

Derechos de autor 2022 ANUARIO DE ESPACIOS URBANOS, HISTORIA, CULTURA Y DISEÑO

Creative Commons License

Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.

Dilemas del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México para la democratización del proceso de planeación de la Ciudad

**Dilemmas of the Institute for Democratic
and Prospective Planning of Mexico City
for the democratization of the planning
process of the City**

Jasmin Anavel Monterrubio Redonda

*Departamento de Sociología, División de Ciencias
Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma
Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Ciudad de
México, México*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5788-0219>

DOI: <https://doi.org/10.24275/ZMFR4555>

Fecha de recepción: 17 de noviembre de 2021

Fecha de aceptación: 18 de marzo de 2022

Fecha de publicación: 7 de diciembre de 2022

Resumen

El objetivo del documento es explorar los dilemas que enfrenta el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) para legitimar al Sistema de Planeación surgido con la reforma política, incluidos los mecanismos de la participación ciudadana para la democratización de los procesos urbanos relacionados con la planeación y gestión del territorio.

Para tal efecto, el trabajo explica que los dilemas que enfrenta el IPDP se relacionan con cuatro condiciones básicas: *a)* los retos de la gestión de las políticas urbanas en un contexto capitalista global desde una posición progresista; *b)* la integración de los equipos técnicos y cómo estos atienden (o no) el bien común y su capacidad de coordinación con los diferentes sectores y niveles de gobierno y de concertación con los actores privados; *c)* la cobertura de visiones e intereses de los diferentes actores en los planes y programas (su calidad y su posicionamiento con el resto de la administración pública); y, *d)* la construcción de escenarios participativos.

Palabras clave: participación ciudadana, planeación de la ciudad, institutos de planeación.

Abstract

The objective of the document is to explore the dilemmas faced by the IPDP to legitimize the Planning System that emerged with the political reform, including the mechanisms of citizen participation for the democratization of urban processes related to planning and management of the territory.

To this end, the paper explains that the dilemmas faced by the IPDP are related to four basic conditions: *a)* the challenges of managing urban policies in a global capitalist context from a progressive position; *b)* the integration of the technical teams and how they serve (or not) the common good and their ability to coordinate with the different sectors and levels of government and to agree with private actors; *c)* the coverage of visions and interests of the different actors in the plans and programs (their quality and their position with the rest of the public administration); and, *d)* the construction of participatory scenarios.

Keywords: citizen participation, city planning, planning institutes.



Resumo

O objetivo do documento é explorar os dilemas enfrentados pelo IPDP para legitimar o Sistema de Planejamento surgido com a reforma política, incluindo os mecanismos de participação cidadã para a democratização dos processos urbanos relacionados ao planejamento e gestão do território.

Para tanto, o artigo explica que os dilemas enfrentados pelo IPDP estão relacionados a quatro condições básicas: *a)* os desafios da gestão de políticas urbanas em um contexto capitalista global a partir de uma postura progressista; *b)* a integração das equipes técnicas e como elas servem (ou não) ao bem comum e sua capacidade de articulação com os diferentes setores e níveis de governo e de pactuação com atores privados; *c)* a abrangência das visões e interesses dos diferentes atores nos planos e programas (sua qualidade e seu posicionamento junto ao restante da administração pública); e, *d)* a construção de cenários participativos.

Palavras-chave: participação cidadã, planejamento urbano, institutos de planejamento.

Introducción

En 2016, el objetivo central de la reforma política de lo que es hoy la Ciudad de México, consistió en establecer la autonomía de la Ciudad, manteniendo su carácter de sede de los poderes federales y capital del país (CS, 2013). Así quedó formalizado en el Artículo 122 constitucional que señala que “la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa” (CPEUM, Art. 122), lo cual implica que la Ciudad tiene una Constitución Política como ley fundamental propia que establece los derechos sustanciales de sus habitantes y las bases de la organización y funcionamiento de sus poderes para hacerlos exigibles y justiciables.

En materia de derechos colectivos, la Constitución reconoce plenamente el derecho a la ciudad “...que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente” (CPCM, Art. 12, parágrafo 1). Para garantizar su ejercicio, establece como uno de sus instrumentos principales el sistema de planeación, cuya conducción está a cargo del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) (LSPDCM, Art. 14).

La relevancia de creación de este instituto es que la visión y propuestas para la ciudad queden expresadas en el Plan General de Desarrollo y en el Programa de Ordenamiento Territorial y que, independientemente del período de gobierno y del partido político que lo encabece, se mantienen para llevarse a cabo para los próximos tres períodos de gobierno (hasta 2040).

Relacionado con los mismos temas, una expectativa crucial sobre su creación es que este instituto sería el actor principal para establecer escenarios

participativos, con lo que se modificarían las condiciones de inclusión de la ciudadanía en procesos deliberativos para las decisiones públicas; se crearían mecanismos de control social del ejercicio de gobierno y se establecerían otros principios de cooperación gobierno-ciudadanía en el sistema de planeación de la Ciudad de México.

Sin embargo, por las condiciones de su surgimiento, el contenido de la propuesta de Plan General de Desarrollo y su correspondiente consulta ciudadana, desde el punto de vista ciudadano, el papel del Instituto genera dudas sobre el grado actual de centralidad del sistema de planeación (se cuestiona sobre todo la autonomía del Instituto) y, de manera importante, los alcances de la participación en la construcción de otro proyecto de ciudad y de los métodos para la reingeniería de las políticas urbanas.

Ante este panorama, la pregunta que guía este trabajo es ¿cuáles son los desafíos que enfrenta el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México para hacer de la planeación de la ciudad un ejercicio legítimamente democrático?

Como una primera hipótesis se establece que los dilemas que enfrenta el IPDP se relacionan con cuatro condiciones básicas: *a)* los retos de la gestión de las políticas urbanas en un contexto capitalista global desde una posición progresista; *b)* la integración de los equipos técnicos y cómo estos atienden (o no) el bien común y su capacidad de coordinación con los diferentes sectores y niveles de gobierno y de concertación con los actores privados; *c)* la cobertura de visiones e intereses de los diferentes actores en los planes y programas (su calidad y su posicionamiento con el resto de la administración pública); y, *d)* la construcción de (otros) escenarios participativos.

El objetivo es explorar los dilemas y contradicciones que enfrenta el IPDP para legitimar el Sistema de Planeación surgido con la reforma política, incluidos los mecanismos de la participación ciudadana para deliberación de los procesos urbanos¹ relacionados con la planeación y gestión del territorio.

Metodológicamente, los resultados son producto del análisis de los debates públicos llevados a cabo en foros de discusión organizados por el congreso federal en septiembre de 2020 y en marzo de 2021 en torno a los dilemas que enfrentan los institutos de planeación en México y para discutir la iniciativa de modificación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU); y tres foros de discusión organizados por la Universidad Autónoma Metropolitana en agosto y en octubre de 2021 cuyo objetivo fue discutir el Programa General de Desarrollo de la Ciudad de México, en el contexto de la consulta ciudadana convocada por el IPDP en los que un tema relevante fueron los retos de la participación ciudadana en materia de planeación de la ciudad a partir de la creación de ese instituto.

