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Cultura participativa</li> </ul>

Nota: Adaptado de “(Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos” (p.15), por Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), 2006.

En relación al análisis de la exclusión social, se analizó el documento de trabajo publicado por Joan Subirats, Ricard Gomà y Joaquim Brugué (2005), donde proponen un sistema de indicadores cuantitativos para medir la exclusión social en los ámbitos económico, laboral, formativo, sociosanitario, de la vivienda, racional, político y el contexto espacial, Retomando en esta investigación algunos aspectos de este último, respecto al espacio físico y el espacio sociocultural. Dichos aspectos se desglosan en la Tabla 14.

#### **Tabla 14**

##### *Matriz de indicadores de exclusión (Ámbito contexto espacial)*

Ámbito	Espacio	Factor	Indicador	Constructor
Contexto espacial	Físico	Deterioro de edificios, viviendas y servicios	Núcleos abandonados	Núcleos abandonados en la localidad urbana sobre el total de viviendas y servicios de núcleos



---

		abandonados detectados en la encuesta
	Conservación de edificios	Edificios en estado de deterioro sobre el total de edificios destinados a vivienda familiar
	Viviendas desocupadas	Viviendas desocupadas sobre el total de viviendas
	Insuficiencia de servicios básicos	Viviendas sin abastecimiento público de agua, sobre el total de viviendas
		Viviendas sin servicio de alcantarillado público, sobre el total de viviendas
Deterioro del espacio publico	Desarrollo de la planificación urbana	Municipios sin planeación urbana sobre el total de municipios
	Estado de los parques, jardines y áreas naturales municipales	Parques, jardines y áreas naturales municipales en mal estado o regular sobre el total de parques, jardines y áreas naturales municipales
	Edificios públicos sin uso	Edificios públicos sin uso sobre el total de edificios públicos
	Alumbrado público	Viviendas afectadas por déficit de alumbrado público

			en calle sobre el total de viviendas
	Deficiencias en la movilidad	Presencia transporte público	Kilómetros recorridos por líneas de autobuses públicos por km <sup>2</sup>
Sociocultural	Estigmatización del territorio	Rechazo social	Percepción del territorio por gente de fuera del territorio
		Ubicación de equipamientos e infraestructuras	Ubicación de equipamientos rechazados socialmente: prisiones, vertederos, centrales térmicas, etc.
	Inseguridad ciudadana	Faltas y delitos	Población víctima de algún tipo de delito sobre el total de la población
			Delitos y faltas sobre el total de población. Tasa por 1,000 habitantes
		Autopercepción de inseguridad	Frecuencia con que ocurren situaciones de inseguridad en su vecindad
	(Des) Cohesión social	Asociacionismo	Número de asociaciones cada 1,000 habitantes
			Número de locales de asociaciones cada 1,000 habitantes
	Presencia de equipamientos y recursos	Presencia de equipamientos	Atención primaria
			Porcentajes de zonas básicas con EAP

y recursos en sanidad		Población adscrita por profesional de Medicina General
		Población adscrita por profesional de Pediatría
	Atención especializada	Población adscrita por profesional de Enfermería
		Plazas públicas en hospitales
		Personal sanitario por cama hospitalaria (pública y privada)
Presencia equipamientos y recursos en Educación		Gasto público por alumno
		Tamaño medio de los grupos en enseñanza no universitaria (centros públicos y privados)
Presencia equipamientos y recursos en Servicios Sociales		Equipamientos y servicios para discapacitados
		Equipamientos y recursos destinados a adultos mayores: ratio de plazas residenciales públicas; total de plazas residenciales públicas; plazas de titularidad pública; usuarios de ayuda a domicilio

	Centros de atención a drogodependientes
Presencia equipamientos y recursos en vivienda	Viviendas de protección oficial: viviendas iniciadas de protección oficial sobre el total de licencias de obra
	Viviendas de protección especial sobre el total de viviendas de protección oficial
	Viviendas de promoción pública sobre el total de viviendas de protección oficial

---

Nota: Adaptado de “Análisis de los factores de exclusión social” (p.35-36), por Joan Subirats i Humet, Ricard Gomà Carmona y Joaquim Brugué Torruella, 2005, Fundación BBVA.

A partir del abordaje metodológico para el análisis de ambos conceptos (participación ciudadana y exclusión social), se realiza la siguiente propuesta metodológica.

### **3.2 Propuesta Metodológica**

Esta investigación es de forma aplicada, también denominada activa o dinámica; esto es debido a que no desarrolla teorías, pero si confronta las teorías existentes con la realidad, su objetivo es mejorar, optimizar o perfeccionar el funcionamiento de los sistemas y los procedimientos; por tanto, “este tipo de investigación no se presta a la calificación de verdadero, falso o probable, sino a la de eficiente, deficiente, ineficiente, eficaz o ineficaz” (Ñaupas, 2013, como se citó en Nicomedes, 2018).

La investigación se clasifica como de tipo descriptiva, dado que su objetivo es describir (no explicar) las características de un conjunto o área de interés. Según Tamayo (2004) “la

investigación descriptiva trabaja sobre realidades de hechos y su característica fundamental es la de presentarnos una interpretación correcta” (p. 46).

### **3.3 Método**

La investigación se realiza a través de un abordaje metodológico no experimental de corte transversal. Lo que significa que los datos se recopilan en un periodo de tiempo único y “se realizan sin la manipulación deliberada de variables y en los que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para analizarlos” (Hernández, 2014, p. 152).

En cuanto al diseño se acude a una estrategia de tipo mixta de realidad intersubjetiva, la cual combina los enfoques cualitativos y cuantitativos, puesto que las investigaciones con enfoque cualitativo recolectan aspectos subjetivos como las emociones, experiencias y puntos de vista de los participantes que pueden ser influenciados por el contexto o los valores del investigador; por su parte las investigaciones con enfoque cuantitativo, efectúan mediciones para determinar los valores de las variables y probar teorías o establecer pautas. Teniendo en cuenta lo anterior, se estableció la prioridad con preponderancia cualitativa (CUAL-cuan), lo que significa que la mayoría de los datos obtenidos y analizados son de carácter cualitativo, pero también se contemplan algunos indicadores con valores numéricos. La secuencia de ejecución es concurrente, aplicando ambos métodos de manera simultánea para recolectar y analizar los datos cuantitativos y cualitativos al mismo tiempo.

El período de análisis se sitúa desde el 19 de agosto de 2022 cuando se realizó el foro - taller de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP de la ciudad de Guasave, hasta el 29 de septiembre del mismo año cuando concluyó la consulta pública para actualización del PDUCP de la ciudad de Guasave.

En este trabajo se analizaron, los tres ejercicios participativos implementados durante la fase de consultas públicas para la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave: el foro-taller de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP; los talleres de participación ciudadana en los diferentes sectores del municipio, denominados talleres zonales y el foro-taller de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa y para el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social del PDUCP de la ciudad de Guasave. Siendo las unidades de análisis las variables, conceptos, categorías y subcategorías planteadas en la Tabla 15.

**Tabla 15**

*Operacionalización de variables*

Variable	Concepto	Categoría	Subcategoría	Indicadores
Participación ciudadana	Participación ciudadana institucionalizada	Gobernanza	Consulta pública	Origen de la demanda de la instancia participativa Mecanismos de convocatoria Metodologías participativas seleccionadas
	Participación ciudadana incluyente o equitativa	Grupos vulnerables	Mujeres Niños Jóvenes Adultos mayores	Temas abordados en la problemáticas y las propuestas Cantidad y diversidad de participantes Motivo de asistencia Grado de participación
Exclusión social	Discriminación	Desigualdad	Desigualdad territorial	Grado de rezago social
	Estigmatización	Estigmatización del territorio	Imagen urbana	Estado de los parques, jardines y

Seguridad urbana	áreas naturales municipales Incidencia delictiva
---------------------	---

Se ha recurrido a utilizar tres técnicas de investigación para la recolección de datos:

1) La observación participante, se trata de percibir activamente la realidad exterior con el propósito de obtener los datos que previamente han sido definidos como objetivos de interés para la investigación, “es aquella en la que el investigador juega un papel determinado dentro de la comunidad en la cual se realiza la investigación” (Tamayo, 2004, p. 184). Esta técnica se utilizó durante la etapa de consultas públicas para la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave, asistiendo a todos los foros y talleres realizados durante la consulta pública. Para el registro de los datos se utilizó como instrumento el formato de diario de campo expuesto en el Anexo 1, apoyado de herramientas como: tabla porta papeles, pluma, grabadora de voz, cámara fotográfica y el formato impreso del diario.

2) La entrevista, definida por Hernández (2014) como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (p. 436). En este caso se realizaron dos entrevistas semiestructuradas aplicadas de manera presencial, la primera a la Dra. Leticia Alvarado Fuentes, directora general del IMPLAN Mazatlán y la segunda al MAU. José Manuel Campas López, director general del IMPLAN Guasave. Los instrumentos utilizados fueron dos cuestionarios abiertos, cuyos formatos se exponen en el Anexo 2 y el Anexo 3 respectivamente; asimismo, para recopilar los datos obtenidos de las entrevistas se requirió el apoyo de herramientas como: grabadora de voz, libreta y pluma. El objetivo fue conocer más a detalle bajo qué criterios se decidió como se desarrollaría el proceso de consultas públicas, las técnicas seleccionadas para la recolección y procesamiento de datos,

saber cómo se realizó la división de la ciudad para los talleres zonales y si la percepción del territorio influyó en esta decisión, así como la selección de los medios por los que se convocó a la ciudadanía a participar.

3) El análisis de documentos, materiales y registros, que según Hernández (2014) “los pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio” (p. 415). En los que se encuentran leyes federales y estatales, reglamentos municipales, planes, programas, estudios, artículos científicos, investigaciones académicas, listas de asistencia de los foro-taller y los talleres zonales, el material utilizado para la recolección de datos, una copia del periódico donde se realizó la convocatoria general y oficios con invitaciones directas, registros de seguridad pública, los datos abiertos del CONEVAL, el Inventario nacional de vivienda 2020 y el DENUE 2022.

Para procesar la información, se utilizó como principal instrumento el programa Microsoft Excel, tras diseñar una base de datos que permite introducir los valores cuantitativos obtenidos de las técnicas de investigación aplicadas, además de utilizar el Sistema de Información Geográfica QGIS para realizar mapas.

La población de la investigación es de 164 agentes, correspondientes a la suma de las personas que participaron en los foros-talleres y los talleres zonales realizados durante la etapa de consultas públicas para elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave. La población “incluye la totalidad de unidades de análisis o entidades de población que integran dicho fenómeno y debe cuantificarse para un determinado estudio integrando un conjunto  $N$  de entidades que participa en una determinada característica” (Tamayo, 2004, p. 176).



## **Capítulo 4. Análisis Descriptivo e Interpretativo del Caso Objeto de Estudio**

Con la finalidad de responder la pregunta de investigación y corroborar la hipótesis, se ha decidido presentar el análisis descriptivo e interpretativo del caso objeto de estudio en sus dos variables, a partir de los indicadores definidos en el marco metodológico a través de la Tabla 14. En este sentido se analiza la etapa de consultas públicas para la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave, que ha sido impulsada a través de foros-talleres y talleres zonales, celebrados entre los meses de agosto y septiembre del año 2022.

### **4.1 Participación Ciudadana**

Para el análisis descriptivo e interpretativo de la participación ciudadana como variable independiente de esta investigación, se abordan dos conceptos: la participación ciudadana institucionalizada y la participación ciudadana incluyente o equitativa. El primero analiza la gobernanza en la consulta pública, a partir de los siguientes indicadores: el origen de la demanda de la instancia participativa, los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas. El segundo analiza los grupos vulnerables de Mujeres, Niños, Jóvenes y Adultos mayores, a través de indicadores como: los temas abordados en las problemáticas y las propuestas, la cantidad y diversidad de participantes, el motivo de asistencia y el grado de participación.

#### ***4.1.1 Origen de la Demanda de la Instancia Participativa***

En relación al origen de la demanda de la instancia participativa, esta proviene de lo establecido en los Artículos 96 y 97 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, donde se dice que los PDUCP “serán formulados, aprobados y evaluados por la autoridad municipal con el apoyo del titular de la unidad encargada de la planeación” (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, 2018), en este caso el IMPLAN Guasave, quien “organizará, coordinará y conducirá, conjuntamente con el municipio,

las consultas y deliberaciones con la ciudadanía y con los grupos organizados de la sociedad que manifiesten interés en participar” (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, 2018).

Cabe señalar que en ocasiones las unidades encargadas de la planeación contratan consultorías para que los apoyen en la formulación de los planes, programas o estudios, sin embargo, el IMPLAN Guasave no contrató consultores externos para la elaboración del PDUCP, ni para el diseño y ejecución del proceso participativo, puesto que “el instituto tiene experiencia previa en elaboración de este instrumento de planeación, además el cuerpo técnico recibió capacitación por parte del gobierno federal a través de un curso en línea” (Campas, J.M., entrevista, 2 de mayo de 2023).

#### ***4.1.2 Mecanismos de Convocatoria***

En cuanto a los mecanismos de convocatoria utilizados, si bien el Artículo 97 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, menciona que el IMPLAN en coordinación con el municipio, debe establecer un calendario de audiencias públicas no menor a cuarenta y cinco días naturales, durante el cual se han de establecer, organizar, coordinar y conducir espacios para exponer y distribuir la propuesta del programa, pudiendo realizar talleres y consultas con los ciudadanos; la ley no regula el formato de la convocatoria, de tal forma que este fue definido por el municipio a través del IMPLAN Guasave, tomando como referencia las convocatorias realizadas en 2020 y 2022 por los IMPLANES Culiacán y Mazatlán, para las audiencias públicas, talleres y consultas realizadas durante el proceso de planeación de sus PMOTDU y PDUCP.

En este sentido y con el objetivo de cumplir con el esquema legal, la primera publicación se realizó el 8 de agosto de 2022 en la versión impresa del periódico El Debate, en ella se anunciaba

el inicio de la consulta pública y se invitaba al foro-taller de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP, pero no se mencionaba la hora y el lugar donde se llevaría a cabo. Ese mismo día en las páginas de Facebook: H. Ayuntamiento de Guasave 2021-2024 e IMPLAN Guasave, se convocó a la ciudadanía, grupos organizados, autoridades federales, estatales y a quien manifestara interés en participar en la consulta pública para la actualización del PDUCP de la ciudad de Guasave; en esta ocasión la convocatoria incluía un esquema con las fechas de las actividades programadas, cuya información se muestra en la Tabla 16.

**Tabla 16**

*Programación de actividades*

Actividad	Fecha
Foro-taller de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP	19 de agosto del 2022
Talleres de participación ciudadana en los diferentes sectores del municipio	23 de agosto al 16 de septiembre del 2022
Foro-taller de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa y para el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social del PDUCP de la ciudad de Guasave.	30 de septiembre del 2022

La publicación señalaba que, en días posteriores a través de las redes sociales del IMPLAN Guasave, se estaría informando sobre los lugares y horarios en que se llevarían a cabo cada uno de los eventos y que, en caso de no poder asistir a los talleres y foros anteriormente mencionados, se estarían recabando aportaciones por escrito en la oficina del IMPLAN o a través de su correo electrónico institucional. Sin embargo, no hubo una publicación donde se anunciara la hora y lugar del primer foro-taller, pero si se realizaron llamados particulares y se enviaron invitaciones por oficio durante la tercera semana de agosto, dirigidas a direcciones del H. Ayuntamiento,

paramunicipales, comisión de regidores, colegios profesionales, cámaras empresariales, integrantes del CMOTDUyV y las universidades, anunciándoles que este se realizaría el viernes 19 de agosto a las 11:00 am en las instalaciones del Centro Cultural Guasave.

