



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS, URBANOS Y AMBIENTALES

**EVALUACIÓN DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN DEMOCRÁTICA
PARTICIPATIVA
Caso Ciudad de México.**

Tesis presentada por

Gerardo René Olivo Montaña

Para optar por el grado de

Maestro en Estudios Urbanos

Director de tesis

Sergio Puente Aguilar

Ciudad de México, 3 de Agosto de 2017.

RESUMEN

Este documento analiza los procesos de participación evaluando las funciones de los órganos de representación vecinal en la planificación urbana de la Ciudad de México. Para ello, se utiliza el enfoque de *Advocacy Planning*, que argumenta la inclusión de diversos agentes en los procesos de toma de decisiones en torno a la planificación; además, se toman algunas de las referencias descritas por David Harvey en *On Planning The Ideology of Planning* sobre las funciones del Estado como agente que equilibra los distintos intereses y poderes de influencia en la planificación de la ciudad.

Para arrojar luz sobre esta discusión, se abordaron dos casos de estudio sobre cambios de usos de suelo en delegaciones con características socio-espaciales distintas, considerando, el *cambio de uso de suelo* como indicador principal para poner a prueba la participación ciudadana y la función de los Comités Ciudadanos como representantes de los intereses vecinales. Dicho indicador es clave, dadas las afectaciones que pueden ocasionar en los servicios urbanos y en los intereses patrimoniales de los vecinos.

En este texto también se discuten distintas perspectivas teóricas sobre planificación urbana. Éstas se irán relacionando con ejemplos empíricos para determinar los distintos métodos en la práctica cotidiana de la planificación en la Ciudad de México; con ello, se busca mostrar que la práctica de la planificación se presenta de manera combinada en función de los distintas problemáticas urbanas, adaptándose a contextos y agentes particulares.

Los casos de estudio que se consideran en el documento, detallan las particularidades de los diferentes contextos socio-espaciales que presenta la Ciudad de México. Características a las que se le suman las diferencias en el valor del suelo y, por tanto, los intereses que se generan a su alrededor, provocando diferencias en las acciones de las organizaciones ciudadanas y en los recursos utilizados para manifestarse.

Por otro lado, como parte de una actualización de los Programas de Desarrollo Urbano, se presenta la posibilidad de cambios de usos de suelo por parte de cualquier agente social o Estatal. Sin embargo, la posibilidad de cambios de usos por parte de la autoridad genera espacios para la discrecionalidad, hecho que pone en cuestionamiento los límites de la autoridad sobre la toma de decisiones en un contexto donde, en teoría, se practica una planificación participativa.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
<i>CONTEXTO ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	4
<i>IMPORTANCIA DE LA RELACIÓN PLANIFICACIÓN-PARTICIPACIÓN</i>	4
<i>LA PROBLEMÁTICA PLANIFICACIÓN-PARTICIPACIÓN</i>	7
<i>RELEVANCIA DEL INDICADOR “CAMBIOS DE USOS DE SUELO”</i>	8
<i>PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN</i>	9
<i>CAPITULADO</i>	15
CAPÍTULO I. PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIONES	
SOCIALES	17
TEORÍA DE LA PLANIFICACIÓN	18
PLANIFICACIÓN SUSTANTIVA	21
INCREMENTALISMO	25
PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	27
CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA PARTICIPATIVA EN MÉXICO	36
PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN	36
INSTRUMENTOS LEGALES SOBRE PLANIFICACIÓN	37
DIFERENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN POR ESCALA Y POR CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS	46
PLANIFICACIÓN Y USOS DE SUELO	49
PARTICIPACIÓN.....	57
CAPÍTULO III.- REFERENTES EMPÍRICOS DE LA EVALUACIÓN DEL MODELO	
PARTICIPATIVO, IZTAPALAPA Y MIGUEL HIDALGO	60
DELEGACIÓN IZTAPALAPA	65
<i>Construcción de Verifcentro (2014-2015)</i>	66
<i>Análisis de Resultados</i>	72
DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO	74
<i>Reubicación de Restaurante Pujol</i>	76
<i>Análisis De Resultados</i>	83
CONCLUSIONES	86

BIBLIOGRAFÍA	95
ANEXO METODOLÓGICO	98
ELECCIÓN DE CASOS A ESTUDIAR	98
CONDICIÓN 1.	99
CONDICIÓN 2.	101
CONDICIÓN 3.	104
ANÁLISIS EXPLORATORIO DE CASOS	106
DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO	106
DELEGACIÓN IZTAPALAPA.....	106
ANEXO A	108
ANEXO B.....	109
ANEXO C.....	110

INTRODUCCIÓN

Contexto actual de la participación ciudadana.