Con esta base, en la primera parte se explica el significado y fundamentos legales de la planeación democrática en México; en el siguiente apartado se analiza la relevancia de los institutos de planeación en México; en el tercero y cuarto cuál es el rol del IPDP en la democratización de la planeación de la ciudad y los dilemas que enfrenta.

¹ Los procesos urbanos son definidos por Coulomb como los procesos sociales vinculados con la ciudad en tanto que realidad pública; es decir, los procesos vinculados con la organización, apropiación y usufructo del espacio urbano, con la producción, distribución y acceso a los bienes y servicios públicos, los cuales constituyen, junto con el espacio urbano, la dimensión pública de la ciudad (Coulomb, 2006, p.131).

1. Planeación para el desarrollo y participación ciudadana

La planeación nacional de desarrollo es un instrumento de gobierno que significa la

[...] ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen (LP, Art. 3).

Los principales instrumentos de la planeación son los planes y programas de desarrollo, en los cuales se establecen los objetivos, las líneas estratégicas, las prioridades, metas y criterios de factibilidad cultural; se asignan recursos, se estipulan responsabilidades y tiempos de cumplimiento, se coordinan acciones y se evalúan los resultados (LP, Art. 3), el proceso de planeación se sujeta a las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas derivados de él (LP, Art. 13). Esta planeación deberá ser obligatoria (para todos los entes públicos), concertada, coordinada e inductora de actividades de los sectores privado, social y público.

La misma ley señala que la planeación debe ser democrática, es decir, el proceso debe llevarse a cabo con la "participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas" (LP, Art. 20).

Es a través de la planeación que el Estado cumple su tarea de regular los ciclos económicos propios

del capitalismo y atender sus consecuencias (fallas del mercado), organizar las actividades propias de la burocracia siempre en la búsqueda constante de bienestar social acompañado de distribución económica de modo que el principal desafío de los procesos de planeación es lograr el equilibrio entre eficiencia y equidad.

Desde un enfoque administrativo, la planeación refiere "el *proyectar un futuro deseado*; pero, más allá de esto, ... induce a la búsqueda de los medios efectivos para conseguirlo" (Hernández, 2012, p.10), para lo cual, es necesario establecer un *rumbo* y un *modelo* (de país o ciudad al que se aspira) que dirigen las acciones principales y los esfuerzos y recursos disponibles en la sociedad, de ahí que los objetivos, proyectos y metas deben ser viables y coherentes con los problemas y necesidades de la población, con un exiguo costo social, mediante programas y proyectos, para lo cual es importante considerar los recursos y medios disponibles y comprender los problemas que se enfrentan y los tiempos o coyunturas que establecen su concepción (Hernández, 2012; Gómez Collado, 1983).

Como tarea de Estado, la planeación no es sólo un asunto técnico, sino también político. Conciene al componente técnico la integración de diagnósticos, bosquejo de escenarios, determinación de estrategias e instrumentos; el componente político, por su parte, se encarga del ámbito de la gestión, comprende la definición de condiciones de coordinación (entre actores y niveles de gobierno), definición de instrumentos, tiempos, responsabilidades y negociación para la ejecución; mecanismos para la evacuación y seguimiento; y, los instrumentos para garantizar la participación democrática de la ciudadanía (SNPD, 1983).

El carácter democrático apunta que "las decisiones que afecten a la comunidad no se tomen exclusivamente por las autoridades y sus técnicos, sino que sean objeto de un cambio de impresiones con los distintos sectores interesados" (SNPD, 1983).

Así, la planeación democrática ordena un acervo articulado de vínculos funcionales entre las dependencias y entidades de la administración pública, con los grupos sociales organizados y con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, con la finalidad de establecer propuestas y acciones de común acuerdo en las diferentes fases de la planeación.

En el caso de la Ciudad de México, la LSPDCM establece que uno de los principios rectores es la participación, la que define como el “resultado de la interacción entre el gobierno y la sociedad, a través de procesos, mecanismos y canales adecuados, transparentes, accesibles y culturalmente pertinentes para lograr la incidencia efectiva de la ciudadanía en las políticas públicas” (LSPDCM, Art. 5, parág. VI).

Se trata, en términos generales, de un diálogo entre el gobierno y la ciudadanía que ocupa el territorio para deliberar, acordar o decidir qué hacer sobre los asuntos relativos a la vida en común (CESCAM, 2018).

Esta condición está reconocida ampliamente en la Constitución nacional y en las leyes secundarias; y, en 2016, fue un elemento rector de la reforma política de la Ciudad de México. De hecho, esta reforma incluyó algunos de los temas de la agenda ciudadana que, desde hace varias décadas, tiene la expectativa de lograr una ciudadanía plena para los habitantes de la Ciudad de México (Jusidman, 2019).

Lo anterior puso de manifiesto que la intervención estatal centralizada está en proceso de desaparición y lleva a la reflexión de cómo construir una administración pública ingeniosa e incluyente frente a los desafíos que le representa una ciudadanía más participativa y diversa, particularmente interesada en la construcción de un proyecto de ciudad conjunto.

Se construyen así otros escenarios participativos desde la administración pública, uno de los prin-

cipales es la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, lo cual, desde una visión utópica ciudadana, significaba el paso gradual de un sistema político-administrativo centrado en lógicas opacas de negociaciones, a otro que surgiría abiertamente producto de la cuestión de la acción colectiva y las modalidades de su institucionalización, implicaría la apertura de un espacio institucionalizado para que los grupos sociales organizados intervinieran en la esfera pública de los procesos urbanos.

Así, la relevancia del instituto en materia de gobernanza pública² comporta la articulación entre participación ciudadana y la planeación como asunto público. Al respecto, la finalidad de las páginas siguientes es contribuir al debate en torno a cuáles son los retos que enfrenta el IPDP para la integración de la participación ciudadana en el Sistema de Planeación para la ciudad.

Tal análisis se presenta, primero, en el marco de la relevancia de los institutos de planeación en México (alcances y desafíos) y, segundo, el rol del IPDP en la planeación democrática de la ciudad.

2. La relevancia de los Institutos de Planeación en México

En México, un problema muy significativo es que, en los gobiernos estatales (incluida la Ciudad de México), no hay homogeneidad en cuanto a la estructura, jerarquía y funciones de las unidades administrativas responsables de la planeación (cuando existen) y tampoco en los instrumentos de participación ciudadana en los procesos de planeación

2 Gobernanza pública es: “proceso mediante el cual, sociedad y gobierno definen, por un lado, sus valores fundantes, su proyecto, sus prioridades, su agenda, sus futuros, su rumbo, que dan sentido de dirección a la sociedad” (CESCAM, 2018).

del desarrollo, lo que lleva a enfrentar los siguientes problemas:

- La naturaleza administrativa de las dependencias encargadas de la planeación, aunque ejecutan la política, su propia autonomía hace difícil la coordinación interinstitucional (Gómez, 1983), y muchas de ellas, más que a la planeación están enfocadas en la tramitología y no están abiertas a la participación ciudadana.
- No todas las instituciones cuentan con la capacidad para formular planes y programas coherentes y congruentes entre sí, por lo que contratan a despachos externos que desconocen las problemáticas locales y ofrecen productos caros y mal elaborados.
- Los planificadores encargados de elaborar el plan, de manera frecuente, establecen metas y objetivos a corto y a largo plazo con mecanismos inaplicables, basados en prácticas dogmáticas de solución de problemas, que piensan que lo que ellos deciden es lo correcto e indiscutible (Hernández, 2012).
- En la misma tesitura, la percepción ciudadana es que existe una insuficiencia científica y técnica y una preparación deficiente de los responsables de quienes diseñan e instrumentan la planeación del desarrollo, lo cual perjudica el rigor del método y la calidad de su trabajo.
- La planeación, continuamente, está sujeta a los intereses económicos y políticos que se corresponden con los períodos de gobierno, por lo que no logra la cohesión de los actores económicos en torno a un plan global de largo alcance que expresa intereses colectivos sociales, lo

que la hace inoperante e insustancial (Hernández, 2012).