En el caso particular de los talleres de participación ciudadana en los diferentes sectores del municipio, denominados talleres zonales, el 15 de septiembre se realizó una publicación en la página de Facebook: IMPLAN Guasave, indicando la ubicación, fecha y hora donde se celebraría cada taller. En esta se señalaba que los talleres se realizarían del 20 al 27 de septiembre del 2022, a pesar de que la primera convocatoria anunciaba que serían entre el 23 de agosto y 16 de septiembre del mismo año. Asimismo, un día antes de cada taller se publicaba una imagen que contenía detalles de las actividades que se desarrollarían en él.

La última actividad, el foro-taller de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa y para el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social del PDUyV de la ciudad de Guasave, se celebró el 29 de septiembre de 2022, a pesar de que la convocatoria decía que se llevaría a cabo el día 30 del mismo mes. Nuevamente, no hubo una publicación que anunciara la hora y lugar del evento, pero si se realizaron llamados particulares y se enviaron invitaciones a los actores que participaron en el primer foro taller.

Además de las convocatorias en el periódico y redes sociales, las llamadas directas y los oficios enviados durante toda la consulta pública, también se solicitó apoyo de la directora de participación ciudadana del H. Ayuntamiento para contactar a los líderes de colonia y que estos convocaran a sus vecinos a asistir a los talleres zonales.

Es necesario considerar que las inconsistencias respecto a las fechas señaladas en cada una de las publicaciones, la ausencia de datos como: el lugar y la hora, son factores que pueden influir en la asistencia a las actividades, ya sea por confusión o simplemente falta de información.

### ***4.1.3 Metodologías Participativas Seleccionadas***

Referente a las metodologías participativas seleccionadas y aplicadas, el Director General del IMPLAN Guasave, comenta que:

Fue un seguimiento de lo que dice la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, en combinación con lo aprendido en el curso virtual del gobierno federal y las experiencias regionales, por ejemplo el IMPLAN Mazatlán, que salió del formato habitual de realizar las consultas en espacios cerrados, formales y con invitaciones por oficio, llevándolas a espacios públicos como los parques, con la finalidad de poder llegar a más personas, más allá de los actores que siempre están involucrados, siendo estos los presidentes de colegios de ingenieros, arquitectos, miembros de la intercameral, entre otros; tratando de llegar a todos los ciudadanos interesados en las colonias, quienes tienen algo que decir respecto a las deficiencias o las necesidades que existen en su sector y que no han sido consideradas anteriormente en la agenda pública del ayuntamiento (Campas, J.M., entrevista, 2 de mayo de 2023).

En relación a este comentario cabe señalar que en agosto de 2022 parte del cuerpo técnico del IMPLAN Guasave viajó a la ciudad de Mazatlán, luego de que la directora general del IMPLAN Mazatlán, la Dra. Leticia Alvarado Fuentes, accediera a compartir parte de la experiencia del proceso participativo que se estaba realizando para la actualización de su PMOTDU. Esta acción revela la buena relación que existe entre ambos institutos y la importancia de mantener canales abiertos para una buena colaboración que permita fortalecer las capacidades técnicas de los IMPLANES. Las imágenes que integran la Figura 22 evidencian la experiencia anteriormente relatada.

## Figura 22

### *Talleres de consulta y participación ciudadana para la actualización del PMOTDU Mazatlán*



A partir de esta interacción, los técnicos del IMPLAN Guasave pudieron ser testigos de cómo se desarrollaba un taller zonal, las acciones que implicaba, cómo era el acercamiento con la ciudadanía, la respuesta de la misma y cuáles eran los resultados que se podían esperar de este mecanismo participativo; percatándose que las características de los participantes eran mucho más variadas y su percepción de los problemas era distinto, en comparación a los expuestos en los esquemas tradicionales, decidiendo replicar esta práctica en la ciudad de Guasave.

En este sentido y puesto que parte de las estrategias metodológicas aplicadas por IMPLAN Guasave durante los talleres zonales para la actualización del PDUCP, se basan en las desarrolladas por el IMPLAN Mazatlán durante la consulta pública para la actualización de su PMOTDU; es preciso abordar como antecedentes algunos aspectos del trabajo realizado en Mazatlán. Iniciando con que el IMPLAN Mazatlán contrató como asesores al Colegio de Jurisprudencia Urbanística CJUR Internacional; dicho colegio es presidido por el Abogado Urbanista Pablo Aguilar, quien considera que los programas de desarrollo urbano son garantes de derechos humanos. En su caso

la metodología a implementar fue diseñada a partir de un trabajo conjunto entre el Colegio de Jurisprudencia Urbanística CJUR y el cuerpo técnico de IMPLAN Mazatlán. Al respecto, a través de la entrevista realizada, Alvarado comunicó lo siguiente:

Los asesores hacían la propuesta inicial y nosotros la retroalimentábamos, porque si bien ellos tienen la experiencia puesto que son asesores a nivel latinoamericano, la sensibilidad de las personas la tenemos nosotros que vivimos aquí. Hicimos algunas modificaciones respecto a la sistematización de los datos, porque sabemos que en general la gente no es de estar tres horas participando, por lo que conforme pasaban los talleres fuimos procurando que estos fueran más ágiles y con una estructura más libre, que no fuera tan rígido en el sentido de categorizarlos por ejes, sino que ya estuvieran interrelacionados todos los ejes y todas las personas en todos los ámbitos. Siento que la participación de nosotros como locales para el diseño de la estrategia le dio un toque especial y que al final de cuenta los resultados nos van a ser muy útiles no solo para este programa sino para los que vienen. (entrevista, 21 de octubre de 2022).

Su estrategia contenía la realización de varios foros y talleres de participación ciudadana, entre ellos: un taller con actores sabios; un foro virtual con funcionarios públicos y regidores; un taller con los colegios profesionales, cámaras empresariales y asociaciones civiles; un foro con comisionarios ejidales y síndicos; y talleres en distintos sectores de la ciudad de Mazatlán y la localidad de Villa Unión. En este sentido y retomando a Alvarado en entrevista realizada, comentó al respecto:

Por sugerencia de nuestros asesores, primero se hizo el taller con actores sabios, estas son personas que dentro del ámbito de sus competencias y experiencias tuvieran alguna visión estratégica que pudiera permitir orientar hacia donde hacer las consultas posteriores, en

este taller se hicieron mesas de trabajo en cinco ejes que determinaron el plan de trabajo del programa. Después se hizo un foro virtual con funcionarios públicos y regidores para explicarles que es el IMPLAN, que es lo que estaba haciendo con el PMOTDU y cuál es su corresponsabilidad; este más que una consulta fue un ejercicio informativo. Posteriormente se hizo un taller en el Centro de Convenciones con los colegios, cámaras y asociaciones civiles, cuya convocatoria fue afortunadamente muy buena puesto que tuvimos más de 140 personas participando, que son más de las que esperábamos. Luego tuvimos un foro con comisionarios ejidales y síndicos, a pesar de que nosotros ya habíamos hecho visitas a todas las localidades y poblados, tenerlos aquí en un taller mucho más dirigido nos fue muy eficiente para poder complementar el diagnóstico. Más adelante hicimos los talleres en diferentes sectores de la ciudad y Villa Unión, que es la segunda localidad con mayor número de habitantes en el municipio; a partir de estos comenzamos a delinear estrategias de lo que la gente nos decía y lo que nosotros ya estábamos trabajando en gabinete, derivado de lo que habíamos obtenido en los talleres previos. Si bien la convocatoria no estaba orientada a abordar las estrategias, era evidente que la gente no quería hablar sobre la existencia de los problemas, ellos querían decir lo que se debería hacer para solucionarlos. (entrevista, 21 de octubre de 2022).

Respecto a los criterios considerados para la definición zonal y los puntos de reunión para los talleres en los distintos sectores de la ciudad, en el caso de Mazatlán se tomó como base la sectorización de la ciudad planteada en su PDDU y el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT). A ello, la doctora Alvarado dijo lo siguiente:

Se realizaron algunas modificaciones que consideramos necesarias, también se procuró que fueran en espacios públicos accesibles para las personas y que estuvieran céntricos,



incluso se habló con los vecinos para que ellos nos indicaran cuales eran los espacios más concurridos o con mayor flujo de personas. Para la definición del horario procuramos que fuera en la tarde después de que las personas salieran del trabajo, que aun hubiera luz natural y que no hiciera mucho calor. (entrevista, 21 de octubre de 2022)

Ahora bien, centrándose al caso particular de Guasave, durante el desarrollo de la entrevista al director general del IMPLAN Guasave, se hizo de conocimiento que dentro de los criterios considerados para la definición de los sectores y el punto de reunión para cada taller zonal (estrategia retomada del ejercicio del IMPLAN Mazatlán), “se trató de hacer una cobertura integral de la ciudad, que no hubiera una zona que se quedara sin ser considerada y para que hubiera más presencia de los interesados, escogimos los parques y espacios públicos para poder atender a la gente en el horario de la tarde, después de una jornada laboral” (Campas, J.M., entrevista, 2 de mayo de 2023).

Los criterios de organización, las técnicas y los instrumentos utilizados en cada una de las actividades realizadas durante la consulta pública para la actualización del PDUCP de la ciudad de Guasave se resumen en la Tabla 17.

**Tabla 17**

*Técnicas e instrumentos utilizados en la consulta pública*

Actividad	Criterios de organización	Técnicas	Instrumentos
Foro-taller de participación ciudadana para la presentación y socialización del diagnóstico	Mesas de trabajo por ejes temáticos: movilidad, equipamiento e infraestructura, sustentabilidad, vulnerabilidad, normatividad y usos de suelo	-Grupos de discusión -Mapeo participativo	-Presentación PowerPoint del diagnóstico -Mapa impreso de la ciudad -Fichas para la presentación de propuestas

Talleres zonales	Definición de zonas por agrupación de colonias colindantes	-Votación con puntos/Votación múltiple -Mapeo participativo -Técnica Post-it	-Mapa impreso de la ciudad -Laminas didácticas
Foro-taller de participación ciudadana para la integración de las estrategias del programa y para el establecimiento de acuerdos hacia la corresponsabilidad social	Mesas de trabajo de agrupación libre	-Grupos de discusión -Mapeo participativo	-Presentación del diagnóstico -Mapa impreso de la ciudad -Fichas para la presentación de propuestas

En resumen, para el caso de los foros- talleres se utilizó el esquema tradicional de agrupar en mesas de trabajo y en los talleres zonales se replicó la metodología sugerida por el Colegio de Jurisprudencia Urbanística CJUR al IMPLAN Mazatlán. Es importante mencionar que tanto el IMPLAN Mazatlán como el IMPLAN Guasave no utilizaron financiamiento externo para la actualización de los programas. Al respecto, Alvarado comentó que “se ha participado en convocatorias, pero no se ha recibido ningún apoyo económico, todo ha sido cubierto por el presupuesto interno del instituto” (entrevista, 21 de octubre de 2022).

En ambos casos no se diseñaron y aplicaron estrategias para la inclusión de grupos vulnerables específicos, como, por ejemplo: las personas discapacitadas o limitadas y la población indígena o afromexicana. Tampoco se procuró llevar o acercar los espacios participativos a los sectores donde habitan o se desplazan estos grupos. En respuesta a esta afirmación, Alvarado opina que “es una buena observación, quizá tendríamos que haber ido nosotros a esos lugares, si ellos no vienen por sus limitantes nosotros hubiéramos ido. Eso es algo que a lo mejor tendíamos pendiente para poder incluirlo antes de tener toda la estrategia armada”. (entrevista, 21 de octubre de 2022).

#### ***4.1.4 Motivo de Asistencia***

Tocante al motivo de asistencia, quienes asistieron a participar en las diversas etapas de la consulta pública para la actualización del PDUCP de la ciudad de Guasave, tuvieron como motivo dar respuesta a las invitaciones enviadas por oficio, por contacto con la directora de participación ciudadana a través de los líderes de colonia o porque casualmente se encontraban paseando por el lugar. Ninguno de los participantes manifestó haber asistido a los eventos en atención a la convocatoria en redes sociales y tampoco se dieron por enterados a través del periódico.

Este resultado es común en la ciudad de Guasave, tomando en cuenta ejercicios previos, se puede decir que suele haber poco o nulo interés por parte del ciudadano promedio en participar en este tipo de actividades. La asistencia en general suele ser baja, cuando ha habido mayor afluencia es debido a que las universidades llevan a grupos de alumnos y en algunos casos los jóvenes ni siquiera tienen interés de estar ahí, suelen asistir por obligación o porque obtendrán algún beneficio académico.

Cuando un ciudadano o un grupo de ciudadanos detectan algún problema urbano suelen reportarlo de manera directa en las oficinas del H. Ayuntamiento, con el fin de evitar intermediarios o ejercer presión al presidente municipal para la resolución de los mismos. Además, la mayoría de las personas no saben que es un instrumento de planeación y desconocen su importancia. De hecho, es común escuchar que el ciudadano promedio se queje de que en Guasave no existe una planeación urbana y consideran que todas las acciones se realizan al calor del momento.

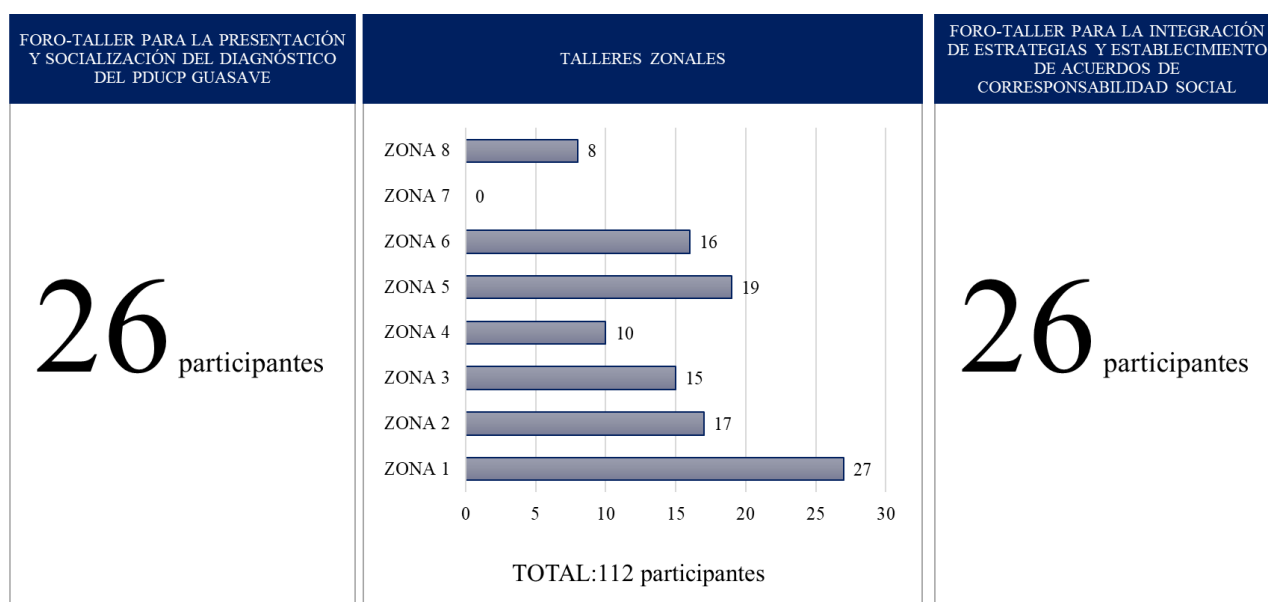
#### ***4.1.5 Cantidad y Diversidad de Participantes***

Concerniente a la cantidad y diversidad de participantes, se realizaron nueve eventos durante toda la consulta pública: dos foros-talleres y siete talleres zonales, de los que resultaron un

total de 164 participaciones: 26 del foro-taller para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP de la ciudad de Guasave, 112 de los talleres zonales y 26 del foro taller para la integración de estrategias y establecimiento de acuerdos de corresponsabilidad social. La Figura 23 desglosa el total de participaciones por evento, cuyo mínimo de participantes fue de ocho y el máximo de 27, correspondientes a los talleres de las zonas ocho y uno, respectivamente.