La práctica de la participación ciudadana ha ido evolucionando desde sus formas más sencillas, como la demanda de servicios o infraestructura, hasta las más complejas mencionadas por Cunill (1991) como la coparticipación entre población-autoridad¹ en los procesos de toma de decisiones, propiciando así la construcción de ciudadanía. Procesos que, en el marco de construcción de una ciudad democrática, además de legitimar la acción pública, abren espacios de comunicación de necesidades y soluciones entre el ciudadano y la autoridad.

En este sentido, recientemente se ha reafirmado la importancia de la participación ciudadana y la comunicación ciudadano-autoridad en la producción del entorno urbano de la Ciudad de México, como ocurrió en el proyecto del Corredor Cultural Chapultepec. Una propuesta urbana que, desde el punto de vista de los vecinos, se trataba de una apropiación privada del camellón de la avenida Chapultepec a través de la concesión de los derechos para arrendar nuevos locales comerciales. Dichos argumentos generaron malestar entre los vecinos y motivaron a que la propuesta se sometiera a una consulta ciudadanía para definir su construcción. El procedimiento fue un proceso participativo en el que, sin una opción alternativa, se eligió la no construcción del proyecto, obstaculizando una posible solución a la problemática urbana que ha venido sufriendo la zona por la falta de mantenimiento urbano. Este hecho dio cuenta que, los procesos de participación en la toma de decisiones sobre el espacio son cada vez más necesarios para generar viabilidad en las propuestas urbanas.

Importancia de la relación planificación-participación.

Como parte de la definición y construcción de la ciudad, en la Ciudad de México se reconoce un modelo de planificación que, desde los marcos legales de influencia nacional como la Ley de Planeación y la Ley de Asentamientos Humanos, se presenta de manera participativa a través de la formulación de planes y programas de desarrollo. Por un lado, la Ley de Planeación

¹ Nuria Cunill (1991) extiende un poco más el argumento, presentado al ciudadano con derechos y responsabilidades, estableciendo dos dimensiones: i) como medio de fortalecimiento de la sociedad civil, lo público no sólo en lo Estatal, sino extendido a las organizaciones de la sociedad para asumir funciones tradicionalmente sólo del Estado; es decir, fortalecimiento de la ciudadanía con responsabilidades en la estructura decisional; ii) como medio de socialización de la política, esto es, como estrategia que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado y diversos sectores sociales, tendiendo hacia la publicación del Estado.

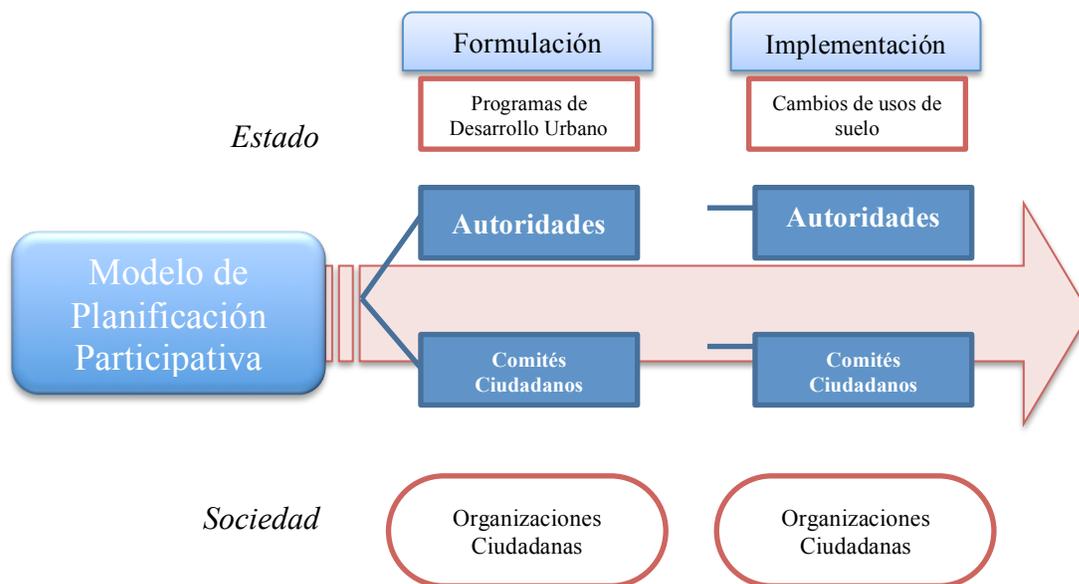
(LP), en su artículo 4º, menciona las generalidades de la participación de diversos grupos sociales a través de sus representantes en procesos democráticos, como en la elaboración de planes y programas de desarrollo; también, de ámbito nacional, la Ley de Asentamientos Humanos (LGAHOTDU), en su artículo 1º menciona que su principal función es propiciar los mecanismos que permitan la participación en los procesos de planeación y gestión del territorio urbano. Por otro lado, en lo que respecta a nivel local, se reconocen diversas leyes e instrumentos: la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF). En la primera se detallan los instrumentos legales para ejercer la participación ciudadana; en la segunda, se abren canales a la participación en las dos fases de desarrollo urbano, de formulación y de implementación.