- Los cambios que se dan en el contexto de planes y programas de desarrollo quedan al margen de la comprensión de los habitantes de la ciudad y los someten a agudos conflictos urbanos, lo cual es interpretado por los ciudadanos como falta de voluntad política y que la única vía de la participación es la resistencia.

Ante estas circunstancias, el gobierno mexicano reconoce la pertinencia de establecer órganos administrativos para fortalecer a los gobiernos locales en materia de planeación económica y territorial para reducir las desigualdades y para atender los reclamos ciudadanos acerca de la claridad en la gestión del territorio a través de los institutos de planeación (IMPLAN).

Al respecto, actualmente, desde la federación se reconoce que los institutos de planeación son una solución importante en varios sentidos (Fajardo, 2020; Lomelí, 2021).

Desde el componente político:

- Representan espacios de coordinación política al ser las instituciones encargadas de la planeación, la coordinación con las dependencias operativas y la evaluación de las políticas urbanas; fortalecimiento de la gestión institucional en las ciudades y de la inclusión de la participación.
- Su autonomía permite la continuidad y conclusión de los proyectos y acciones a corto, mediano y largo plazos sin depender del interés político del gobierno en turno.
- La integración de su estructura de gobierno favorece que las decisiones no se

tomen de forma unilateral por parte de la administración pública.

- Al hacerse cargo tanto del programa de desarrollo como el de ordenamiento territorial, garantiza la armonización entre ambos.
- Fijan la agenda de temas para el desarrollo y ordenamiento territorial para sumar a otras dependencias.
- Al estar en posibilidad de buscar financiamiento externo con agencias internacionales, los institutos también son gestores de la economía de la ciudad.
- Son elementos de consenso y de diálogo en la gobernanza territorial, pues interactúan permanentemente con los grupos sociales e instrumentan las consultas ciudadanas que garantizan que la planeación se hace con los actores locales y se da respuesta al reclamo ciudadano sobre la claridad de la gestión del territorio.
- Articulan la planeación y la gestión, puesto que, al mismo tiempo que elaboran los instrumentos de planeación, organizan también las acciones institucionales y la participación en torno de proyectos concretos para la ciudad.

Desde el componente técnico:

- Son entidades especializadas en áreas como la planeación e investigación, limitan el desperdicio de recursos públicos y mantienen una visión de largo plazo.
- Identifican necesidades sociales desde lo local con lo que contribuyen a reducir la desigualdad y lograr los objetivos de desarrollo a nivel urbano.
- Son una importante herramienta para cumplir con los compromisos nacionales

e internacionales como la Agenda 2030, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana.

- Son los encargados de impulsar nuevas tecnologías para la sistematización de información socioterritorial y elaborar la metodología para los programas de desarrollo.
- Son instituciones que, a partir de su estructura, funciones y experiencia, se constituyen como órganos consultivos de certificación y evaluación en las áreas de planeación estatal o municipal.
- Permiten realizar un sistema de planeación descentralizada y democrática.

Los expertos señalan que para que un Instituto de Planeación funcione adecuadamente (Lomelí, 2021; Torres, 2021; Herrera, 2021), debe basar sus acciones en la concurrencia y no en la ocurrencia y que su propuesta de planeación debe partir de las características y necesidades locales y de la alineación entre la planeación y gestión.

Al respecto, los retos de los institutos de planeación van, sobre todo, en dos sentidos: coordinar acciones interinstitucionales en un esquema de gobernanza territorial; y, lograr las acciones vinculantes entre planeación y gestión. Al respecto, los problemas a enfrentar son (Monterrubio, 2016b; Fajardo, 2020; Lozano, 2020; Lezama, 2021; Amaro, 2020; Herrera, 2021; Flores, 2021; Peñuñuri, 2021):

- Lograr una autonomía técnica acompañada de una perspectiva académica y social y una independencia financiera para asegurar que sean órganos técnicos que verdaderamente beneficien el interés público por encima de cualquier otro interés.

- Garantizar un recurso permanente que les permita continuar trabajando en los proyectos que son importantes para la ciudad.
 - Certeza jurídica en cuanto a los procesos vinculantes y de observancia general de los planes, programas o proyectos, para que su ejecución no dependa de la discrecionalidad del funcionario en turno.
 - Legitimar que los proyectos propuestos en el proceso de planeación sean los que realmente se van a ejecutar y financiar, que no haya proyectos que estén al margen de los contenidos en el esquema de planeación.
 - Garantizar que la integración de los Consejos Consultivos sean verdaderos espacios de concertación que permitan una participación activa y corresponsable de la sociedad civil para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la acción pública en materia de planeación territorial y del financiamiento y control de los procesos urbanos.
 - Legitimar la utilidad práctica del los institutos como espacios de discusión de ideas, visiones e intereses, donde se lleve al proyecto de ciudad que quieren los ciudadanos, no del proyecto de los urbanistas.
 - Crear otros mecanismos de planeación participativa, frente al agotamiento y poca legitimidad de los existentes, en los que el ciudadano forme parte de un sistema jurídico y normativo que permita vincular la democracia en sus diferentes dimensiones (representativa, distributiva y participativa) con la gestión pública territorial.
 - La integración de un equipo técnico ciudadano con profesionistas de diferentes disciplinas, capacitados, que vayan conciliando intereses y que den a la planeación una visión integral.
 - Conformar un banco de proyectos e instrumentos para su ejecución claros y viables para darles continuidad en las administraciones que abarque su ejecución.
 - En materia de ordenamiento territorial uno de los grandes retos es la gobernanza del suelo, para garantizar la función social de la ciudad.
 - Definir clara y concretamente los mecanismos específicos de conurbaciones que están vinculados más a procesos de coordinación regional que sólo a procesos de planeación urbana.
 - Crear una nueva dinámica y nuevas reglas con las que toca proyectar las ciudades a partir de la covid-19.
 - Construir un sistema de planeación que recupere la relevancia de los gobiernos locales y al ciudadano como sujeto activo de la vida pública, interviniendo en la formulación de los programas de ordenamiento territorial, en el mejoramiento e instrumentación efectiva de los proyectos urbanos y en la fiscalización y transparencia de la acción gubernamental.
- Así, los institutos de planeación son una solución importante para fortalecer las capacidades locales para la planeación económica y territorial, representan una innovación en la medida de que se trata de organismos con personal técnico calificado y con infraestructura, explícitamente establecidos para tomar mejores decisiones mediante la planeación del territorio (Lomelí, 2021).