### Figura 23

#### Total de participantes



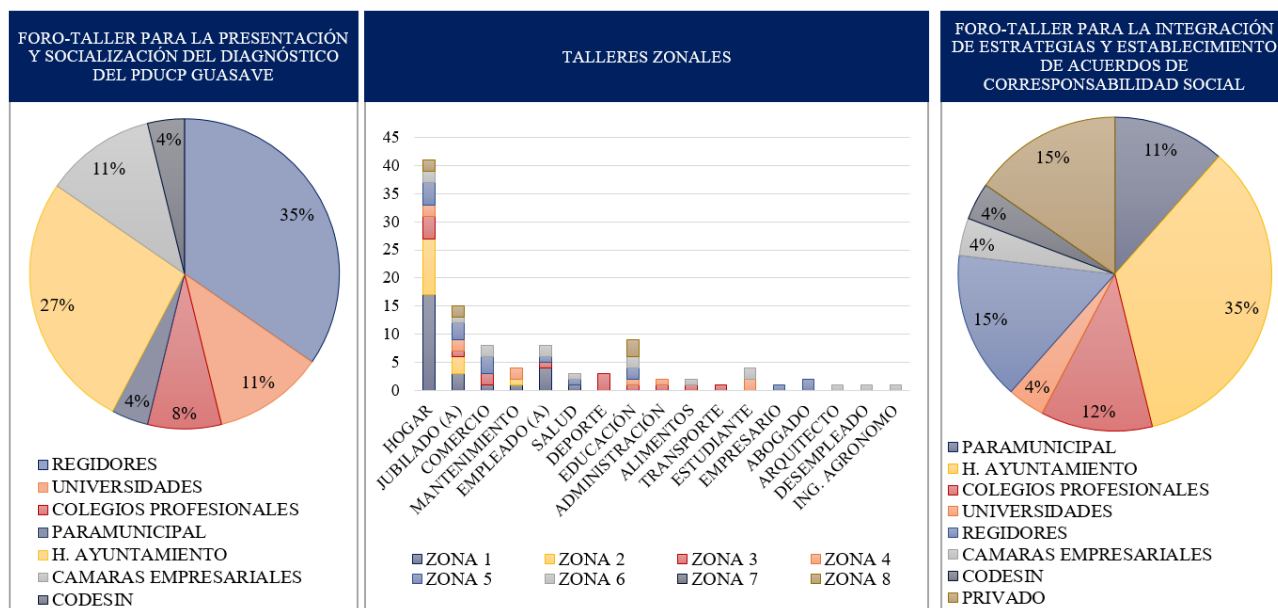
Ante estos resultados el director general del IMPLAN Guasave opina que “se esperaba un poco más de participación por el esfuerzo que implicó salir a los espacios públicos de la ciudad, considerando los horarios oportunos para que los vecinos estuvieran presentes y no solo hacer dos consultas como anteriormente era costumbre” (Campas, J.M., entrevista, 2 de mayo de 2023). Este resultado podría deberse a que los mecanismos de convocatoria seleccionados no fueron eficientes, por las inconsistencias en los mismos, o porque simplemente no existe una motivación en participar por parte del ciudadano.

Un ejemplo de esto último, es el comentario realizado por un socio conductor de la empresa Uber (se omite el nombre por confidencialidad), quien dio a conocer su postura respecto a los foros de participación ciudadana, argumentando que “no es necesario asistir a un foro para informar sobre las problemáticas de la ciudad, quienes están en el gobierno ya deben conocerlos, ellos mismos viven a ciudad, sin mencionar que es parte de su trabajo saber esas cosas” (nota de campo, 11 de noviembre de 2022). Este comentario, da respuesta al desconocimiento de las personas sobre la importancia y necesidad de una corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno.

En cuanto a la ocupación de los participantes, mientras que quienes participaron en los foros talleres fueron regidores, empleados del ayuntamiento y paramunicipales, representantes de colegios profesionales, cámaras empresariales y universidades; los participantes de los talleres zonales fueron en su mayoría personas dedicadas al hogar, adultos mayores jubilados, docentes, estudiantes, comerciantes, empleados y demás profesiones señaladas en la Figura 24.

**Figura 24**

*Ocupación de los participantes*

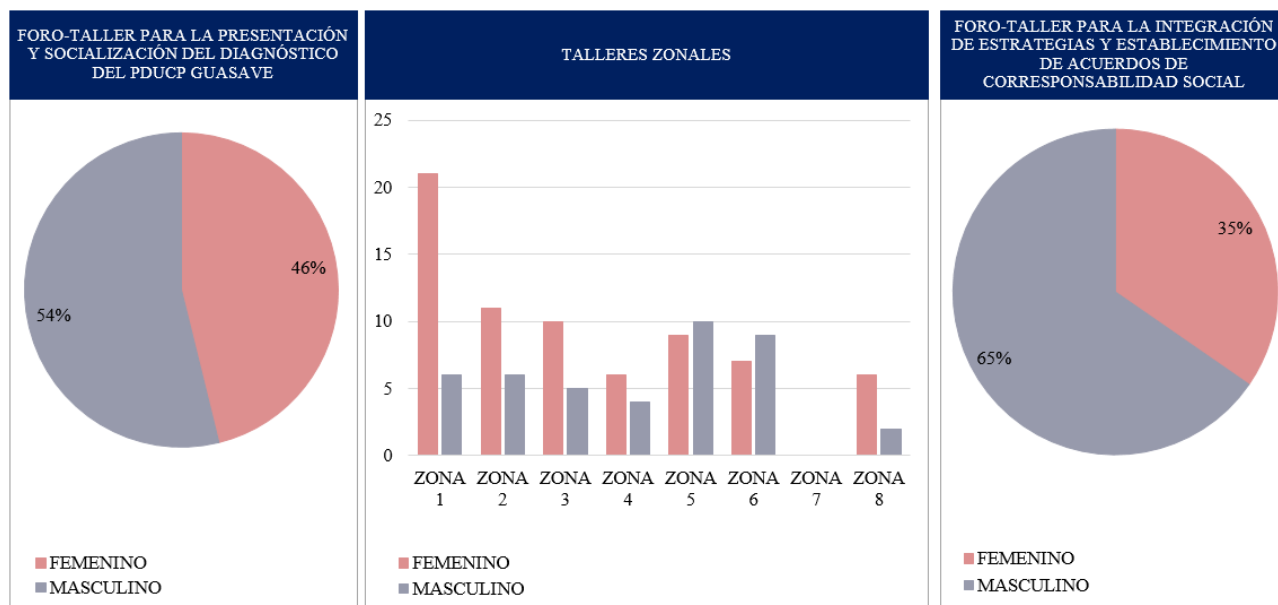


Esta información permite interpretar que realizar los ejercicios participativos en espacios cerrados y formales, tal como es el caso del Centro Cultural Guasave, limita el alcance del ejercicio a un sector privilegiado de la sociedad, ya sea por su reconocimiento por adscripción política o las relaciones de reciprocidad por conexiones o redes sociales; mientras que realizarlos en espacios públicos al aire libre, da como resultado una mayor diversidad de participantes respecto a su ocupación, grado de estudios y experiencias en el territorio.

En relación al género de los participantes, la graficas de la Figura 25 demuestran cómo durante ambos foros-talleres la participación fue mayormente masculina, mientras que en cinco de los siete talleres zonales fue femenina.

**Figura 25**

*Género de los participantes*



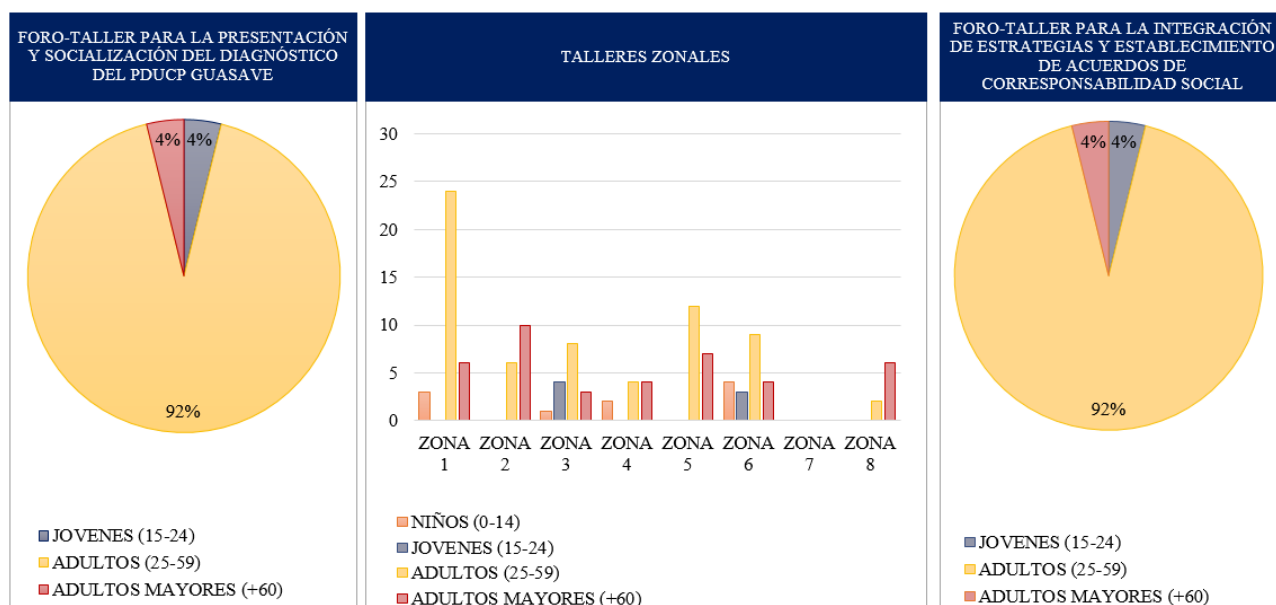
Considerando que los participantes de los foros-talleres fueron principalmente funcionarios públicos de género masculino, se evidencia que a pesar de que en los últimos años se han realizado cambios en la administración pública en favor de la equidad de género, aún existe una brecha (cada vez menor) respecto a la representatividad de la mujer en cargos públicos. Por el contrario,

tomando en cuenta que quienes participaron en los talleres zonales fueron principalmente personas dedicadas al hogar y que el género predominante fue el femenino, se puede observar que en la sociedad guasavense aún están muy marcados los roles de género.

En el caso de ambos foros-talleres más del 90% de los participantes fueron adultos de edad entre los 25 y 59 años, a diferencia de los talleres zonales donde se tuvo representatividad de niños menores a 14 años, jóvenes entre los 15 y 24, adultos y adultos mayores a 60 años o más. La Figura 26 permite observar gráficamente esta información.

**Figura 26**

*Edad de los participantes*



Nuevamente los resultados reflejan que los procesos participativos realizados en espacios públicos al aire libre, dan como resultado una mayor diversidad de participantes, permitiendo conocer las experiencias de cada individuo en el territorio, particularmente la de grupos vulnerables como los niños y los adultos mayores, quienes por sus características físicas suelen tener más limitantes en el entorno urbano.

En resumen, quienes participaron en los foros-taller fueron principalmente hombres adultos, con edad entre los 25 y 59 años, que tienen cargos públicos, pertenecen a colegios profesionales, o trabajan en universidades; mientras que en los talleres zonales fueron en su mayoría mujeres adultas dedicadas al hogar y adultos mayores jubilados.

#### ***4.1.6 Temas Abordados en las Problemáticas y las Propuestas***

En relación a los temas abordados en las problemáticas y las propuestas, si bien hubo temas que fueron constantes en cada una de las actividades, el enfoque de los participantes fue variado. Por ejemplo, los actores que participaron en los foros abordaron problemáticas históricas y generales, mientras que quienes lo hicieron en los talleres zonales contemplaron aspectos particulares del entorno en que residen o se desplazan.

##### **4.1.6.1 Foro-Taller para la Presentación y Socialización del Diagnóstico del PDUCP.**

Los participantes del foro-taller para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP consideran que en cuanto a la infraestructura y equipamiento de la ciudad: el drenaje sanitario es un problema que requiere atención prioritaria, se insinuó como un problema histórico y se hizo referencia a ser el “talón de Aquiles” de Guasave; también se habló de la poca cobertura del alumbrado público y sus fallas en temporada de lluvias; respecto a las calles: se mencionó que se están utilizando materiales de mala calidad en las pavimentaciones y bacheos; en relación al servicio de agua potable, se señaló que existen múltiples irregularidades en las tomas domiciliarias. En los temas de sustentabilidad y vulnerabilidad: se discutió sobre la contaminación del río Sinaloa y su ribera, también se abordó el tema de las inundaciones, particularmente las del fraccionamiento Santa María, generadas por alcantarillas y desagües obstruidos con basura y conexiones clandestinas a las tomas de drenaje. En cuanto a los problemas en materia de movilidad: se conversó sobre las banquetas inaccesibles para personas con discapacidad y adultos mayores,



además, se expusieron problemas relacionados con los estacionamientos en el centro de la ciudad. Por último, en cuestión de normatividad y uso de suelo: se resaltó la importancia de detener la formación, crecimiento y consolidación de asentamientos irregulares, también se dijo que la ciudadanía en su mayoría no tiene conocimiento de los trámites que son necesarios para una lotificación o cuales son los requisitos que debe cumplir el lote que se desea adquirir.