En la fase de formulación se definen los Programas de Desarrollo, ya sea como programas generales, delegacionales o parciales, los cuales determinan los ejes rectores para lograr la ciudad que se quiere a futuro. Ésta también es la etapa en la que se define el uso de suelo de un territorio, que es el instrumento práctico que materializa lo que establecen los ejes rectores de la ciudad que se quiere y lo materializa en el espacio, delimitando el tipo y densidad de construcción permitido para cada zona y cada predio. Por otro lado, se encuentra la fase de implementación donde, a través de las capacidades que tiene el Estado, se aplica y sanciona lo que dictan los Programas de Desarrollo Urbano (PDU). Además, como parte de un proceso de constante ajuste y actualización, y por tanto, del uso de herramientas de planificación incrementalistas, la autoridad regula las solicitudes de cambios de usos de suelo que los ciudadanos presentan.

En este proceso de definición de la configuración del espacio de la ciudad, intervienen dos actores principales: el Estado y la Sociedad (Esquema 1). Por un lado, el Estado administra e implementa el modelo, permitiendo la participación social a través de diversos canales con el fin de equilibrar las fuerzas y los intereses que se relacionan en la producción del espacio. Dicha intervención Estatal, definida en el marco de un modelo de planificación participativa, buscaría lograr consenso entre las distintas opiniones e intereses, teniendo como objetivo último, el perpetuar la reproducción social en el espacio. Por otro lado, la sociedad, que dentro de la estructura del modelo de planificación participativa, tiene su representación a través de órganos legitimados por la autoridad (Comités Ciudadanos y Organizaciones Ciudadanas), ejerciendo así

su opinión sobre los Programas de Desarrollo Urbano en la fase de formulación, y sobre los cambios de usos de suelo propuestos en la fase de implementación. No obstante, en ambas fases, la opinión ciudadana sólo es consultiva y debe pasar por los filtros de la autoridad antes de que pueda tener influencia en la toma de decisiones, siendo, la autoridad la que, en última instancia, ejecuta tales decisiones.

Esquematación de la estructura funcional del Modelo de Planificación Participativa



ESQUEMA 1. Fuente: Realización propia.

En lo que respecta a la representación ciudadana en lo formal, de acuerdo a LPCDF, los Comités Ciudadanos son los órganos electos por los habitantes de cada colonia que funcionan como representantes de los intereses vecinales y como enlace entre la autoridad y el ciudadano en la solicitud de demandas de servicios urbanos (artículo 93 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2014). Representación que se pone en práctica con su participación en las convocatorias a las consultas ciudadanas en las fases de formulación e implementación de los PDU, como lo son, las evaluaciones de las solicitudes de cambios de usos con la representación de un miembro del Comité en la comisión evaluadora de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). Son órganos que, además, la autoridad mantiene informados sobre cualquier cambio de uso de suelo solicitado.