Con esta base, aunque la creación de los institutos de planeación en México tiene un antecedente de casi 30 años (con la creación del IMPLAN de León, Guanajuato) es en estos dos últimos años que se deliberó en el Congreso federal la pertinencia de darles un fundamento legal, cuáles serían los mecanismos de participación ciudadana, y en qué territorios y con qué alcance debían establecerse.

Como resultado de estas discusiones, en 2021 se modificó la LGAHOTDU, para establecer que es atribución de la federación, las entidades y los municipios, el impulso y la creación de institutos de planeación, y que éstos son de cuatro tipos: municipales, multimunicipales, metropolitanos y estatales. En todos los casos, se trata de organismos públicos descentralizados de la administración pública municipal o estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y su objetivo la planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano del municipio, municipios asociados, zonas metropolitanas o entidad federativa (LGAHOTDU, Art. 3ro). Su clasificación se hace con base en el rango de población de la localidad o su inclusión como zona metropolitana en el Sistema Urbano Nacional.

Este es el marco legal en el que se inscriben buena parte de las competencias y atribuciones del IPDP, para el que, en medio del componente técnico y político de la planeación, uno de sus retos principales es su contribución a fortalecer los procesos ciudadanos en la construcción de la vida pública. Es el análisis que se presenta a continuación.

3. El rol del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) en la democratización de la planeación de la ciudad

En el apartado de Desarrollo Sustentable de la Ciudad, en lo que compete al Desarrollo y Planeación

Democrática, la Constitución de la Ciudad de México señala que son cuatro instrumentos básicos de planeación: el sistema de planeación y evaluación, instrumentos para la planeación del desarrollo y para la planeación del ordenamiento territorial y el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP).

El IPDP es “un organismo público descentralizado, con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio” (LS-PDCM, Art.13). Esta institución constituye la base operativa, de organización, vinculación y cumplimiento de las metas establecidas en el Sistema de Planeación que mandata la Constitución, por tanto, es el máximo órgano en materia de planeación y el responsable de elaborar el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial.

Su principal encomienda es garantizar el ejercicio de los derechos humanos en corresponsabilidad con la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, lo cual supone tomar en cuenta las reivindicaciones y propuestas de las personas y pueblos, concernientes con la solución al quebranto de sus derechos (González, 2008).

En materia de gobernanza territorial, este organismo es el encargado de crear las metodologías necesarias para la construcción de escenarios participativos, esto es, de “espacios de articulación formalizados como procesos decisivos con reglas definidas que se construyen por acuerdos” (Poggiere, 2000, p.163) en los procesos de planeación y ordenamiento territorial.

Para tales efectos, la evidencia empírica muestra que el IPDP enfrenta tres grandes tareas para hacer del proceso de la planeación como asunto público, un proceso democrático de gobernanza territorial: a) La organización e integración de la participación ciudadana mediante mecanismos institucionalizados intergubernamentales; b) el fortalecimiento de

los procesos participativos; y c) la coordinación con los demás sectores e instituciones públicas.

a) La organización e integración de la participación ciudadana mediante mecanismos institucionalizados intergubernamentales

El IPDP está integrado por una Junta de Gobierno, una Dirección General, un Directorio Técnico, un Consejo Ciudadano y una Oficina especializada para la consulta pública y la participación social (LOIPDP, Art. 4), de los cuales los encargados de procesar la demanda y problemas de los ciudadanos son el Consejo Ciudadano y la Oficina Especializada, que tienen la responsabilidad de facilitar el despliegue de acciones participativas, lo que implica cierta apertura y receptividad del sistema político a la expresión de los ciudadanos y da certeza a que el proceso participativo se realice, se conserve y genere impactos (Espinosa, 2009).

En su estructura orgánica, el Consejo Ciudadano es un espacio de participación institucionalizada³ dentro del IPDP, que legalmente se define como "... un órgano de consulta obligatoria y diálogo público, con carácter consultivo y propositivo en materia económica, social, cultural, territorial, ambiental y las demás relacionadas con la planeación para el desarrollo" (LSPDCM, Art. 24).

Es una instancia socioestatal en tanto que está integrado por participantes gubernamentales y no gubernamentales de los sectores público, social, privado y académico. Está integrado por doce personas "...de buena reputación y con reconocido mérito y trayectoria pública en las materias relacio-

nadas con la planeación del desarrollo" (LSPDCM, Art. 24), de modo que una de sus particularidades principales es su carácter colegiado, en el que participan diferentes actores con posturas distintas y complementarios entre sí, que representan distintos proyectos políticos y trayectorias culturales (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011).

Su función principal es la deliberación orientada a la solución dialogada de los asuntos que competen y afectan a la ciudadanía "para alcanzar un acuerdo justo y pacífico de los disensos y conflictos que surgen en la vida pública" (CESCAM, 2018, p. 27).

Como mecanismo de participación, el Consejo Ciudadano tiene alcances relevantes en el fortalecimiento de la planeación participativa puesto que, al ser un órgano deliberativo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, mejora la calidad, efectividad y sostenibilidad de las decisiones que se toman de forma conjunta y favorece su legitimidad (Hevia *et al.*, 2011).

b) Acerca del fortalecimiento de los procesos participativos

Por otro lado, frente a una mayor demanda ciudadana de involucramiento en la vida pública, con un fuerte interés en los gobiernos locales, dentro del IPDP se da un proceso de innovación institucional con la creación de la Oficina Especializada para la Consulta Pública y la Participación Social, encargada de los procesos de vinculación con la ciudadanía para que los instrumentos de planeación se elaboren con la participación ciudadana en cada etapa y escala del proceso (LOIPDP, Art. 5).

Tiene como principales funciones: elaborar los lineamientos y métodos para garantizar la participación ciudadana en las diferentes fases de la planeación –formulación, instrumentación, control y evaluación–; emitir las convocatorias públicas para

³ "Participación institucionalizada.- Es toda aquella que la iniciativa gubernamental tiene regulada en una figura específica, abierta a la acción ciudadana, a la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones gubernamentales y los diversos actores sociales" (LPCM art. 3).

la participación en la planeación e informar sobre los resultados; orientar los ciudadanos en la construcción de propuestas de consulta; recibir opiniones y propuestas ciudadanas sobre los instrumentos de planeación.

También se hace cargo de observar que las entidades de gobierno acaten las disposiciones en materia de participación ciudadana en el proceso de planeación, para lo cual colabora en la realización de foros, consultas y otras acciones que la garanticen. Se hace cargo también de capacitar o formar a la ciudadanía y a grupos sociales organizados para participar en el proceso integral de planeación.