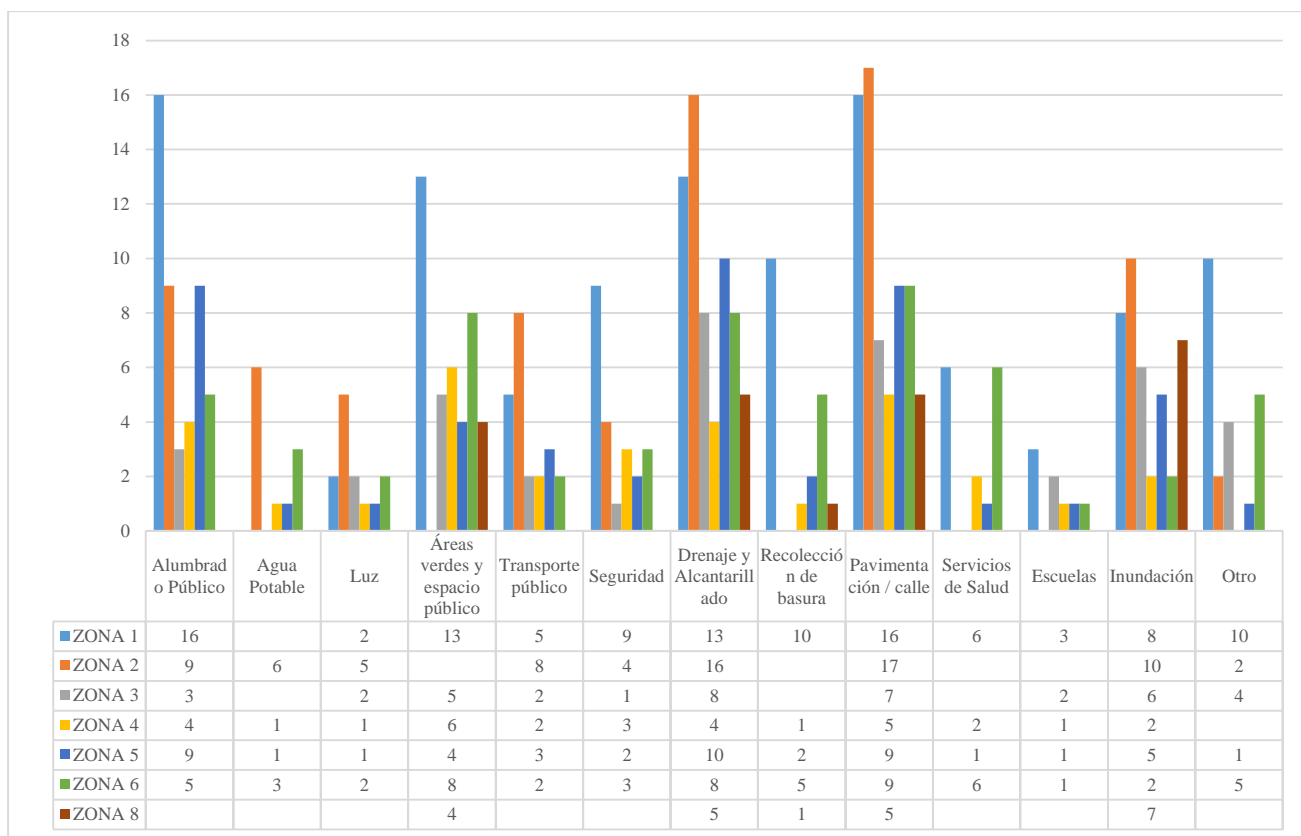
Como solución a las problemáticas: los actores señalan una serie de alternativas, entre ellas prestar mayor atención a los nuevos asentamientos, asegurarse que se cumpla con la normatividad y los debidos permisos de construcción y lotificación, actualizar el reglamento de construcción y que la comisión de Directores Responsables de Obra (DRO) tenga su propio reglamento interno, la aplicación de multas o servicio comunitario a quien contamine, sanciones e incentivos en los trámites urbanos, la rehabilitación y mantenimiento de áreas verdes y espacios recreativos, la promoción del turismo y el diseño de un proyecto de tratamiento de aguas residuales.

**4.1.6.2 Talleres Zonales.** A diferencia de los actores participantes en el foro-taller, quienes analizaron la ciudad en su totalidad, los participantes de los talleres zonales hablaron sobre problemáticas detectadas en su entorno cercano, su domicilio, las vialidades por donde transitan cotidianamente y los espacios públicos de su colonia.

En todos los talleres, se observan tres problemas afines para todas las zonas: el estado de las calles, las deficiencias en el servicio de drenaje y alcantarillado (particularmente en el drenaje pluvial) y las constantes inundaciones en épocas de lluvia. Otros problemas importantes están relacionados con la poca cobertura del servicio de alumbrado público y el estado actual de las áreas verdes y espacios públicos de la ciudad. La Figura 27 resume las problemáticas identificadas en cada taller zonal y permite identificar cuales tienen mayor prioridad para los participantes.

**Figura 27**

*Problemáticas identificadas en los talleres zonales*



Nota: Los números representan la cantidad de veces que se votó por cada categoría

En general, los participantes en los talleres zonales consideran que los problemas de las calles, el drenaje y las inundaciones están directamente relacionados, puesto que se han pavimentado vialidades sin acceso a la red de drenaje pluvial, misma que consideran escasa y deficiente; no obstante, también reconocen su responsabilidad ante diversas acciones. Respecto a lo anterior, se anotan comentarios realizados por los participantes durante esta etapa de la consulta pública, respetando la confidencialidad de los mismos:

- Participante (C) “cuando llueve más de 40 minutos el agua ya deja de correr y se inundan las calles metiéndose en las casas, esto empezó a raíz de que entubaron el dren

San Joaquín, antes de eso no nos inundábamos” (nota de campo, 27 de septiembre de 2022).

- Participante (E) “un vecino siempre hace topes o rellena enfrente de su casa al día siguiente de que el ayuntamiento viene a raspar las calles, luego cuando llueve el agua se queda estancada porque él obstaculiza la corrida” (nota de campo, 20 de septiembre de 2022).
- Participante (G) “también hay que poner de nuestra parte, ni modo que estén mandando la maquina cada semana” (nota de campo, 20 de septiembre de 2022).

Otros problemas que relacionan son la seguridad, el aseo de las áreas verdes y el alumbrado público. Sobre esto, durante los talleres los participantes expresaron lo siguiente:

- Participante (L) “el parque no se puede usar porque está sucio y lleno de monte con muchos moscos, aparte como no hay lámparas en la noche se juntan plebes a fumar” (nota de campo, 20 de septiembre de 2022) y
- Participante (M) “me gustaría que existieran parques limpios con mucha seguridad para los niños y que estén bien protegidos con cercos seguros” (nota de campo, 22 de septiembre de 2022).

Ante esto los ciudadanos plantearon una serie de acciones para resolver las problemáticas señaladas. En el caso del primer taller zonal, celebrado en el parque de la colonia San Francisco, las propuestas se centran en operaciones concretas como: dar limpieza y mantenimiento a las áreas verdes, espacios recreativos, pozos de visita y registros; nivelar, raspar y empedrar las calles; desmontar solares y fumigar. No obstante, también se solicitaron algunos proyectos, entre ellos la construcción de un parque en la colonia Fresnos y dar seguimiento al colector pluvial proyectado en la zona norte de la ciudad. La Tabla 18 desglosa todas las propuestas realizadas en este taller.

**Tabla 18***Propuestas de la zona 1*

Problema	Solución
Energía eléctrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los transformadores de la colonia Josefa Ortiz</li> </ul>
Áreas verdes y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza del área verde de la colonia STASE</li> <li>• Limpieza, mantenimiento y habilitación de un área para hacer ejercicio en el área verde de la colonia San Francisco</li> <li>• Colocar alumbrado público en el área verde de la colonia Josefa Ortiz</li> <li>• Rehabilitación del parque de la colonia La Florida</li> <li>• Construcción de un parque en la colonia Fresnos</li> </ul>
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestar atención a los jóvenes y el tema de drogas</li> </ul>
Drenaje y Alcantarillado Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza de pozo de visita y registros de aguas negras</li> <li>• Motonivelacion de calles</li> <li>• Limpieza y raspado de calles</li> <li>• Empedrado de calles</li> <li>• Pavimentación</li> </ul>
Escuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpiar calles y raspar donde transitan los niños a la escuela</li> <li>• Empedrado en la zona de la escuela</li> </ul>
Inundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento al proyecto del colector pluvial para su autorización y ejecución de la obra y que pueda entrar en el presupuesto del año 2023</li> <li>• Drenaje pluvial en las calles primera y segunda de la colonia La Florida</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpiar solares baldíos</li> <li>• Fumigar</li> <li>• Cuidar el arroyo de Ocoroni puesto que lo están llenando de chatarra</li> </ul>

En el taller de la zona 2, realizado en la plazuela Revolución Mexicana, surgieron reclamos respecto a proyectos inconclusos como: la pavimentación de las calles de la colonia la Piedrera, el proyecto del colector pluvial y desperfectos en la red de agua potable. Sus solicitudes fueron que el municipio diera prioridad a estos temas pendientes, además de considerar las ideas planteadas en la Tabla 19.

**Tabla 19**

*Propuestas zona 2*

Problema	Solución
Agua Potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arreglar la línea de agua potable</li> </ul>
Áreas verdes y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que continúe el malecón hacia el norte</li> <li>• Más parques y áreas deportivas</li> <li>• Una red de volibol, un balón y dos postes de pared para el área verde de la colonia Revolución Mexicana</li> </ul>
Transporte público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor mantenimiento de las calles por donde pasan las rutas de transporte público</li> </ul>
Drenaje y Alcantarillado Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arreglar el sistema de drenaje</li> <li>• Terminar de pavimentar la colonia la Piedrera</li> <li>• Limpieza por la calle Rafael Buelna</li> </ul>
Escuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banqueta alrededor de la ETA. No. 4</li> </ul>
Inundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar red pluvial</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el comercio</li> <li>• Dar entrada a nuevas empresas</li> <li>• Más inversiones</li> <li>• Mas comunicación entre las autoridades y los colonos</li> </ul>

En esta ocasión, los participantes tenían una actitud un tanto desafiante al inicio del ejercicio y externaron estar cansados de falsas promesas realizadas por excandidatos a cargos

públicos, sin embargo, su actitud cambió cuando se les explicó que es el IMPLAN, cuáles son sus atribuciones, que finalidad tenía el taller y para qué sirve el PDUCP. Posterior a esto el taller se desarrolló con respeto y tranquilidad, al concluir varios de los participantes comentaron que esperaban que en esta ocasión sus demandas fueran atendidas.

El tercer taller zonal, con sede en el deportivo Arturo Peimbert Camacho, tuvo la peculiaridad de que la mayoría de sus participantes fueran habitantes de un asentamiento irregular ubicado al poniente de la ciudad, por lo tanto, más que propuestas se realizaron solicitudes para el suministro de servicios públicos y orientación para tener dominio pleno de los predios. La Tabla 20 contempla todos los aspectos planteados por los participantes.

## **Tabla 20**

### *Propuestas zona 3*

Problema	Solución
Energía eléctrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Electrificación colonia 12 de febrero sector la cruz</li> </ul>
Áreas verdes y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rescatar áreas verdes</li> <li>• Malecón más iluminado</li> </ul>
Drenaje y Alcantarillado Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Drenaje pluvial sector norte y poniente</li> <li>• Mejorar calles bajas colonia Valle del Sol</li> <li>• Calles bien pavimentadas</li> </ul>
Inundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un colector pluvial</li> <li>• Drenaje pluvial sector norte y poniente</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación para tener dominio pleno</li> <li>• Terminar con el monte de la colonia</li> <li>• Bajar el precio de los terrenos si no hay servicios</li> <li>• Inversión extranjera</li> </ul>

Por su parte, los temas abordados durante el cuarto taller, realizado en el parque de la colonia Villa Universidad, son similares a los tratados en los tres talleres anteriores, pero se

añadieron aspectos como la solicitud de un nuevo centro de salud y mejorar la distribución del comercio informal. La Tabla 21 reúne todo lo señalado en ese taller.

**Tabla 21**

*Propuestas zona 4*

Problema	Solución
Áreas verdes y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza y rehabilitación de los parques utilizables para el deporte</li> </ul>
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mas iluminación en la colonia Petatlán</li> </ul>
Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pavimentación calle Heriberto Baldenebro Soto</li> <li>• Pavimentar las calles de la colonia Petatlán</li> </ul>
Servicios de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nuevo centro de salud</li> </ul>
Inundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el drenaje y colector de aguas pluviales por el bulevar Romualdo Ruiz Payán</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejor distribución del comercio informal</li> <li>• Una ciudad con más árboles</li> <li>• Limpieza del bordo del canal 27</li> <li>• Regularizar los solares</li> </ul>

El parque Hernando de Villafañe, sede del taller de la zona 5, es uno de los espacios públicos más relevantes de la ciudad y suele ser visitado por habitantes de todas las localidades urbanas y rurales del municipio; debido a esto dentro de los participantes de este taller se encuentran vecinos de las localidades de El Burrión y El Colorado, quienes trataron aspectos relevantes para su localidad. Si bien estas localidades no se encuentran dentro del área de estudio del programa, la información puede ser tomada en cuenta para otros estudios, planes o proyectos futuros.

Dentro de las propuestas que sí competen al área de estudio del PDUCP y en las que no se había profundizado hasta el momento se encuentran: la instalación de señaléticas en zonas de

riesgo, mejorar las condiciones de las unidades de transporte público urbano y demás planteamientos señalados en la Tabla 22.

**Tabla 22**

*Propuestas zona 5*

Problema	Solución
Alumbrado Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alumbrado público funcional</li> <li>• Iluminación de la zona detrás del parque Villafañe</li> <li>• Instalación de luminarias en la localidad El Colorado</li> </ul>
Transporte público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejores condiciones en unidades de transporte</li> <li>• Transporte público eficiente para la localidad El Colorado</li> </ul>
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Señalamientos de zonas de riesgo</li> <li>• Vigilancia</li> </ul>
Drenaje y Alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar estancamientos de aguas negras</li> <li>• Limpieza de alcantarillado</li> <li>• Arreglar la red de drenaje en la localidad El Burrión</li> </ul>
Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limpieza y bacheo de calles</li> <li>• Pavimentación</li> <li>• Pavimentación de la calle niños héroes</li> <li>• Mejorar terracería</li> <li>• Tapar hoyos</li> </ul>
Inundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de aguas pluviales</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fumigación</li> <li>• Mayor turismo</li> <li>• Mejores oportunidades de empleo con salarios competitivos</li> <li>• Ampliar los campos de acción para egresados</li> <li>• Desarrollo económico</li> <li>• Industrialización</li> </ul>

Las propuestas realizadas durante el sexto taller zonal, celebrado en la plazuela Miguel Hidalgo, abordan las categorías contemplando otros aspectos, por ejemplo, mientras que en talleres anteriores los problemas de las calles contemplaban el empedrado, bacheo o pavimentación, en este taller se mencionaron aspectos como: la nomenclatura de las vialidades, semaforización,



limpieza de banquetas, pintura en guarniciones y topes, señalamientos de sentidos de calles y altos.

El resto de los problemas y soluciones presentadas se encuentran en la Tabla 23.