Otro órgano de representación ciudadana son las Organizaciones Ciudadanas, colectivos que también son legitimados por la autoridad a través de la LPCDF y respaldadas por el Instituto

Electoral del Distrito Federal (IEDF). Cubren acciones como la lucha por el medio ambiente, derechos ciudadanos, protección a la mujer, apoyo al deporte, y hasta la representación vecinal (de acuerdo a los estatutos de gran número de Organizaciones registradas ante el IEDF); sin embargo, unos de los objetivos principales que deben cubrir y es definido por el mismo instituto, es que sus acciones deben motivar a la participación ciudadana, convirtiéndose en una extensión de las acciones que el IEDF tiene encomendadas.

La problemática planificación-participación.

Paralelo a la participación ciudadana formal, reflejada en los Comités Ciudadanos a través de la LPCDF, también es importante mencionar la presencia de una participación activa en los asentamientos informales que se desarrollan en las periferias de la ciudad. Sin demeritar la importancia de los factores causales por los que se presenta este tipo de fenómenos, ni la problemática misma de los asentamientos irregulares (temas que no se tratarán en este documento), son hechos que, desde el punto de vista de una planificación participativa, podrían considerarse como prácticas exitosas de participación en la definición de la ciudad, ya que, son manifestaciones en las que el ciudadano está decidiendo la configuración del espacio y, por tanto, son parte importante en la planificación de su entorno. Al margen de que dicha construcción de ciudad sea a través de medios informales, es un proceso donde se presenta una participación constante por parte del ciudadano, ya sea como parte de la lucha por servicios urbanos o como una demanda de regularización de sus predios. No obstante, sería arriesgado asegurar que existe una relación inversa en los niveles de participación ciudadana en la planificación en función de una práctica formal o informal, ya que en los asentamientos irregulares intervienen diversos factores, entre los que se encuentra la permisividad por parte de la autoridad que no sanciona las violaciones a los PDU ni a los reglamentos de construcción (tarea destinada al Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal, INVEA).

Ésta es una de las razones de la importancia de la relación entre Estado y Sociedad en la planificación urbana, en la que se encuentran ejemplos de participación ciudadana en procesos informales como los asentamientos irregulares, y en procesos formales, como la definición de PDU y cambios de usos de suelo a través de Comités Ciudadanos. En este sentido, el enfoque que aborda la discusión de este documento es la evaluación del modelo de planificación participativa en la construcción de ciudad a través de los órganos de representación ciudadana,

en este caso, la función de los Comités Ciudadanos. Además, de evaluar la participación de las Organizaciones Ciudadanas en este proceso de construcción de ciudad.

Relevancia del indicador “cambios de usos de suelo”.

Sin embargo, es necesario clarificar el indicador fundamental para poder medir la eficiencia en la función de representación de los Comités Ciudadanos. En este marco, la relación e intervención de los agentes en la formulación e implementación de PDU se complejiza dada la serie de intereses que se presentan alrededor del *uso de suelo*. Esto es, que la conceptualización misma de uso de suelo entre los agentes manifiesta las distintas posibilidades en las que éstos pueden sacar provecho de él.

El uso de suelo que fija lo que se puede o no construir en un predio, a través de especificaciones sobre el tipo y la densidad de construcción, genera efectos en los predios ya sea positivos o negativos, en la plusvalía, servicios públicos, movilidad, así como efectos en el medio ambiente, entre otros. Factores a los que se suman los intereses económicos generados por la utilidad potencial del suelo, es decir, agentes públicos o privados que buscan una valorización del suelo en función de determinados usos, sacando provecho de su renta.

Es decir, en este proceso de planificación y ordenamiento del suelo se encuentran agentes de la sociedad y del Estado con diversos intereses sobre el uso del suelo. Se hallarían los agentes inmobiliarios que, dentro del mercado inmobiliario, buscarían un mayor nivel de rentas. Por otro lado, agentes como ciudadanos comunes, que podrían actuar como agentes económicos dentro del mercado inmobiliario, buscando sacar provecho de la valorización de su predio para así obtener una mayor renta en una posible venta futura; o bien, ciudadanos que por su interés de sólo habitar, no buscarían sacar provecho económico del suelo en el mercado inmobiliario, sino sólo un interés por mantener o mejorar su entorno, tratando de no salir perjudicados de los efectos negativos que un determinado uso de suelo pueda provocar. En esta relación, el Estado, como agente responsable del ordenamiento del suelo, indirectamente también estaría distribuyendo los diferentes valores de rentas que generan los diversos usos de suelo, es decir, en el momento de decidir el destino de los predios, al mismo tiempo estaría decidiendo los posibles beneficios o afectaciones económicas que un determinado uso de suelo pueda provocar. Sin embargo, además de estas acciones, el Estado teóricamente tiene la función esencial de equilibrar

las fuerzas del mercado del suelo en favor del interés común para coadyuvar a un orden social equilibrado y una reproducción social.