Como mecanismo para el fortalecimiento de la participación, desde sus atribuciones, tiene aportaciones importantes:

- Es un espacio de interacción entre gobierno y sociedad mediante el cual el Instituto articula el sistema de planeación con la sociedad organizada que complementa y fortalece espacios de participación relacionados con la planeación democrática.
- Constituye una interfaz de deliberación entre las alcaldías y la ciudadanía en los procesos de planeación que implican como resultado acciones de colaboración o cogestión en la gestión de la planeación.
- Es un mecanismo de consulta permanente de propuestas y opinión ciudadana sobre asuntos específicos de la acción pública sobre planeación y ordenamiento territorial y un elemento catalizador del conflicto urbano sobre los distintos intereses de los diferentes actores que se apropian y construyen el espacio urbano.
- Es un órgano para generar y transmitir información sobre los territorios, condiciones sociodemográficas de la ciudad y

sobre las metodologías e instrumentos de participación.

- A partir de los procesos de capacitación, construye ciudadanía.

c) La coordinación interinstitucional en los procesos de planeación

Al ser el máximo órgano de la planeación en la Ciudad, el IPDP es el responsable de concatenar el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) con el Sistema de Planeación y Evaluación de la Ciudad de México (SPECM) y con el Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (SIDHCM), lo que implica que debe coordinar acciones con los diferentes niveles y sectores de la administración pública.

Al respecto, sus principales tareas son:

- Construir el enfoque institucional de gestión del territorio.
- Verificar la coherencia y correspondencia de los instrumentos de planeación de la ciudad con los de las alcaldías.
- Establecer los mecanismos de coordinación y concertación entre las distintas escalas y fases del proceso de planeación (LSPDCM, Art. 15).
- Organizar un esquema de planeación que vincule a los actores estatales y federales para articular voluntades, prioridades comunes y facultades conjuntas en los procesos de planeación.
- Coordinar los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México (LCMCM, Art. 3ro).
- Revisar la congruencia entre el presupuesto asignado y las acciones establecidas en el Plan General y los programas aprobados y, en su caso, generar recomendaciones.

- Determinar cuáles instituciones de la administración pública local y las alcaldías deben tener unidades administrativas especializadas y formular los criterios para su funcionamiento.
- Vincular el Sistema de Planeación del Desarrollo con el Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
 - o Establecer una visión integral para dirigir la acción pública hacia el avance en el ejercicio del derecho a la ciudad.
 - o Avalar que la administración pública local y las alcaldías incluyan en sus instrumentos de planeación los procedimientos de orientación y medidas de inclusión, acordes con el Programa de Derechos Humanos (LOIPDP, Art. 15)
 - o Elaborar el Sistema de Indicadores de la Ciudad y coordinar su adecuada ejecución para monitorear el cumplimiento progresivo de metas de la planeación orientadas a los derechos humanos.
- Dictaminar los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías.
- Coordinar con las alcaldías la elaboración de los dictámenes técnicos para modificar los usos del suelo.

Las funciones señaladas, si bien representan avances en materia de una planeación urbana más democrática, para llevarlas a cabo, el instituto enfrenta una suerte de condiciones y dilemas que resulta necesario identificar para, en una primera aproximación, analizar las perspectivas de la planeación participativa en la planeación para el desarrollo de la ciudad.

4. Retos del IPDP en materia de integración de la participación ciudadana en el sistema de planeación

El modelo de urbanización por el que actualmente transita la Ciudad de México es producto de un esquema de acumulación neoliberal, el cual, como es evidente, no está hecho para repartir la riqueza y obstaculizar la inequidad, por lo que las posibilidades de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, se reducen significativamente, puesto que ello va en quebranto de la viabilidad de la concentración de riqueza en pocas manos; y tampoco hay espacio para la democracia porque ésta no es compatible con la concentración de ingresos, por lo que difícilmente se establecen herramientas de democracia participativa y deliberativa, más allá de lo indispensable para legitimar acciones de gobierno, puesto que eso significa igualar las relaciones y acrecentar los mecanismos sociales de control y vigilancia del poder (Cárdenas, 2016).

Como resultado, el régimen jurídico e institucional se erige para beneficiar a los grandes intereses económicos nacionales y globales, sobre los intereses y los derechos humanos de la población. (Cárdenas, 2016, p. 6).

Por otro lado, a partir del modelo de urbanización actual (ciudad global y ciudad compacta) se observan profundas y rápidas modificaciones en la estructura urbana de la Ciudad de México: existen áreas de la ciudad en las que se localizan los centros de gestión y supervisión de un sistema productivo nacional e internacional, en las que se observa un decisivo proceso de acumulación que, en medio de políticas de privatización y desregulación, modifican los patrones locales de uso de suelo para garantizar “el mayor y mejor uso” como prioridad para la toma de decisiones, sin considerar las iniciativas de planificación orientadas a lo colectivo, lo que ha provocado nuevas dificultades en la vida cotidiana

de sus habitantes y una conflictiva urbana significativa (Monterrubio, 2016a; Poggiese, 2000).

En este contexto, los retos para que el instituto se consolide como un organismo abierto a la participación ciudadana en la planeación de la Ciudad (es decir, para deliberar, acordar y decidir sobre el rumbo de la ciudad), se relaciona con cuatro condiciones básicas:

a) Su rol en la gestión de la política urbana en un contexto capitalista global desde una posición progresista

En este punto, es de destacar que los colectivos locales enfrentan un solo y mismo problema: “aplicar una política que ellas no definieron” (Thoenig y Durán, 1996; González, 2021), lo que implica que un primer problema que enfrenta el IPDP es la construcción de una agenda pública⁴ y su materialización en el Plan, que confronte las inercias de una planeación comprensiva percibida como autoritaria y alejada de lo colectivo.

Para tales efectos, una condición principal es que esa agenda sea participativa y con carácter integrador (De la Torre, 2021), que permita identificar áreas de gobierno que fortalezcan la rendición de cuentas, la gestión pública y el gobierno abierto, que facilite la participación ciudadana como insumo principal para la construcción de los planes y programas integrales e integradores y, con ello, fortalecer un sistema de planeación sistémico.

En la creación de esta agenda participativa, la deliberación para la identificación del problema público, la forma de abordarlo y su correspondencia con las características territoriales y necesidades sociales, es indispensable para que el IPDP tenga razón

de ser “*si el instituto no resuelve la agenda ciudadana y si no construye otra, integrada, entonces está en duda el diseño institucional*” (González, 2021).

En tal sentido, el instituto se enfrenta con la definición de la naturaleza y la prioridad de los problemas públicos, así como la distribución y el contenido de los principios rectores de las decisiones en la conformación de una agenda pública integral (González, 2021).

b) La integración de los equipos técnicos y cómo estos atienden (o no) el bien común y su capacidad de coordinación con los diferentes sectores y niveles de gobierno y de concertación con los actores privados

En este segundo punto, vinculado con el componente técnico, los desafíos que enfrenta el IPDP están relacionados con la postura ética de los profesionales técnicos que participan en la planeación y su capacidad para establecer un diálogo horizontal y sin descalificaciones con la ciudadanía (Delgadillo, 2021).

En razón de lo anterior, el IPDP tiene el reto de que el Directorio Técnico esté integrado por profesionales con perfiles que respondan más al bien común que a la filosofía liberal y que fortalezcan la gestión pública (Monterrubio, 2019); y convocar a los agentes externos al Instituto que colaboran en la integración del plan y los programas, a reflexionar sobre las propuestas y sus efectos en las personas y los territorios (Sánchez Mejorada, 2021).