**Tabla 23**

*Propuestas zona 6*

Problema	Solución
Áreas verdes y espacios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parque recreativo colonia 6 de enero</li> <li>• Limpieza de parques</li> <li>• Crear secciones destinadas a zonas de esparcimiento sobre la ribera del río, desde la calle Cuauhtémoc hasta la localidad de San Pedro</li> <li>• Prender las fuentes de agua en la plazuela Miguel Hidalgo a una hora donde podamos ir toda la familia</li> </ul>
Transporte público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paradas de transporte público con bancas</li> <li>• Más unidades de transporte público</li> <li>• Pavimentar las calles por donde pasa el camión</li> </ul>
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad pública</li> <li>• Vigilancia</li> <li>• Cuartel militar</li> <li>• Rondines en las escuelas debido a que se han presentado robos</li> </ul>
Drenaje y Alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retiro de tubería existente y suministro de nueva tubería callejón Cuauhtémoc, Brown y Benigno Valenzuela</li> </ul>
Recolección de basura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocar botes de basura a las afueras de las escuelas</li> </ul>
Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nomenclatura de las vialidades</li> <li>• Semaforización</li> <li>• Limpieza de banquetas</li> <li>• Pintura en guarniciones y topes</li> <li>• Señalamientos de sentidos de calles y altos</li> <li>• Pavimentación de los callejones desde la ribera del río hasta la Av. Benigno Valenzuela</li> <li>• Bacheo general y nivelado de calles</li> <li>• Empedrado de calles</li> <li>• Pavimentación hidráulica</li> <li>• Pavimentación colonia Renato Vega</li> </ul>
Servicios de Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor cobertura de salud en cuestión de tarjetas</li> </ul>

Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poda de árboles col. 6 de enero</li> <li>• Poda de árboles en bulevares</li> <li>• Mejores empleos</li> <li>• Fumigación</li> <li>• Planes a largo plazo inamovibles bajo la tutela del IMPLAN</li> <li>• Limpieza y mantenimiento para establecer algunos tianguis</li> </ul>
-------	---

Por último, el taller de la zona ocho que se llevó a cabo en el parque Kiko Castro, fue donde hubo menos participación, no obstante, los temas abordados fueron concisos y coincidían con los tres principales problemas señalados en todos los talleres zonales: el drenaje y alcantarillado, las calles y las inundaciones. La Tabla 24 resume lo señalado por los participantes.

**Tabla 24**

*Propuestas zona 8*

Problema	Solución
Drenaje y Alcantarillado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el agua del colector se derive hacia el dren San Gabriel</li> <li>• Solucionar el problema de aguas negras en el centro de la ciudad</li> </ul>
Calles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pavimentación</li> </ul>
Inundación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poner bocas de tormenta en cada codo del colector pluvial</li> <li>• Dar servicio a los colectores pluviales existentes</li> </ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fumigación colonia Makarenko</li> </ul>

Como se puede apreciar, a pesar de que en todos los talleres zonales los resultados obtenidos fueron en relación a los mismos temas: calles, drenaje, inundaciones, etc., los problemas y las soluciones respondían al contexto del entorno urbano en que se realizó el ejercicio y la colonia en que residen los participantes.

**4.1.6.3 Foro-Taller para la Integración de Estrategias y el Establecimiento de Acuerdos Hacia la Corresponsabilidad Social.** Las problemáticas planteadas y las soluciones propuestas en este último foro-taller fueron consistentes con lo mencionado en los ejercicios previos. Se habló sobre lo deficiente que es el sistema de drenaje en la ciudad; la inestabilidad de la energía eléctrica en temporada de lluvias, causada por la sobresaturación de los subsistemas eléctricos de generación, transporte y distribución de energía; la baja presión del agua en los fraccionamientos Villa Campestre y Las Garzas; el mal estado de las vialidades, generador de problemas de tránsito, estancamiento de agua y dificultad para acceder al transporte público. Se señaló que no hay una secuencia en la pavimentación de las vialidades y que estas tienen recubrimientos de mala calidad, que no cumplen con las especificaciones técnicas para este proceso.

Respecto a los servicios de salud pública, los participantes consideran que los hospitales y clínicas existentes no dan abasto para atender a todos sus derechohabientes, puesto que solo hay una unidad del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), una clínica del Seguro Popular y un Hospital General, que también atienden a los habitantes de todas las localidades del municipio, prolongando el tiempo de espera para citas médicas, acceso a medicinas y demás trámites administrativos.

Se reconoció que en los últimos años el servicio de recolección de basura ha mejorado, sin embargo, sugieren prestar atención a la periferia de la ciudad puesto que en ella existen múltiples basureros clandestinos; además se están desarrollando múltiples asentamientos irregulares cuyas lotificaciones no cumplen con las especificaciones normativas y carecen de servicios básicos.

En atención a las problemáticas se sugirió: la construcción de pozos de absorción; hacer un plan de banco de niveles que funcione como base para próximos desarrollos en la zona poniente,

con el objetivo de unificar los niveles entre todos los fraccionamientos; construir una nueva subestación y renovar e instalar nuevos transformadores eléctricos; la instalación de contenedores de volteo en lugares estratégicos de las periferias para facilitar la recolección de basura y reducir los basureros clandestinos; no otorgar permisos de construcción en zonas bajas con tendencia a inundaciones y zonas de riesgo; planificar la gestión de recursos para pavimentación e instalación de las redes de drenaje y agua potable. En relación a esto último, se realizó una observación por parte de un participante (se omite el nombre por confidencialidad), quien comentó que “la mayoría de las veces se pavimentan vialidades que carecen de dichos servicios y después se tiene que romper el pavimento para poder instalarlos, dañando la infraestructura de la vialidad” (nota de campo, 29 de septiembre de 2022).

#### ***4.1.7 Grado de Participación***

Para identificar los grados de participación presentados durante la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave, se retoma la escalera de participación ciudadana planteada por Sherry Arnstein (1969), representada en la Figura 1. Teniendo en cuenta las observaciones realizadas durante el desarrollo de la consulta pública, la revisión documental y los datos obtenidos de la entrevista realizada al director general del IMPLAN Guasave, quien expresó que el objetivo de los ejercicios participativos era “que la gente nos diera la oportunidad de transmitir lo que estábamos haciendo, cuál era la finalidad de los trabajos y poder registrar las necesidades y las ideas que tenían ellos en cuanto a las problemáticas y los intereses particulares de cómo mejorar su zona o los espacios públicos” (Campas, J.M., entrevista, 2 de mayo de 2023). Se puede deducir que las participaciones se encontraron entre los peldaños 3 y 4 de la escalera de participación ciudadana de Arnstein, denominados información y consulta, pertenecientes al grado de simbolismo participativo. Indicando que la consulta ciudadana no ofrece la garantía de que todas las ideas y

propuestas presentadas por los ciudadanos vayan a ser incluidas en los proyectos o estrategias que integren el nuevo PDUCP, convirtiéndose en datos cuantitativos que evidencian el cumplimiento de la consulta pública y la participación ciudadana como requisito legal.

Este resultado es entendible puesto que al tratarse de un instrumento que cubre un área de estudio de alrededor de 3,784 hectáreas y casi 78,000 habitantes se hace imposible incluir todas las propuestas, sobre todo porque algunas de ellas son opuestas entre sí. No obstante, hay que reconocer que la consulta ciudadana para la elaboración de los instrumentos de planeación es necesaria y de suma importancia para poder crear y fomentar la corresponsabilidad y es un inicio para disminuir las brechas que existen entre la planeación en gabinete y la ejecución de los proyectos. Ante esto, durante la entrevista Alvarado, opinó lo siguiente:

es terrible que las obras se decidan desde los escritorios del gobierno sin tomar en consideración lo que la gente necesita. Por muchos años el ciudadano ha estado pasivo, conformándose con dadivas que pueden o no resolverles algunas necesidades inmediatas; entonces la posibilidad actual de que la gente participe diciendo “yo veo esto mal con el lugar”, identificando que le corresponde al gobierno y reconociendo que puedo hacer yo, me parece una forma de ir zanjando las brechas que hay entre la planeación y la acción.  
(entrevista, 29 de septiembre de 2022)

#### **4.2 Exclusión Social**

Considerando que, si bien la orientación de los procesos participativos siempre fue abierta y nunca hubo acciones discriminatorias; el director del IMPLAN Guasave reconoce que “no se desarrollaron o aplicaron estrategias con el objetivo de fomentar la inclusión social durante el proceso participativo” (Campas, J.M., entrevista, 2 de mayo de 2023).

Según la teoría analizada para realizar el marco teórico de esta investigación se señala que la inclusión y la exclusión, son polos opuestos, pero íntimamente relacionados de un mismo eje. Luhmann (1994, como se citó en Ramos, 2012) asegura que sólo podemos hablar de la inclusión, cuando existe la exclusión. De hecho, “no se puede indicar y distinguir lo que está incluido, sino se tiene el referente de lo que está excluido; por lo tanto, conviene subrayar que la posibilidad de observar uno u otro lado se debe a que ambos están presentes” (Ramos, 2012, p. 96).

En este sentido, se realizó el análisis descriptivo e interpretativo de la exclusión social como variable dependiente de esta investigación, para poder deducir que tan inclusivo es el proceso de participación ciudadana para la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave 2022, abordando dos conceptos: discriminación y estigmatización. El primero analiza la desigualdad, como categoría y la desigualdad territorial, como subcategoría; teniendo como indicador el grado de rezago social de los sectores donde se realizaron los talleres zonales. El segundo analiza la estigmatización del territorio como categoría y la imagen y seguridad urbana como subcategorías; los indicadores contemplados en ese concepto son: la incidencia delictiva de la ciudad y el estado de los parques, jardines y áreas naturales municipales en relación a los sectores y espacios públicos donde se realizaron los talleres zonales.

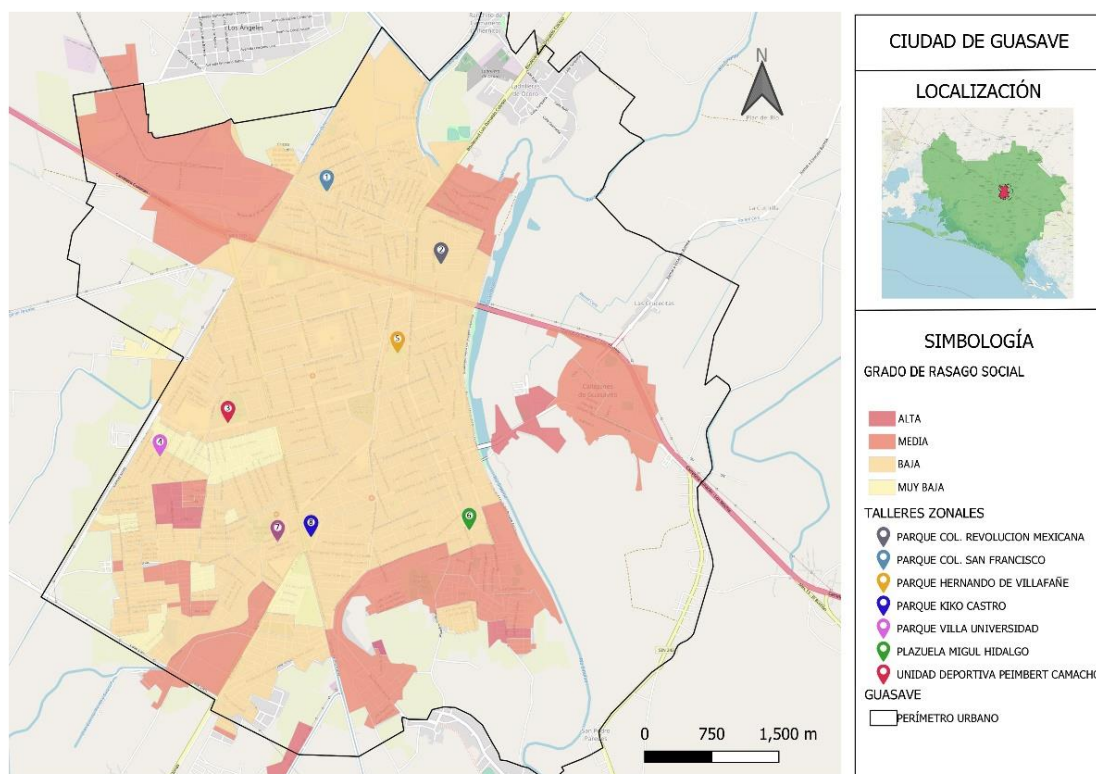
#### ***4.2.1 Grado de Rezago Social***

Referente al análisis del grado de rezago social como indicador de la discriminación por desigualdades territoriales, se obtuvo la siguiente información: en México el CONEVAL calcula el GRS a partir de cuatro dimensiones: rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios de salud y acceso a los servicios básicos en la vivienda. Tomando en cuenta los datos publicados en 2020 por esta institución a nivel AGEB urbana y la ubicación de los lugares

seleccionados para realizar los talleres zonales, se elaboró la Figura 28, misma que revela como todos los talleres se llevaron a cabo en zonas con GRS bajo.

## Figura 28

### *Grado de rezago social*



Esto se traduce a que las zonas con GRS alto y muy alto, mismas que deberían tener atención prioritaria puesto que carecen de servicios básicos y elementos de calidad en sus construcciones, no fueron cubiertas durante la consulta, a pesar de que según la afirmación de Campas “el objetivo de los talleres zonales era llegar a los habitantes de las colonias cuyas necesidades han sido ignoradas por la agenda pública” (entrevista, 2 de mayo de 2023).

### **4.2.2 Incidencia Delictiva**

En relación a la incidencia delictiva como indicador para el análisis de la estigmatización del territorio a partir de la percepción de seguridad urbana, se obtuvo la siguiente información:

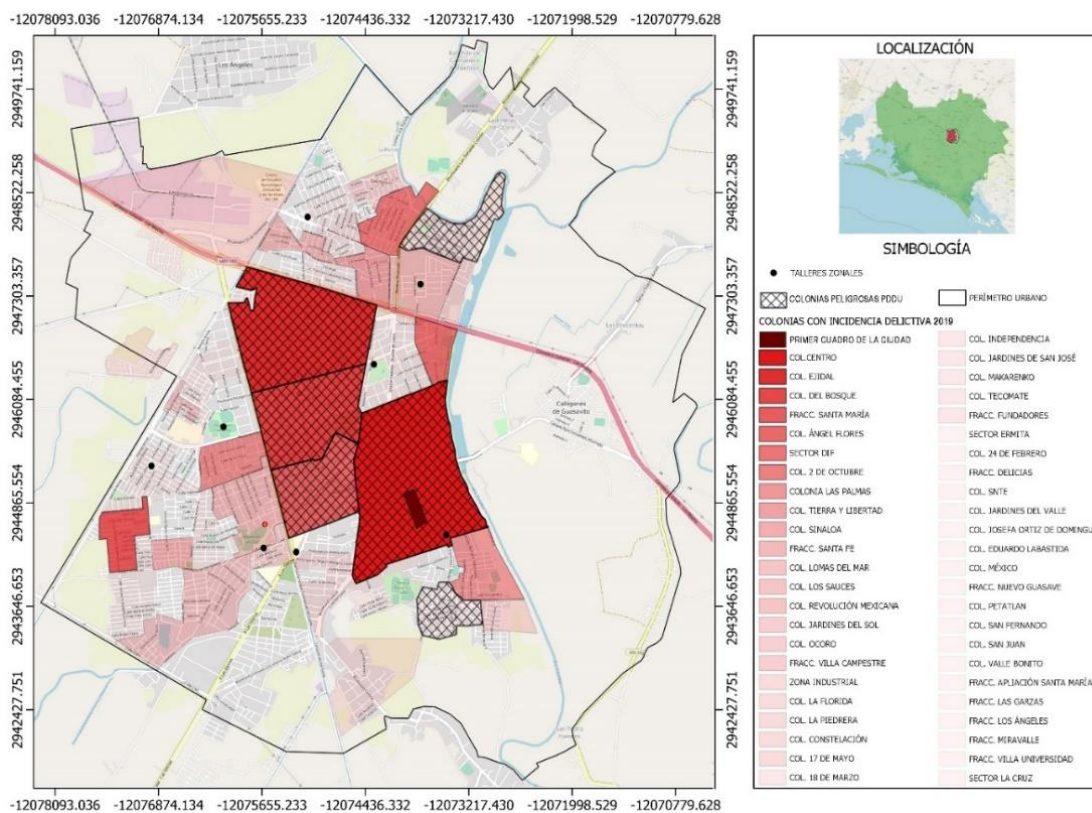
según datos de seguridad pública municipal, de enero a septiembre de 2019 se registraron 380 actos delictivos en la ciudad de Guasave, entre ellos: 187 robos; siete daños culposos y 15 dolosos; 55 lesiones culposas y 32 dolosas; cinco privaciones ilegales de la libertad, además de dos intentos de la misma; cuatro homicidios culposos y nueve dolosos; 28 reportes de violencia familiar y tres de violencia de género; un feminicidio; dos personas desaparecidas; el abandono de un neonato fallecido y demás delitos relacionados con la portación ilegal de armas de fuego; narcomenudeo; daños a instituciones educativas, públicas y gubernamentales; maltrato animal; acoso sexual y abuso de confianza.