Entonces, el uso de suelo es el instrumento práctico que recoge lo que determinan los PDU como los principios de la ciudad que se quiere, materializándolo en el espacio y zonificando las diversas áreas de la ciudad. No obstante, la estructura actual que se toma para la planificación, involucrando diversos agentes y haciendo énfasis en el carácter físico del ordenamiento urbano, han convertido al uso de suelo en el instrumento fundamental en la planificación en México (Kunz, 2003), idea que no se tomará como central para la discusión de este documento, pero que muestra una importante carga de poder que recae sobre este instrumento, susceptible a que los agentes que tengan el control de éste, puedan valerse de su poder y explotar su potencial.

Dichos argumentos reafirman la importancia del uso del suelo en la planificación de la ciudad y como punto esencial de la planificación participativa. Por tanto, para el presente documento se confirma la importancia de los cambios de usos de suelo, que funcionarían como el indicador esencial para explicar la participación del ciudadano, además de su eficiente representación formal en la planificación, valorándolo desde el punto de vista de la aplicación de un modelo de planificación participativa.

Participación y planificación

En esta lógica de definición de la ciudad, la capacidad de los Comités Ciudadanos de funcionar como aval sobre las decisiones de la autoridad a nivel de cada colonia, presenta posibilidades de generar relaciones clientelares entre comités y autoridades, además de relaciones de control sobre las opiniones y quejas ciudadanas que pasan a través de los comités. Tirado (en Somuano, 2016), argumenta sobre estas prácticas, manifestando además, la baja representatividad que tienen los Comités Ciudadanos ante los intereses de la colonia, dada la poca participación en las elecciones de sus dirigentes. Hechos que se le suman el cada vez menor número de fórmulas registradas para la renovación de comités en las elecciones². Por lo que los

² En datos registrados en el IEDF para el año 2010 se registran un total de 8,849 fórmulas en 1,815 colonias en las que se dividía el Distrito Federal; para el 2013 se registraron 7,804 fórmulas en las 1,793 colonias, y para el 2016, se registraron 6,506 fórmulas en las 1,812 colonias en las que se dividía el Distrito Federal. Fuente: i) IEDF (2014). *Características Demográficas de los Integrantes de las Fórmulas Participantes en la Elección de los Comités*

comités son órganos con atribuciones formales³, pero con limitada legitimidad; además, este tipo de prácticas clientelares representa que no se desempeñan según lo que dicta la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, es decir, dada las posibles relaciones de control sobre las opiniones y quejas ciudadanas, no funcionan como medio eficaz de comunicación de necesidades.

Sin embargo, la participación de estos órganos en los procesos de consulta ciudadana de los PDU y sobre cambios de usos de suelo, sigue siendo crucial como representación formal de la defensa de los intereses de los vecinos. Son estas propuestas de cambios de usos de suelo que, de acuerdo a los efectos que pudieran generar en la calidad de los servicios urbanos, en la movilidad, efectos en el medio ambiente o la plusvalía del patrimonio, motivarían el interés ciudadano a la participación en las consultas, dado que cualquier resultado podría repercutir en el estado o el valor de sus propiedades. Por ejemplo, podríamos mencionar el cambio a un uso de suelo para habilitar la construcción de una torre de departamentos con posibles afectaciones en el suministro de los servicios urbanos como el agua potable, drenaje o electricidad, además de efectos en la movilidad del área, factores que también podrían afectar en el valor comercial de las viviendas vecinas. Por otro lado, podrían presentarse casos que puedan afectar positivamente a los vecinos y que también pudieran motivar una participación positiva, como las propuestas de usos de suelo para áreas verdes o la rehabilitación de espacios públicos, casos en los que aumentarían la plusvalía de los inmuebles de los alrededores.