Por otro lado, relacionado con el componente político, desde la vertiente de la obligatoriedad, para el IPDP la gran tarea es promover un régimen de planeación en el que fundamente legal y legítimamente sus propuestas y acciones orientadas hacia el interés público: presupuesto, manejo de gestión del suelo, normatividad urbana, instrumentos de fomento a la inversión, entre otros.

4 Agenda pública es el conjunto de temas o problemas controversiales que demandan la intervención gubernamental para su solución (CESCAM, 2018, p. 80).

En materia de coordinación, actualmente, el IPDP enfrenta un contexto de tensión permanente entre la escala nacional y la local y entre lo global y lo local (la existencia de ideales de izquierda frente a una ciudad capitalista globalizada) para establecer una agenda que atienda los problemas de la ciudad en sus diferentes escalas (De la Torre, 2021).

En consecuencia, en el ámbito de la coordinación institucional, las contradicciones más fuertes que enfrenta el IPDP se presentan particularmente en su autonomía y en la capacidad de coordinar a las demás instituciones de la administración pública y de las alcaldías en materia de planeación.

Respecto a su autonomía, aunque la creación del Instituto es relativamente reciente, el que hasta ahora no haya asumido totalmente sus atribuciones y su estructura organizacional no esté completa, desde el punto de vista ciudadano, pone en duda la capacidad decisoria y ejecutiva real del IPDP frente al gobierno central “la línea que se pone desde arriba hacia el instituto todavía está muy fuerte” (De la Torre, 2021). Así, el instituto enfrenta el reto de construir una legitimidad de su actuación para obtener su autonomía y dejar de depender de la centralidad para lograr la coordinación y los consensos institucionales.

Asimismo, el IPDP tiene el reto de coordinar a las unidades administrativas del gobierno de la ciudad, que tenían a su cargo cuestiones de planeación y ahora tienen atribuciones concurrentes pero que actúan por separado y en direcciones distintas, en un sistema de planeación que se percibe desarticulado y centralizado.

En esa misma tesitura, el mismo Instituto reconoce que un reto que enfrenta es que las instituciones responsables del cumplimiento de derechos y de la planeación y gestión local (la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, las alcaldías, las secretarías), tienen problemas en reconocer

que la cuestión de la planeación va más allá del marco de una organización única (Cerezzana, 2021).

c) La cobertura de visiones e intereses de los diferentes actores en los planes y programas (su calidad y su posicionamiento con el resto de la administración pública)

En cuanto a la relación con las alcaldías para su integración en el sistema de planeación, las dificultades que enfrenta tanto el IPDP como la ciudadanía para una participación activa se relacionan con la carencia de información, la gestión clientelar de las necesidades de los ciudadanos.

Otro dilema más es la carencia de información institucional con la que cuentan las áreas de participación ciudadana en las alcaldías, cuyos insumos y tecnología son insuficientes para una planeación integral y su ejecución.

Las áreas encargadas de participación ciudadana en las alcaldías no cuentan con la información, los ciudadanos no tenemos acceso a los informes, los portales están caídos, no hay información fresca y oportuna que brinde a un ciudadano la información básica del territorio. Todo está politizado, ahí está la forma en que se comunica el gobierno con la ciudadanía (González, 2021).

En cuanto a las vertientes de concertación e inducción, como lo establece el marco legal, la primera se refiere a los elementos para construir pactos entre el gobierno y los particulares para realizar obras e inversiones para el desarrollo, mediante acuerdos y convenios libres y exigibles por ambas partes. La segunda hace alusión a los mecanismos para “inducir” las prácticas particulares hacia objetivos económicos y sociales nacionales, a través de instrumentos de fomento para el desarrollo (SNPD, 1983).

Al respecto, las dificultades que enfrenta el IPDP son, por una lado, hacer válido el carácter vinculador del plan para la administración pública y las alcaldías, dentro de los mismos procesos de planeación institucionales, a lo largo de los 20 años que se plantea, y que no se desarrollen proyectos de gran impacto que no estuvieron considerados y consensados en el plan; lo cual lo lleva a enfrentar el problema, ya no del contenido del plan, sino de la existencia de dispositivos de negociación de los proyectos en el ámbito no formal de la planeación, es decir, en su ambiente “tácito” (Ducci, 2004), en el que se deciden los asuntos que verdaderamente afectan a los habitantes –cuya su participación tiene una relevancia mínima– y que cambian el rumbo de lo que establece el plan y los programas (Monterrubio, 2016a).

Acerca de la participación en las fases de la planeación, hasta ahora, el Instituto presentó las propuestas del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México y del Programa de Ordenamiento Territorial, con un contenido polémico por los tiempos, estructura y propuesta en que fueron presentados y por la clara desarticulación de las bases sociales en los diferentes territorios (sectores importantes como los pueblos originarios) que pone en duda su viabilidad y el carácter democrático de la gobernanza territorial.

En cuanto a la fase de formulación del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México con horizonte a 2040, las críticas al IPDP recaen sobre todo en las formas de elaboración del diagnóstico, la identificación confusa del problema público y una imprecisa y desarticulada estructura que repercute en un incomprensible diseño de propuestas: “se observa un diagnóstico mal planteado que nos lleva a un erróneo diseño de propuestas... lo que nos convoca a un ejercicio de reflexión sobre la claridad y eficiencia de su materialización” (González, 2021). “Hay una incomprensión gubernamental de cómo

construir una ciudad nueva. El problema que peleamos es iniciar desde el diagnóstico para construir la ciudad que queremos y no lo que el gobierno dice que nosotros queremos y necesitamos” (Delgadillo, 2021).

Desde la perspectiva ciudadana, tales circunstancias muestran que el IPDP no reconoce que, si bien la planeación es una responsabilidad de gobierno, no puede hacerlo solo puesto que “sin participación no hay planeación” y que “las organizaciones vecinales no son el enemigo a vencer”, así, el gran reto es ganar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y cerrar la brecha entre lo que propone la Constitución acerca de los mecanismos de participación y lo que realmente se lleva a cabo (Delgadillo, 2021).

d) La construcción de (otros) escenarios participativos

En cuanto a los espacios y métodos para la participación, la Constitución Política de la Ciudad de México define ciudadanía como “el vínculo existente entre las personas y la comunidad a la que pertenecen para el goce de los derechos reconocidos” (CPCM, 2017, Art. 24, párr.1o.), en razón de lo cual, una planeación urbana que nos lleve al ejercicio de los derechos humanos que involucra el derecho a la ciudad, necesariamente implica la inserción del ciudadano en las deliberaciones sobre lo colectivo, lo comunitario, para lo cual, la participación ciudadana tendría que concebirse no como un impedimento, sino como un apoyo para determinar el interés público (Monterrubio, 2019).

Lo anterior representa para el IPDP un triple desafío para la democratización del proceso de planeación: asegurar que la población utilice los espacios efectivos de participación institucionalizada intragubernamental; concertar el contenido de los planes y programas a partir de mecanismos y

metodologías innovadoras de participación; y, procesos de formación ciudadana que realmente construyan ciudadanía.