El 55.55% de los delitos registrados ocurrieron en las colonias: Centro, Ejidal, Del Bosque y fraccionamiento Santa María, representando el 28.4%, 8.7%, 7.6% y 5.8% respectivamente, tratándose en su mayoría de robos: al comercio, a transeúntes y de vehículos. Uno de los factores que influyen en la incidencia delictiva de la colonia Centro es que dentro de su perímetro se localiza el primer cuadro de la ciudad, entre las calles Dr. de la Torre y Teófilo Noris y las avenidas Juan Carrasco e Ignacio Zaragoza, donde el robo a comercios y de vehículos, especialmente motocicletas, es recurrente.

El PDDU (2009) señala como peligrosas las colonias: Centro, Ejidal, Del Bosque, Ángel Flores, Independencia y Jardines del Valle, dada la incidencia de actos delictivos reportados en las mismas. En base a dichos datos y dado el antecedente de clasificación del PDDU vigente, se sospechó que uno de los criterios que pudieron influir (de forma consciente o inconsciente) en la selección de los espacios públicos para realizar los talleres zonales, fue la percepción de seguridad urbana según su ubicación en relación a las colonias señaladas como peligrosas por incidencia de actos delictivos, surgiendo así la Figura 29.



Figura 29

*Incidencia delictiva*

En dicha figura se puede apreciar que los talleres se realizaron en colonias con baja o nula incidencia de delitos, a excepción del realizado en la plazuela Miguel Hidalgo, ubicada en la colonia Centro, sin embargo, hay que recordar que la mayoría de los delitos registrados en esta colonia fueron en el primer cuadro de la ciudad, localizado a 300 metros de este espacio público. Demostrando una posible influencia de la estigmatización territorial en la toma de decisiones.

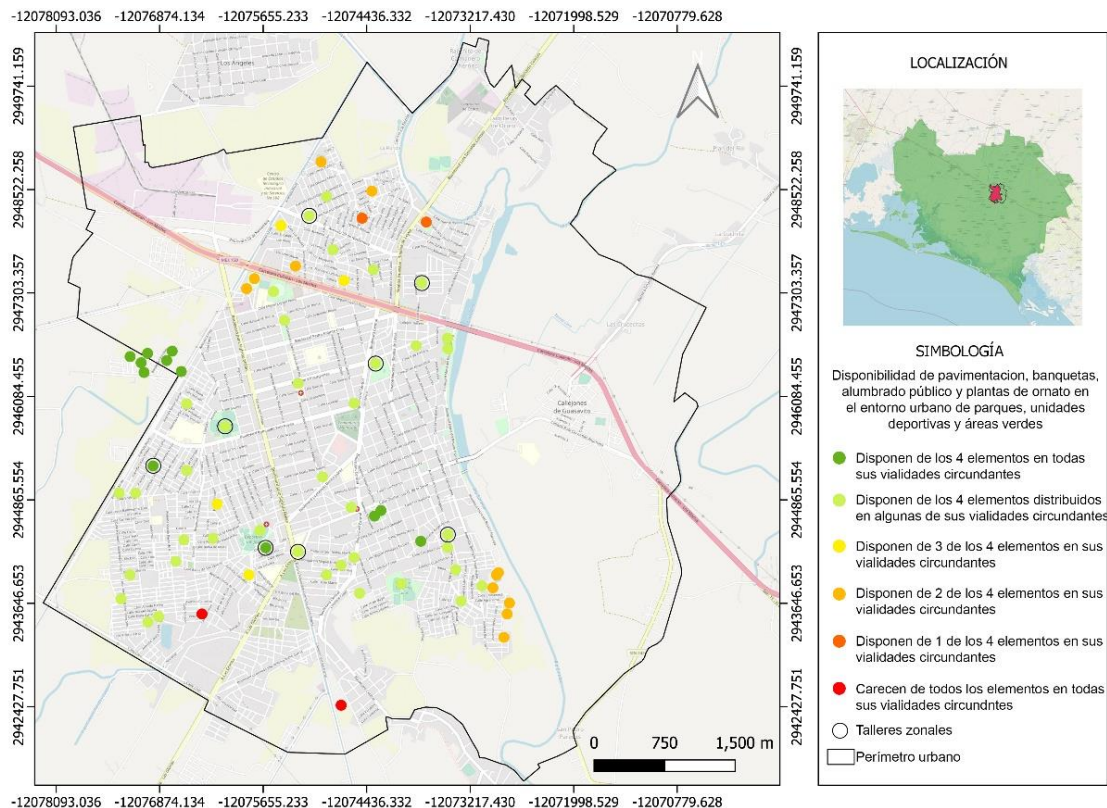
#### 4.2.3 Estado de los Parques, Unidades Deportivas y Áreas Verdes Municipales

Para el análisis de la imagen urbana se hizo una clasificación del entorno urbano donde se realizaron los talleres zonales en relación a la totalidad de los parques, unidades deportivas y áreas verdes propiedad del municipio según la disponibilidad de recubrimiento en calles, banquetas,

alumbrado público y plantas de ornato en sus vialidades circundantes, dando como resultado la Figura 30 y obteniendo los siguientes datos.

### Figura 30

#### *Entorno urbano de los parques, jardines y áreas naturales municipales*



Del total de áreas verdes, espacios públicos recreativos y deportivos localizados en la ciudad de Guasave, solo el 17% dispone de los 4 elementos en todas sus vialidades circundantes, el 55% dispone de los 4 elementos distribuidos en algunas de sus vialidades circundantes, el 6% dispone de 3 de los 4 elementos en sus vialidades circundantes, el 16% dispone de 2 de los 4 elementos en sus vialidades circundantes, el 3% dispone de 1 de los 4 elementos en sus vialidades circundantes y el 3% carecen de todos los elementos en todas sus vialidades circundantes.

De los ocho espacios elegidos para desarrollar los talleres zonales, el 100% disponen de pavimento, banquetas, alumbrado público y plantas de ornato, dos de ellos en todas sus vialidades, representando el 25% y seis en algunas de ellas, constituyendo el 75%.

En este sentido todos los espacios públicos seleccionados para realizar los talleres zonales se localizan en entornos privilegiados con calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público y plantas de ornato, con escuelas y servicios de salud cercanos, donde existen viviendas dignas que tienen acceso a servicios básicos y que además pueden ser considerados seguros por su baja o nula incidencia delictiva.

Considerando los aspectos abordados a lo largo de la investigación, a partir del marco teórico, el estado del arte y la práctica, la contextualización del caso objeto de estudio, los indicadores analizados y el conocimiento empírico, tal parece que la selección de los espacios públicos para realizar los ejercicios participativos durante la consulta pública está influenciada por una estigmatización territorial a partir de la imagen urbana y la percepción de seguridad o inseguridad, buscando de manera consciente o inconsciente una protección ante delitos o actos violentos producidos por la cartografía imaginaria.

Para que el PDUCP de la ciudad de Guasave sea sustentable debe satisfacer las necesidades de toda la población, pero sobre todo reconocer la existencia de necesidades y características particulares en cada uno de los sectores sociales. Por eso es de suma importancia que los trabajos realizados durante la consulta pública sean complementados con herramientas como las entrevistas domiciliarias, que podrían fomentar la participación ciudadana incluyente y equitativa, ayudando a superar obstáculos de movilidad para las personas con discapacidades o limitaciones motrices. Aplicarlas a una muestra poblacional de cada sector de la ciudad permitiría disminuir la exclusión

de los habitantes de los sectores estigmatizados y por tanto también las desigualdades territoriales, fortaleciendo así los procesos de planeación urbana y las políticas de desarrollo urbano.

## Conclusiones

Esta investigación inició al cuestionarse: ¿qué estrategias de participación ciudadana han sido implementadas para disminuir la exclusión social de los grupos vulnerables en la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave 2022, a partir de la visión del desarrollo sustentable?; ante esta interrogante se planteó un objetivo general y cuatro objetivos particulares que marcaron la pauta para la estructura y el desarrollo de la investigación. Tanto el cumplimiento de los objetivos como la respuesta a la pregunta principal y la comprobación de la hipótesis se abordan puntualmente en este apartado.

Respecto al cumplimiento de los objetivos. El análisis de documentos, materiales, registros, leyes, planes, programas, bases de datos, investigaciones académicas, guías, manuales y artículos científicos y periodísticos utilizados para el desarrollo de los tres primeros capítulos de esta tesis, obedece al cumplimiento de tres objetivos específicos de la investigación. El primero, conocer los referentes teóricos, prácticos, estado del arte y normativos en materia de participación ciudadana, exclusión social y los programas de desarrollo urbano; el segundo, describir el contexto del caso objeto de estudio; refiriéndose a los antecedentes geográficos, históricos, sociales, económicos y urbanos de la ciudad de Guasave y la situación actual de los PDUCP a nivel estatal; y el tercero, revisar las estrategias metodológicas de investigación cuantitativa y cualitativa para el análisis de la participación ciudadana y la exclusión social.

Ser testigo presencial de todos los talleres y foros realizados durante la consulta pública, utilizando la observación participante como técnica para la recolección de datos y posteriormente entrevistar al director general de la instancia encargada de diseñar y ejecutar dicho proceso, permitió analizar los mecanismos de participación ciudadana implementados durante la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave, cumpliendo así con el cuarto objetivo particular,

que consistió en analizar descriptiva e interpretativamente los mecanismos que se utilizaron para disminuir la brecha de exclusión social durante el proceso de participación ciudadana para la elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave 2022.

Todas estas acciones permitieron obtener la información necesaria para cumplir el objetivo general de evaluar el nivel de participación ciudadana y exclusión social, particularmente de los grupos vulnerables, en el proceso de elaboración del PDUCP de la ciudad de Guasave 2022. Obteniendo los siguientes resultados.

El desarrollo del primer objetivo particular permitió definir los conceptos, categorías y subcategorías de estudio que integran el análisis de las variables abordadas en esta investigación, así como su posicionamiento dentro del paradigma del desarrollo sustentable, partiendo de las aportaciones teóricas de autores como: Miguel Martínez López (2004), Nuria Cunill (1991), Alicia Ziccardi (1997, 1998, 2005, 2009, 2020), Sherry Arnstein (1969), Luis Aranguren (2005), René Lenoir (1974), Joan Subirats (2004) y Javier Camacho (2014). A través del mismo se identificó que los objetivos de la Nueva Agenda Urbana han trazado una hoja de ruta para las políticas internacionales en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial a nivel mundial, orientando a las instancias encargadas de la planeación a desarrollar e implementar estrategias de participación ciudadana que permitan el acercamiento a distintos territorios y perfiles sociales durante los procesos de planeación, sin importar su origen, edad, género, grado de estudios, ocupación o nivel socio económico; lo anterior con la finalidad de realizar una planificación urbana inclusiva que fomente la participación ciudadana, fortalezca el sentido de pertenencia y promueva la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía. También se detectaron algunos vacíos en la legislación estatal relacionados con la participación ciudadana y la inclusión social durante la elaboración de los instrumentos de planeación, entre ellos que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo

Urbano del Estado de Sinaloa no regula el formato de convocatoria, ni sugiere estrategias participativas o un modelo metodológico para aplicar durante las consultas públicas, a pesar de que uno de sus objetivos es determinar las bases y mecanismos de participación ciudadana equitativa e inclusiva en los procesos de planeación.

A partir del segundo objetivo particular se describieron los aspectos del contexto geográfico, histórico, social, económico y urbano de la ciudad de Guasave, así como los antecedentes a nivel regional y local de los PDUCP, destacando la siguiente información:

En el estado de Sinaloa solo cuatro ciudades cuentan con este instrumento de planeación: Culiacán, Mazatlán, Los Mochis y Guasave; siendo Culiacán la única que lo ha actualizado recientemente. En el caso de la ciudad de Guasave, esta ha tenido dos instrumentos de este tipo: el Plan Director de 1991 y el PDDU de 2009 que actualmente se encuentra vigente.

Entre los datos recabados del análisis contextual de la ciudad destaca que: acerca de los aspectos sociales, el 23% de las personas que habitan la ciudad de Guasave representan la población infantil, el 24% la población joven, el 39% la población adulta y el 14% la población de adultos mayores, además, el 4% de la población total son personas que poseen alguna discapacidad, el 1% se considera afromexicana y el 0.4% indígena. Respecto a la educación, los habitantes de la ciudad promedian un GPE de 11.75 y las zonas al margen del río Sinaloa y el arroyo de Ocoroni agrupan a la población con GPE más bajo.

En relación a los aspectos económicos, el 48% de la población es económicamente activa y las actividades económicas que se desarrollan en la ciudad parten principalmente de la comercialización de productos y servicios, cuyos establecimientos se ubican principalmente en la colonia centro y algunos corredores urbanos y comerciales localizados al norte y poniente de la ciudad. Si bien las estadísticas generales señalan que la ciudad de Guasave tiene un GRS muy bajo,

existen sectores en las colonias Renato Vega y Colonos unidos que tiene un GRS alto, además, las colonias Tecomate, Independencia, Piedrera, San Joaquín, Tierra y libertad, 17 de mayo, Jardines del valle, 24 de febrero, El chaleco y Universitaria tienen un GRS medio.

En cuanto a los aspectos urbanos, el 98% de las viviendas habitadas disponen de agua potable suministrada del servicio público, el 99% cuentan con drenaje sanitario y el 99% tienen energía eléctrica, sin embargo, el drenaje pluvial y el servicio de alumbrado público puede ser considerados deficientes considerando su cobertura y calidad. Sobre el servicio de transporte público, en la ciudad circulan 67 unidades afiliadas a la Alianza de Transporte Urbano de Guasave, las cuales se encuentran distribuidas en 14 rutas, ofreciendo una buena cobertura, sin embargo, considerando la extensión territorial y la población de la ciudad, el tiempo que tardan los recorridos es apreciado como alto puesto que van de los 40 minutos hasta casi las dos horas. Por último, respecto al equipamiento urbano, la ciudad cuenta con 69 espacios públicos para la recreación y el deporte; 103 planteles educativos; 268 instalaciones de atención a la salud, entre hospitales, clínicas, centros de atención y consultorios privados.

El tercer objetivo particular permitió definir la propuesta metodológica de esta investigación en base a las metodologías utilizadas en estudios para evaluar la legitimidad y calidad de los procesos de participación ciudadana en materia de desarrollo urbano y el análisis de la exclusión social. Teniendo como principales antecedentes los estudios titulados: “La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual”, elaborado por Melina Guardamagn, Malena Lucía Reyes y Paula Vogel (2020) y “Análisis de los factores de exclusión social” de Joan Subirats i Humet, Ricard Gomà Carmona y Joaquim Brugué Torruella (2005).

Finalmente, a partir del cuarto objetivo particular se obtuvieron los siguientes datos:



Acerca de los indicadores de participación ciudadana; el origen de la demanda de la instancia participativa surge de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa, la cual establece como uno de los requisitos para la elaboración de los PDUCP establecer un calendario de audiencias públicas con la ciudadanía interesada en participar en la formulación del instrumento de planeación.

Respecto a la convocatoria, la primera convocatoria fue anunciada en el periódico El Debate y las páginas de Facebook: H. Ayuntamiento de Guasave 2021-2024 e IMPLAN Guasave, en ella se daba a conocer el inicio de la consulta pública y se publicaban las fechas en que se desarrollarían cada ejercicio, sin embargo esta carecía de datos como la hora y lugar donde se realizarían los ejercicios; además hubo discrepancias respecto a las fechas anunciadas en dicha convocatoria, las invitaciones realizadas posteriormente y los días en que se celebraron las actividades. Adicionalmente se realizaron llamados particulares y se enviaron invitaciones por oficio a quienes fueron considerados como actores claves y se solicitó apoyo de la directora de participación ciudadana del H. Ayuntamiento para contactar a los líderes de colonia y que estos convocaran a sus vecinos a asistir a los talleres zonales.

Puesto que ninguno de los participantes manifestó haber asistido a los eventos en atención a la convocatoria en redes sociales y tampoco se dieron por enterados a través del periódico, se puede deducir que las inconsistencias entre las fechas y falta de datos como los lugares y horarios donde se realizaron los foros-talleres influyó en la asistencia y que el alcance de los medios utilizados para convocar no fue suficiente, considerando que a la fecha en que realizaron las publicaciones la página de Facebook del H. Ayuntamiento tenía alrededor de 40,000 seguidores y la del IMPLAN Guasave menos de 700, además la publicación en el periódico El Debate solo fue

en su formato impreso y si bien es uno de los periódicos de mayor relevancia en la ciudad, actualmente existe una tendencia a preferir consultar su versión digital.

Los factores que motivaron la asistencia de los participantes de las diversas etapas de la consulta pública fueron: atender las invitaciones recibidas por oficio, tener contacto con la directora de participación ciudadana, por comunicación con los líderes de colonia o porque casualmente se encontraban en el espacio público donde se realizó el ejercicio.

La consulta pública dio como resultado un total de 164 participaciones: 26 del foro-taller para la presentación y socialización del diagnóstico del PDUCP de la ciudad de Guasave, 112 de la suma de los talleres zonales y 26 del foro-taller para la integración de estrategias y establecimiento de acuerdos de corresponsabilidad social. El 66% de los participantes del primer foro-taller fueron actores relacionados con la administración municipal, el 11% representantes de universidades, el 8% miembros de los colegios profesionales, el 11% actores de cámaras empresariales y el 4% representantes del Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN); el 92% de ellos en edad adulta entre los 25 y 59 años y el 54% de género masculino. En los talleres zonales el 37% de los participantes fueron personas dedicadas al hogar, el 13% jubilados, el 4% estudiantes y el 46% restante representa personas dedicadas a diversos oficios y profesiones; el 63% de los participantes son de género femenino y en esta etapa hubo participación de todos los grupos de edad. Quienes participaron en el último foro-taller nuevamente fueron en su mayoría actores relacionados con la administración municipal representando el 61%, el 4% fueron universidades, el 12% miembros de los colegios profesionales, el 4% actores de cámaras empresariales el 4% representantes del CODESIN y el 15% empresarios del sector privado; el 92% de ellos en edad adulta entre los 25 y 59 años y el 65% de género masculino.

En relación a los temas abordados en las problemáticas y las propuestas, si bien temas como los problemas de drenaje, el estado actual de las vialidades, las inundaciones, la poca cobertura del alumbrado público y las condiciones en que se encuentran las áreas verdes y espacios recreativos fueron constantes tanto en los foros-talleres como en los talleres zonales, el enfoque con que los abordaron los participantes fue distinto. Los actores que participaron en los foros-talleres abordaron las problemáticas como hechos históricos y en términos generales, mientras que en los talleres zonales contemplaron aspectos particulares del entorno en que residen o se desplazan.

Teniendo en cuenta que la meta de los foros y los talleres era obtener información sobre los problemas urbanos identificados por los ciudadanos y que durante los mismos no se concretaron acuerdos de corresponsabilidad o asociación entre ciudadanía y gobierno, se puede deducir que la consulta pública representó un grado de simbolismo participativo y que más bien se trató de una etapa para fortalecer el análisis y diagnóstico de la ciudad a través de los datos obtenidos mediante la misma.

Por parte de los indicadores de exclusión social se obtuvo la siguiente información. Referente al análisis del grado de rezago social como indicador de la discriminación por desigualdades territoriales, se observó que todos los talleres se llevaron a cabo en zonas con GRS bajo, por lo tanto, las zonas con GRS medio y alto, mismas que deberían tener atención prioritaria puesto que carecen de servicios básicos y elementos de calidad en su entorno urbano, no fueron cubiertas durante la consulta.

En relación a la incidencia delictiva como indicador para el análisis de la estigmatización del territorio a partir de la percepción de seguridad urbana, la investigación reveló que, 7 de los 8 espacios públicos seleccionados para realizar los talleres zonales se ubican en colonias con baja o

nula incidencia de delitos, a excepción del realizado en la plazuela Miguel Hidalgo, ubicada en la colonia Centro, sin embargo, los delitos registrados en esta colonia se localizan a mínimo 300 metros de distancia de este espacio público. Estos datos permiten intuir que uno de los criterios que pudieron influir (de forma consciente o inconsciente) en la selección de los espacios públicos para realizar los talleres zonales, fue la percepción de seguridad urbana.

El análisis de la imagen urbana partió de una clasificación de los elementos que conforman el entorno urbano de los espacios públicos donde se realizaron los talleres zonales, en relación a las características de todos los espacios públicos de la ciudad dedicados a la recreación y el deporte. Evidenciando que, de los 69 espacios públicos localizados en la ciudad de Guasave, el 72% disponen de recubrimiento en calles, banquetas, alumbrado público y plantas de ornato en sus vialidades circundantes, 17% de ellos en todas las vialidades y 55% en algunas. De los ocho espacios elegidos para desarrollar los talleres zonales, el 100% disponen de los cuatro elementos en todas o algunas de sus vialidades circundantes; en este sentido todos los espacios públicos seleccionados para realizar los talleres zonales se localizan en entornos privilegiados en comparación con el resto de los espacios públicos.

En respuesta a la pregunta principal de la investigación. El director general del IMPLAN Guasave afirmó que las estrategias participativas aplicadas durante la consulta pública no tenían como objetivo promover la participación ciudadana inclusiva. No obstante, durante el proceso se recurrió a dos mecanismos participativos cuyos enfoques estaban dirigidos a distintos grupos poblacionales: los foros-talleres y los talleres zonales. Si bien la convocatoria a participar en ambos fue dirigida a toda la ciudadanía del municipio de Guasave, el enfoque de los primeros estaba orientado a funcionarios públicos, cámaras empresariales, representantes de los colegios de ingenieros y arquitectos, quienes fueron invitados de forma directa a través de oficios. Mientras

que los segundos estaban dirigidos a que participaran los vecinos de las colonias aledañas a la ubicación de los espacios públicos seleccionados para realizar los talleres.

Considerando que el objetivo de los mecanismos no era promover la participación ciudadana inclusiva, se tiene que reconocer que los talleres zonales realizados en los espacios públicos de la ciudad fueron un mecanismo útil para promover la inclusión social, particularmente la de los grupos más vulnerables, permitiendo una mayor representatividad y diversidad de participantes respecto a criterios como el género, la edad y la ocupación de los actores. Sin embargo, al momento de seleccionar los espacios públicos para celebrar dichos talleres, no se consideraron criterios como la desigualdad que existe en el territorio, misma que pudo ser analizada a partir de los grados de rezago social que existen en la ciudad, para identificar los sectores más vulnerables en cuanto a rezago educativo, acceso a los servicios de salud y acceso a servicios básicos en la vivienda. También es importante mencionar que consciente o inconscientemente los estigmas producidos por la imagen urbana o la seguridad pueden influir en la toma de decisiones respecto a qué sectores llevar los talleres y a cuáles no. Por tanto, para afirmar que el PDUCP de la ciudad de Guasave es sustentable debe satisfacer las necesidades de toda la población, pero sobre todo reconocer la existencia de necesidades y características particulares en cada uno de los sectores sociales.

En este constructo con las evidencias demostradas en el análisis descriptivo e interpretativo, se comprueba la hipótesis de que al establecer estrategias que fomenten la participación ciudadana y disminuyan la exclusión social de los grupos vulnerables, para la elaboración del programa de desarrollo urbano de centros de población de la ciudad de Guasave, podría generar mecanismos que propicien un desarrollo urbano inclusivo y sostenible con una visión a largo plazo.

Ante este resultado se proponen algunas acciones que podrían ayudar a mejorar las estrategias implementadas:

1. Diseñar herramientas para la evaluación continua de los instrumentos y formatos aplicados durante la consulta pública, dando la oportunidad de identificar las fortalezas y debilidades del ejercicio estando aún en curso, permitiendo mejorarlos en el corto plazo.
2. Fortalecer la imagen del IMPLAN dando a conocer sus atribuciones y exponiendo el trabajo realizado por el instituto. Esta acción podría cambiar la percepción del ciudadano respecto a la ausencia de una planeación urbana en la ciudad.
3. Invertir en campañas de difusión en medios abiertos como radio y televisión permitiría el acceso a información a personas con distintas discapacidades y personas que por su ubicación geográfica o situación económica carecen de servicios como el internet.
4. Realizar ejercicios participativos cuyos resultados puedan verse reflejados en un corto plazo y puedan ser monitoreados por los ciudadanos. Estos ejercicios podrían contribuir a despertar la responsabilidad individual en la mejora de la ciudad y reconocer la importancia de la corresponsabilidad gobierno-ciudadanía.

Es importante mencionar que a la fecha el PDUCP de la ciudad de Guasave no ha sido publicado ni decretado, por lo tanto, no se han podido analizar indicadores como la inclusividad de las propuestas realizadas por los participantes en la agenda pública, aspecto que podría ser retomado posteriormente para su estudio. Aunado a esto, a continuación, se exponen algunos temas sugeridos como líneas abiertas para futuras investigaciones que puedan recurrir a este documento como un antecedente sobre el tema o el caso de estudio. Esperando que los datos expuestos en la

misma sean de utilidad para disminuir la exclusión social en el territorio y mejorar los procesos participativos en materia de desarrollo urbano y la planeación urbana en la ciudad.

1. Comparar la percepción de la seguridad urbana desde el interior y el exterior de los territorios estigmatizados.
2. Evaluar del impacto de la participación de los grupos sociales vulnerables en la elaboración de políticas públicas para el desarrollo urbano sustentable.
3. Analizar cómo influye la imagen urbana en el aprovechamiento de los espacios públicos.
4. Analizar la participación ciudadana a partir de los enfoques de la gobernanza y el derecho a la ciudad.

Finalmente, para cerrar esta investigación se realiza el siguiente planteamiento a manera de reflexión: para lograr que los instrumentos de planeación sean congruentes y se alineen a las políticas mundiales promovidas por la ONU a través de la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, la participación ciudadana institucionalizada que se aplica en las consultas públicas siempre debe promover participación ciudadana incluyente o equitativa desde el diseño de los instrumentos, mecanismos y estrategias participativas hasta su aplicación y evaluación. Unificar estos tipos de participación podía fortalecer el ejercicio democrático, aumentar la confianza y autoestima de sectores sociales tradicionalmente excluidos y promover la urbanización inclusiva.

## Referencias

- Aché, D. (2013). Teorías que explican la formación de desigualdades territoriales. *Revista Geográfica Venezolana*, 179-194.
- Agger, A., & Löfgren, K. (2008). Democratic Assesment of Collaborative Planning Processes. *Planning Theory*, 7(2), 145-164.
- Álvarez, I., & Cadena, E. (2006). Índice de Vulnerabilidad Social en los países de la OCDE. *Quivera*, 8(2), 248-274. doi: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40180212>
- Álvarez, I., & Cadena, E. (2006). Índice de Vulnerabilidad Social en los países de la OCDE. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 8(2), 248-274.
- Antígona. (s.f.). *¿De qué hablamos cuando hablamos de participación?* Obtenido de Antígona procesos participativos: <https://antigona.info/participacion/>
- Aranguren, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*(22), 1-23. doi:<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495950215002>
- Arias, J. (2020). *Técnicas e instrumentos de investigación científica*. ENFOQUES CONSULTING EIRL.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Ayuntamiento de Guasave. (2009). *Plan Parcial de Desarrollo Urbano en la Margen Izquierda del Río Sinaloa*. Obtenido de <http://guasave.gob.mx/implan/wp-content/files/MENU/Planes/PlanParRioSin/Documento%20Completo%20PPRS.pdf>
- Ayuntamiento de Guasave. (s.f.). *Plan Municipal de Desarrollo 2022-2024*. Obtenido de <http://guasave.gob.mx/s/wp-content/uploads/2022/04/PLAN-DE-DESARROLLO-MUNICIPAL-2022-2024.pdf>



- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.
- Cecchini, S., Holz, R., & Soto de la Rosa, H. (2021). *Caja de herramientas: Promoviendo la igualdad: El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chuaqui, J., Mally, D., & Parraguez, R. (2016). El concepto de inclusión social. *Revista de Ciencias Sociales*(69), 157-188.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2020). *Índice de rezago social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*. Obtenido de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indexe\\_Rezago\\_Social\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indexe_Rezago_Social_2020.aspx)
- Galais, C., Navarro, C., & Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*(32), 65-87.
- Gobierno de México. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cenace/acciones-y-programas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024-195029>
- Gobierno de México. (11 de diciembre de 2021). *Capacita Sedatu a municipios en planeación urbana e infraestructura sustentable*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/capacita-sedatu-a-municipios-en-planeacion-urbana-e-infraestructura-sustentable>
- Gobierno del Estado de Sinaloa. (s.f.). *Plan Estatal de Desarrollo 2022-2027*. Obtenido de <https://ped.sinaloa.gob.mx/>

Guardamagna, M., Reyes, M., & Vogel, P. (2020). La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual. *Pilquen*, 23(5), 26-45.  
doi:<https://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/2968/59822>

H. Ayuntamiento de Guasave. (s.f.).

Hernández, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill Education.

Hernández, R. (2015). *Guasave historia de un pueblo*. Universidad Autónoma de Sinaloa.