Acerca del primer punto, desde el enfoque ciudadano, un factor relevante es el papel del Consejo Ciudadano y de la Oficina especializada, hoy en día, su conformación inacabada es vista desde la posición ciudadana, como una “clara manifestación de la ineficiencia burocrática y de carencia de espacios e instrumentos reales que permitan el desarrollo óptimo de la acción ciudadana dentro de un marco de una gobernanza territorial” (Delgadillo, 2021).

Otro punto más es el carácter vinculatorio de las decisiones de estos mecanismos de participación y que el alcance de ésta no sea sólo en la deliberación (con derecho a voz) sino también en las decisiones (con derecho a voto).

El reto es establecer un nuevo menú de herramientas de participación que dé cabida a viejos y nuevos actores de la conflictiva urbana, demandas históricamente no resueltas y las que surgen a partir de modelos de urbanización vigente y de la transformación de la administración pública después de la reforma política; y que éstas no presenten riesgos de mayor presencia de organizaciones con mayor capacidad de representación, y de baja presencia de población que, al no formar parte de organizaciones más fuertes, tienen dificultades para acceder a esos espacios (Hernández, 2012).

Ante estas circunstancias, un punto fundamental de las reivindicación es la formación ciudadana para la construcción de ciudadanía como parte de las responsabilidades del IPDP.

La construcción de ciudadanía es “el conjunto de prácticas encaminadas al reconocimiento de derechos, deberes y adquisición de valores cívicos por parte de las personas en la Ciudad, con el objetivo de participar en la toma de decisiones y convivir de manera solidaria, respetuosa, tolerante y justa, así como generar arraigo comunitario” (LPCCM, Art. 184).

Con esta base, el objetivo principal de la formación ciudadana es “formar personas política y moralmente activas, conscientes de sus derechos y obligaciones, comprometidas con la defensa de la democracia y los derechos humanos, sensibles y solidarias con las circunstancias de los demás y con el entorno en el que vivimos” (Benito, 2006).

Ante esto, el IPDP tiene la gran responsabilidad de integrar programas de capacitación que aborden, al menos, tres puntos de interés en el desarrollo de la formación ciudadana: promover una cultura política distinta que incluye el pensamiento crítico, comprender y aprehender sus responsabilidades y derechos, y considerar las diferencias; el desarrollo de conductas y valores (asentados en los principios de equidad, inclusión, solidaridad y cohesión) y destacar la importancia del bien común (Benito, 2006).

Desde una responsabilidad institucional, el IPDP tiene la difícil tarea de establecer un proceso formativo permanente, transparente, innovador, que contribuya a avanzar en democracia y superar las desigualdades.

Para concluir... algunas reflexiones

Los postulados de la Constitución Política de la Ciudad de México, que plantean como hilo conductor la garantía de los derechos humanos individuales y colectivos mediante un sistema de planeación articulado con el sistema de derechos humanos, presentan, operativamente, una serie de desafíos que no sólo tienen que ver con la legitimidad del IPDP y la legalidad de su actuación, sino, en buena medida, con la legitimidad de su autonomía ideológica, técnica y financiera, y de los espacios de planeación participativa que lo respalden, temas fundamentales para el futuro de la democracia *en y por* la ciudad.

Tareas difíciles de lograr sobre todo por el cúmulo de contradicciones que representa la existencia

de una sociedad progresista y un gobierno de izquierda, con un modo de producción capitalista que no acepta la redistribución de la riqueza en favor de los derechos humanos y de la reducción de la desigualdad; y que tampoco acepta avances sustantivos en la democratización de los procesos urbanos porque eso atenta contra la concentración del ingreso en unos cuantos, factores ambos que tienen impactos significativos en la democracia y en la vida de las familias que habitan la ciudad, que sólo generan escenarios de resistencia y conflicto en el territorio.

En este marco, la legitimidad sobre la eficiencia del instituto depende de cómo articula los componentes técnico y político con la participación ciudadana en todas las fases (formulación, ejecución, control y evaluación) y vertientes de la planeación (obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción). Lo mismo con su papel como Instituto de planeación que se enmarca en una discusión nacional sobre su indiscutible pertinencia y necesaria autonomía, que está lejos de cumplir.

Por otro lado, que en las atribuciones del Instituto se retoma parte de la agenda de luchas ciudadanas que históricamente han procurado una mejor ciudad, hoy en día enfrenta dilemas sobre el tratamiento para encauzar esa participación en un esquema de gobernanza: deliberación sobre las decisiones del rumbo de la ciudad plasmadas en instrumentos de planeación con acciones a largo plazo o solución de demandas ciudadanas inmediatas para resolver necesidades apremiantes en el territorio; establecer una nueva diplomacia ciudadana o mejorar la respuesta gubernamental para resolver la fuerte conflictiva urbana y reclamos democráticos, por mencionar algunos.

Con los cambios que trajo consigo la reforma política y en medio de fuertes debates acerca del papel del IPDP, se instalaron espacios de interlocución societarios que, frente a un desprestigiado proceso

de planeación y de la participación social y ciudadana, el problema principal es ganar la confianza de los ciudadanos mediante acciones que demuestren que la planeación es producto de la deliberación y no de la negociación, lo cual, también involucra la responsabilidad ciudadana que tendrá que estar dispuesta a trabajar por el bien común y no por intereses particulares.

Lo anterior nos remite a la discusión teórica sobre el concepto y método de la planeación estratégica, la planeación participativa, gobernanza territorial y formación ciudadana, términos que se usan cotidianamente, pero que, en estricto sentido, se sabe poco y se aplican menos.

Finalmente, a partir de la propuesta de Plan General de Desarrollo que presentó el IPDP, es evidente que aunque la Constitución señala que ésta es garantista de los derechos humanos, las políticas con enfoque de derechos están ausentes en la práctica en tanto que para que los derechos se cumplan son necesarias, al menos, dos condiciones: cubrir los estándares que marca el derecho internacional a los que México se ha comprometido y la participación de las personas, pueblos y colonias que integran el territorio, y ninguna de las dos se observa en este instrumento.

En esta misma línea, desde el punto de vista ciudadano, el contenido y directrices del Plan General de Desarrollo no constituyen realmente una alternativa a una planeación comprensiva que se percibe como autoritaria y lejana al ciudadano puesto que no se visualizan cambios de fondo en materia democrática y de calidad de los instrumentos de planeación.

Al final, es claro que la planeación se sigue haciendo para cumplir con los tiempos administrativos, que no preocupan los diagnósticos y una perspectiva clara, con instrumentos hechos por consultores que no cuidaron mínimamente la estructura normativa y coherente del plan, mucho menos la

inclusión ciudadana, cerrado totalmente al diálogo para integrar otra propuesta, con descalificaciones a las organizaciones sociales y su agenda ciudadana y con acciones inmediatas que no corresponden a una planeación realmente estratégica.