Instituto Municipal de Planeación d Ahóme. (2015). *Plan Director De Desarrollo Urbano De La Ciudad De Los Mochis*. Obtenido de [https://implanahome.gob.mx/implan/pddu\\_los\\_mochis\\_2014.html](https://implanahome.gob.mx/implan/pddu_los_mochis_2014.html)

Instituto Municipal de Planeación de Guasave. (2009). *Plan Director de Desarrollo Urbano*. Obtenido de <http://guasave.gob.mx/implan/wp-content/files/MENU/Planes/PlanDirDesUrb/Documento%20PDDU%20Guasave%20%28Entrega%20Oficial%29.pdf>

Instituto Municipal de Planeación de Guasave. (19 de agosto de 2022). *IMPLAN Guasave*. Obtenido de Facebook: <https://www.facebook.com/implanguasave/>

Instituto Municipal de Planeación de Guasave. (s.f.). *Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona de Equipamiento Regional 300*. Obtenido de <http://guasave.gob.mx/implan/wp-content/files/MENU/Planes/PlanEquiReg300/Documento%2014-11-12.pdf>

Instituto Municipal de Planeación de Guasave. (s.f.). *Programa Municipal de Ordenamiento Territorial Turístico de la costa de Guasave*. Obtenido de <http://guasave.gob.mx/implan/wp->

content/files/MENU/Planes/ProgMunOrde/P.M.D.O.T.T.C.G.%28Publicacion%2025-10-10%29.pdf

Instituto Municipal de Planeación de Mazatlán. (2013). *Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa*. Obtenido de <https://www.implanmazatlan.mx/instrumentos#pddu-mazatlan>

Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (15 de septiembre de 2017). *¿cómo va la consulta ciudadana 2017?*. Obtenido de IMPLAN Culiacán: <https://implanculiacan.mx/como-va-la-consulta-ciudadana-2017/>

Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (19 de octubre de 2017). *concluirá la fase de foros zonales de la consulta ciudadana*. Obtenido de IMPLAN Culiacán: <https://implanculiacan.mx/concluire-la-fase-de-foros-zonales-de-la-consulta-ciudadana/>

Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (04 de septiembre de 2017). *Consulta ciudadana 2017, un proceso innovador*. Obtenido de IMPLAN Culiacán: <https://implanculiacan.mx/consulta-ciudadana-2017-un-proceso-innovador/>

Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (10 de septiembre de 2017). *la consulta ciudadana del implan, en proceso*. Obtenido de IMPLAN Culiacán: <https://implanculiacan.mx/la-consulta-ciudadana-del-implan-en-proceso/>

Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (28 de agosto de 2018). *reconocimiento a “la consulta ciudadana implan 2017*. Obtenido de IMPLAN Culiacán: [https://implanculiacan.mx/reconocimiento\\_amimp\\_2017/](https://implanculiacan.mx/reconocimiento_amimp_2017/)

Instituto Municipal de Planeación Urbana de Culiacán. (2021). *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Culiacán*. Obtenido de

<https://implanculiacan.mx/proyecto/pducpc/#:~:text=EL%20PROGRAMA%20DE%20DESARROLLO%20URBANO,LA%20PROPIEDAD%20Y%20DEL%20COMERCIO>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Censo de población y vivienda*.

Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2023). *Directorio Estadístico Nacional*

*de Unidades Económicas (DENUE)*. Obtenido de

<https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>

Laurian, L., & Shaw, M. (2008). "Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified

Planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 293-309.

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Madrid: Capitán Swing.

Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.

Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: La reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI editores.

Ley de Integración Social de Personas con Discapacidad del Estado de Sinaloa. (6 de septiembre de 2000). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. (25 de junio de 2002). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Sinaloa. (10 de noviembre de 2017). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa. (9 de febrero de 2018). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Sinaloa. (14 de octubre de 2015). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa. (28 de febrero de 2018). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa. (10 de agosto de 2012). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley de Planeación. (5 de enero de 1983). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa. (22 de diciembre de 2017). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. (17 de enero de 2022). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. (11 de junio de 2003). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. (28 de noviembre de 2016). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. (4 de diciembre de 2014). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. (2 de agosto de 2006). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (30 de mayo de 2011). *Diario Oficial de la Federación*.

Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Sinaloa. (9 de febrero de 2018). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Sinaloa. (3 de julio de 2013). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*.

- Martínez, M. (2004). *Ciudades vivibles: Complejidad y compacidad como dimensiones de la sostenibilidad urbana*. Facultad de Sociología. Universidad de Coruña.
- Martínez, M. (2004). *Ciudades vivibles. Complejidad y compacidad como dimensiones de la sostenibilidad urbana*. Facultad de Sociología. Universidad de Coruña.
- Martínez, R., & Martínez, D. (2016). Perspectivas de la sustentabilidad: teoría y campos de análisis. *Revista Pensamiento Actual*, 16(26), 123-145.
- Martínez, V., Romo, M., & Córdova, G. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. *Espiral*, 22(64), 198-220.
- Martínez, V., Romo, M., & Córdova, G. (2015). Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México. *Espiral*, 22(64), 198-220. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652015000300006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652015000300006)
- Mazza, A. (2009). *Ciudad y espacio público, las formas de la inseguridad urbana*. Instituto Juan de Herrera.
- Morone, G. (2013). *Métodos y técnicas de la investigación científica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Naciones Unidas. (25 de septiembre de 2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#>
- Naciones Unidas. (s.f.). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>
- Nicomedes, E. (2018). *Tipos de investigación*. Universidad Santo Domingo de Guzmán.

Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP). (2006). *Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos*.

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). (s.f.). *Construyendo la ciudad que queremos: Participación ciudadana en el diseño del Programa General de Desarrollo Urbano de Ciudad de México*. Obtenido de <https://oidp.net/distinction/es/candidacy.php?id=1197>

Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). (s.f.). *Participación social para la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible y Acción Climática de la Ciudad de Río de Janeiro*. Obtenido de OIDP: <https://oidp.net/distinction/es/record06.2021.php>

Ochoa, D. (2019). *Recuperación de parques, participación ciudadana y sustentabilidad en Culiacán, Sinaloa: El caso de parques alegres IAP*. Universidad Autónoma Metropolitana. doi:<https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/retrieve/6ea92320-8b0c-49d4-a117-e05ccab7db39/cdt180521222102kjpd.pdf>

Ochoa, D. (2019). *Recuperación de parques, participación ciudadana y sustentabilidad en Culiacán, Sinaloa: El caso de parques alegres IAP*. Universidad Autónoma Metropolitana.

ONU-Hábitat. (2007). *Plan estratégico de ciudades más seguras 2008-2013*. Obtenido de <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=5524&catid=375&typeid=34&subMenuId=0>

ONU-Hábitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

Pindado, F. (2009). La participación ciudadana, en la vida de las ciudades. En J. Subirats, G. Innerarty, J. Tudela, Q. Brugué, S. Castel, I. Celaya, . . . F. López, *Participación ciudadana para una administración deliberativa* (págs. 119-147). Jfactory.

- Pérez, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, 10(22), 45-67.
- Pizano, K., García, X., & Palencia, K. (2021). Participación ciudadana no institucionalizada: movimientos sociales juveniles, comparativa entre México y Colombia. En J. Guzman, L. Martínez, M. Cantero, & M. Campas, *Red Juridica Tomo III: Intersecciones del Derecho México-Colombia* (págs. 77-102). amaya ediciones.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. (2020). *Devolutivas dos Processos Participativos*. Obtenido de <https://pds-plano-de-desenvolvimento-sustentavel-2020-pcrj.hub.arcgis.com/pages/dia-d>
- Pyszczyk, O. (2012). Los espacios subjetivos del miedo: construcción de la estigmatización espacial en relación con la inseguridad delictiva urbana. *Revista colombiana de geografía*, 21(1), 41-54.
- Quintero, F. (2007). *Historia integral de la región del Río Fuerte*. Culiacán Rosales: Creativos7 editorial.
- Ramírez, J. (2013). *La participación*. instituto electoral y de participación ciudadana de Jalisco. doi:[http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/la\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_democracia.pdf](http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/la_participacion_ciudadana_en_la_democracia.pdf)
- Ramos, J. (2012). Inclusión/exclusión: una unidad de la diferencia constitutiva de los sistemas. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, VII(14), 72-99.
- Real Academia Española. (s.f.). *Ciudadana*. Recuperado el 10 de marzo de 2022, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/ciudadano?m=form>



Real Academia Española. (s.f.). *Discriminación*. Recuperado el 18 de marzo de 2022, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/discriminaci%C3%B3n?m=form>

Real Academia Española. (s.f.). *Exclusión social*. Recuperado el 15 de marzo de 2022, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/exclusi%C3%B3n>

Real Academia Española. (s.f.). *Gobernanza*. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/gobernanza>

Real Academia Española. (s.f.). *igual*. Recuperado el 1 de marzo de 2023, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/igual>

Real Academia Española. (s.f.). *Participación*. Recuperado el 10 de marzo de 2022, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/participaci%C3%B3n?m=form>

Real Academia Española. (s.f.). *Vulnerable*. Recuperado el 18 de marzo de 2022, de Diccionario de la lengua española: <https://dle.rae.es/vulnerable?m=form>

Rizo, A. (2006). ¿A qué llamamos exclusión social? *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5(15).

Rodríguez, J. (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. Concejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press.

Secretaría de Desarrollo Agrario, T. y. (2020). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) . (2 de junio de 2021).

*Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021. 2024.*

Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-ordenamiento-territorial-y-desarrollo-urbano-2021-2024>

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (27 de mayo de 2020). *Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo urbano*. Obtenido de <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/lineamientos-simplificados-para-la-elaboracion-de-planes-o-programas-municipales-de-desarrollo-urbano>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (9 de abril de 2021). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de Gobierno de México: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu?state=published#:~:text=La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Ordenamiento,plazo%20hacia%20el%202020%2D2040>.
- SEDESU. (4 de abril de 2018). *ETS 2030: Estrategia Territorial Sinaloa 2030*. Obtenido de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/ets-2030-la-estrategia-territorial-sinaloa-2030>
- Segura, R. (2009). Paisajes del miedo en la ciudad: miedo y ciudadanía en el espacio urbano de la ciudad de La Plata. *CUADERNO URBANO. Espacio, cultura,,* 8(8), 59-76.
- Sinagawa, H. (2013). *Sinaloa: historia y destino*. Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Sinaloa, U. A. (2004). *Historia integral de la región del Río Fuerte*. H. Ayuntamiento de El Fuerte 2005-2007.
- Solís, P. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social: Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Subirats, J., Gomà, R., & Brugué, J. (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Fundación BBVA.

- Subirats, J., Riba, C., Giménez, L., Giménez, M., Queralt, D., Bottos, P., & Rapoport, A. (2004). *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*. la Caixa. doi:<https://www.researchgate.net/publication/301824451>
- Tamayo, M. (2004). *El proceso de la investigación científica*. Limusa.
- Verdaguer, C. (2010). *Urbanismo y participación: iniciativas y retos de futuro*. Gea 21. doi:<https://www.gea21.com/archivo/pb-urbanismo-y-participacion-iniciativas-y-retos-de-futuro/>
- Vergara, R. (2011). Vulnerabilidad social y su. *Paradigma económico*, 3(2), 85-111.
- Wacquant, L., Slater, T., & Borges, V. (2014). Estigmatización territorial en acción. *Revista invi*, 29(82), 219-240.
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *REVISTA ANÁLISIS INTERNACIONAL*(2), 219-235.
- Whittingham, M. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*(2), 219-235.
- Ziccardi, A. (1995). Governance and Governability ¿One or Two Concepts? En R. Wilson R. y Cramer, *International Workshop on Good local Government*. (págs. 79-84). LBJ School.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Instituto de investigaciones sociales, UNAM.
- Ziccardi, A. (2003). *Planeación participativa en el espacio local*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, A. (2009). *La ciudades y la cuestión social*. OLACCHI.
- Ziccardi, A. (2019). Nueva arquitectura espacial, pobreza urbana y desigualdad territorial. *POLIS.México*, 15(1), 7-31.

Ziccardi, A. G. (2010). *La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*. PUEC-UNAM, el colegio de la frontera norte, IGLOM.

Ziccardi, A., & Castells, M. (2020). Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana institucionalizada en el Distrito Federal. En A. Ziccardi, *Ciudades latinoamericanas: la cuestión social y la gobernanza local: antología esencial* (págs. 389-402). CLACSO.

**Anexos**

**Anexo 1**

*Diario de campo*

<b>DIARIO DE CAMPO</b>		Fecha:	Hora:
Actividad			
Investigador/Observador			
Pregunta			
Objetivo			
Lugar-espacio			
Técnica aplicada			
Personajes que intervienen			
Eje temático	Descripción de actividades, relaciones y situaciones	Consideraciones interpretativas con respecto al objetivo o pregunta de investigación	
Convocatoria			
Motivo de asistencia			
Cantidad, diversidad y representatividad de participantes	Mujeres		
	Hombres		
	Niños		
	Adultos mayores		
	Personas discapacitadas		
	Total de participantes		
Grado de participación			

Observaciones sobre el desarrollo del ejercicio participativo		
Participación infantil		
Observaciones generales de las problemáticas identificadas	Observaciones generales de las propuestas realizadas	

## **Anexo 2**

### *Entrevista 1*

1. ¿Cuál o cuáles fueron las causas que dieron origen a la necesidad de actualizar el PMOTDU Mazatlán?
2. ¿Se requirió de algún asesor externo para iniciar los trabajos para la actualización del PMOTDU?
3. ¿Se requirió financiamiento para la actualización?
4. ¿Se capacitó o actualizó al personal técnico para la actualización del PMOTDU?
5. ¿Se dio difusión sobre la importancia de la actualización del programa?, ¿Por qué medio?
6. ¿Base a qué criterios se definen los objetivos y metas del programa?
7. ¿Por qué es necesaria la participación ciudadana para la actualización del PMOTDU?
8. ¿Por qué medios se convocó a la ciudadanía a participar?
9. ¿Cuáles fueron las estrategias de participación ciudadana ejecutadas para la actualización del PMOTDU?
10. ¿Se desarrollaron o aplicaron estrategias para fomentar la inclusión social durante el proceso participativo?, ¿Cuáles?
11. ¿Cómo se decidió la metodología a implementar durante los foros y talleres?
12. ¿Se aplicaron las mismas estrategias y metodologías en los talleres de la ciudad que en las localidades del continuo municipal?
13. ¿Cuáles fueron los criterios a considerar para la definición zonal y los puntos de reunión para los talleres?

### **Anexo 3**

#### *Entrevista 2*

1. ¿Se contrató a algún asesor externo para la elaboración del PDUCP o para el proceso participativo?
2. ¿Qué medios se utilizaron para convocar a participar?
3. ¿Cómo se decidió la metodología a implementar durante los foros y talleres?
4. ¿Cuáles fueron los criterios a considerar para la definición zonal y los puntos de reunión para los talleres?
5. ¿Influyó la imagen urbana o la percepción de seguridad para definir los lugares donde se realizaron los talleres zonales?
6. ¿Cuál era la finalidad de los ejercicios participativos? ¿Qué se esperaba obtener de ellos?
7. ¿Se desarrollaron o aplicaron estrategias para fomentar la inclusión social durante el proceso participativo? ¿Cuáles?
8. En el caso del primer foto taller ¿Bajo qué criterio se agruparon a los integrantes de las mesas de trabajo?
9. ¿Se convocó a asociaciones o grupos de la sociedad civil organizada?
10. ¿Existen en Guasave organizaciones no gubernamentales enfocadas en temas urbanos? De ser así ¿Suelen colaborar con el IMPLAN?