Referencias bibliográficas

- Amaro Hernández, G. (2020). Primer Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Diputados. Obtenido el 28 de septiembre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=fNVoi4mVD28>
- Benito Martínez, J. (2006). Educación y ciudadanía. Eikasía. Revista de Filosofía, II 6, septiembre. www.revistadefilosofia.org 4
- Cámara de Senadores (CS). (2013). Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México. Obtenida el 20 de septiembre de 2021 de https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa2.pdf
- Cárdenas Gracia, J. (2016). Las características jurídicas del neoliberalismo. En R. Márquez Romero y W. Vanesa Rocha Cacho (coords.), El modelo jurídico del neoliberalismo. (pp. 1-35). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Flores.
- Carezzana, P. C. (2021). Planeación en la Ciudad de México, participación ciudadana. Foros CSH-UAM. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Obtenido el 27 de octubre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=OZP-8FFKZY-U>
- Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (CESCAM). (2018). Escuela Ciudadana para la participación pública con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos. Manual. México: CESCAM / Enlaces Comunitarios Internacionales.
- Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM). (s.f.). Gaceta Oficial. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). México: Diario Oficial de la Federación.
- Coulomb, R. (2006). La democracia ciudadana, entre el barrio y la ciudad. En L. Álvarez, C. San Juan y C. Sánchez Mejorada (coords.), Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México. (pp. 131-152). México: UNAM/UAM/ UACM/ INAH/ Plaza y Valdés.
- De la Torre, F. J. (2021). Planeación en la Ciudad de México, participación ciudadana. Foros CSH-UAM. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Obtenido el 27 de octubre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=OZP-8FFKZY-U>
- Delgadillo, M. (2021). Planeación en la Ciudad de México, participación ciudadana. Foros CSH-UAM. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Obtenido el 27 de octubre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=OZP-8FFKZY-U>
- Ducci, M. E. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. En C. De Mattos, M. E. Ducci. A. Rodriguez y G. Yáñez (eds.). Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad? Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios, 5(10), pp. 71-109. Obtenido el 27 de octubre de 2021. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_ar

- ttext&pid=51870-00632009000100004&lng=es&tlng=es.
- Fajardo, D. (2020). Primer Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Diputados. Obtenida el 28 de septiembre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=fNVoi4mVD28>
- Flores, M. (2021). Segundo Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un Desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Senadores. Obtenida el 22 de septiembre de 2021 de https://www.youtube.com/watch?v=QNs_SsD-YqzY
- Gobierno de México. (1983). Sistema Nacional de Planeación Democrática. Revista de Administración Pública. México: UNAM. Obtenido el 17 de agosto de 2021 de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb4.pdf>
- Gómez Collado, R. (1983). La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México. Revista de Administración Pública. Obtenido el 17 de agosto de 2021 de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb4.pdf>
- González Ibarra, M. (2021). Planeación en la Ciudad de México, participación ciudadana. Foros CSH-UAM. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Obtenido el 27 de octubre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=OZP8FfKZY-U>
- González Plessmann, A. J. (2008). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización. Programa Andino de Derechos Humanos.
- Hernández Gamboa, R. (2012). Naturaleza de la planeación económica. Recuento de la planeación económica en México y el Mundo. Obtenido el 9 de noviembre de 2021 de http://www.umeed.net/librosgratis/2012a/1173/planeacion_latinoamericana_paises_subdesarrollados.html
- Herrera, S. (2021). Segundo Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Senadores. Obtenida el 22 de septiembre de 2021 de https://www.youtube.com/watch?v=QNs_SsD-YqzY
- Hevia, F., Vergara-Lope, S. y Ávila Landa. H. (2011). Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. Perfiles latinoamericanos, vol. 19 núm. 38. México: Perf. Latinoam.
- Jusidman, C. (2016). La reforma política de la Ciudad de México y la participación ciudadana. En IBERO-Reforma Política del DF. Revista electrónica, vol. 47, pp. 8-12. Consultado el 17 de septiembre de 2021 en http://revistas.iberomx.mx/iberomx/uploads/volumenes/33/pdf/IBERO_47._DISENADAS_Y_CORREGIDAS._Revista_completa_con_anuncios_c_para_impresnta._OK-OK._19_de_diciembre_de_2016.pdf
- Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México (LCMCM). (s.f.). México: Gaceta Oficial.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (LPCCM). (s.f.). México: Gaceta Oficial.
- Ley de Planeación (LP). (s.f.). México: Diario Oficial de la Federación.
- Ley de Planeación de la Ciudad de México. (s.f.). México: Gaceta Oficial.
- Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México (LSPDCM). (s.f.). México: Gaceta Oficial.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). (s.f.). México: Diario Oficial de la Federación.

- Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (LOI-PDP). (s.f.). México: Gaceta Oficial.
- Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad De México. (s.f.). México: Gaceta Oficial.
- Lezama, M. (2020). Primer Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un desarrollo Urbano Integral. México. H. Cámara de Diputados. Obtenida el 28 de septiembre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=fNVoi4mVD28>
- Lomelí, Á. (2021). Segundo Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un Desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Senadores. Obtenida el 22 de septiembre de 2021 de https://www.youtube.com/watch?v=QNs_SsDYqzY
- Lozano Mac Donald, P. (2020). Primer Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un Desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Diputados. Obtenida el 28 de septiembre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=fNVoi4mVD28>
- Monterrubio, A. (2016a). Planeación urbana, ordenamiento territorial y conflicto urbano en áreas centrales de la Ciudad de México. En R. Coulomb, M. T. Esquivel Hernández y G. Ponce Sernicharo, *Habitar la centralidad urbana*, vol. II: Prácticas y representaciones sociales frente a las transformaciones de la ciudad central. (pp. 249-278). Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez/ Senado de la República.
- Monterrubio, A. (2016b). Los dilemas de la participación ciudadana frente al desequilibrio entre la ciudad competitiva y la ciudad justa. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre. Ciudad de México: Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública.
- Monterrubio, A. (2019). Desafíos éticos y jurídicos del régimen de planeación urbana en torno de la materialización de la función social del suelo en la Ciudad de México. *Sociológica*, año 34, núm. 96, enero-abril, pp. 169-203. México: UAM. Obtenido el 24 de septiembre de 2019 de <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/issue/view/104>
- Peñuñuri, G. (2021). Segundo Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Senadores. Obtenida el 22 de septiembre de 2021 de https://www.youtube.com/watch?v=QNs_SsDYqzY
- Poggiese, H. A. (2000). Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad. (pp. 143-173). Ecuador: CLACSO.
- Sánchez-Mejorada, C. (2021). Planeación en la Ciudad de México, participación ciudadana. *Foros CSH-UAM*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Obtenido el 27 de octubre de 2021 de <https://www.youtube.com/watch?v=0ZP8FfKZY-U>
- Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). (1983). México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Thoenig, J.-C. y Duran, P. (1996). L' État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46^e année, n°4. pp. 580-623. Obtenido el 9 de septiembre de 2021 de https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1996_num_46_4_395082
- Torres Delfí, M. (2021). Segundo Foro Virtual Nacional: Institutos de Planeación. Por un desarrollo Urbano Integral. México: H. Cámara de Senadores. Obtenida el 22 de septiembre de 2021 de https://www.youtube.com/watch?v=QNs_SsDYqzY