Por otro lado, el Estado está ubicado al final de la cadena decisional sobre el orden urbano en las dos fases: de formulación (definición de PDU) e implementación (cambios de usos de suelo). Por ello, dentro de esta lógica, la autoridad, en su representación del Estado, se encuentra en una posición crítica y vulnerable a prácticas corruptas generadas por intereses económicos sobre el suelo, y por tanto, a la toma de decisiones discrecionales. Prácticas que en

Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos Comparativo 2010 – 2013; ii) Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2016. Consultado en

<http://portal.iedf.org.mx/resultadoscomites2016/> el 14 de julio de 2017 a las 15:40 hrs.

³ Artículo 235 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004). Los comités ciudadanos actuarán como órganos de representación ciudadana para el fomento de la participación ciudadana atendiendo y canalizando las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran la demarcación territorial en el Distrito Federal.

la Ciudad de México son frecuentemente denunciadas en la prensa, por ciudadanos y organizaciones sociales⁴.

La presencia de este tipo de prácticas discrecionales en la implementación del modelo de planificación participativa podría motivar la organización ciudadana de manera alterna en la Ciudad de México. Ejemplo de ello son las organizaciones ciudadanas activas y registradas ante el IEDF, en las que gran parte de ellas, de forma alternativa a los Comités Ciudadanos, también representan los intereses de las mismas colonias, las cuales llevan por nombre: “organización de colonos”, “grupo de vecinos”, “residentes”, entre otros (Cuadro 1). Dichas organizaciones funcionan con base en estatutos y objetivos bien definidos, y además de ser reconocidas por la autoridad y por el IEDF, también tienen la posibilidad de participar en la formulación de planes y programas de desarrollo sin embargo, no son los órganos designados para representar los intereses de los vecinos de una colonia en las etapas de formulación de PDU. El sustento legal que reconoce estas organizaciones deriva de la desaprobación e ilegitimidad de los comités por parte del ciudadano, tomando otras alternativas para manifestarse y comunicarse con la autoridad.

Organizaciones Ciudadanas activas, registradas para el 2016

DELEGACIÓN	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	DOMICLIO LEGAL	REPRESENTANTE LEGAL
ÁLVARO OBREGÓN	RESIDENTES DE JARDINES DEL PEDREGAL DE SAN ÁNGEL, ASOCIACIÓN CIVIL	---	MARGARITA MARÍA GUADALUPE DEL REAL OÑATE.
ÁLVARO OBREGÓN	ASOCIACIÓN DE COLONOS DE CÓNDROR 450, ASOCIACIÓN CIVIL	---	MARIA BARBARA SUSANA ARANDA HERNÁNDEZ
ÁLVARO OBREGÓN	COLONIA LA ANGOSTURA, ASOCIACIÓN CIVIL	---	RUBÉN GÓMEZ GUERRERO
ÁLVARO OBREGÓN	PATRONATO SAN ÁNGEL, ASOCIACIÓN CIVIL	---	FERNANDO PÉREZ CORREA
ÁLVARO OBREGÓN	ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DEL PUEBLO DE SANTA LUCÍA XANTEPEC Y COLONIAS ALEDAÑAS, ASOCIACIÓN CIVIL	---	MARTÍN ANTONIO REYES CRUZ, MIGUEL ÁNGEL TORRESCANO RAMÍREZ Y MOISÉS SÁNCHEZ SÁNCHEZ
ÁLVARO OBREGÓN	CONSEJO VECINAL DE SAN ÁNGEL, ASOCIACIÓN CIVIL	---	XENIA ALICIA SOTELO SOBERANES
ÁLVARO OBREGÓN	CALMECAC, ALIANZA CIUDADANA, ASOCIACIÓN CIVIL	---	LUIS ANTONIO TORRES OSORNO
ÁLVARO OBREGÓN	ASOCIACIÓN DE RESIDENTES SECOSUR, ASOCIACIÓN CIVIL	---	ALICIA TORRES SAN JUAN
ÁLVARO OBREGÓN	ORGANIZACIÓN DE CIUDADANOS CON UNIÓN Y FUERZA, ASOCIACIÓN CIVIL	---	ALFREDO VELÁZQUEZ BOLAÑOS

⁴ Notas periodísticas recurrentes sobre cambios de usos de suelo portan el argumento: i) Angélica Ferrer (2015). *Cambiará ALDF Uso de Suelo para 47 Obras ¿Quién se beneficiará?*. Milenio. 8 de julio de 2015. http://www.milenio.com/df/uso_suelo_distrito_federal-articulo_41_ley_desarrollo_urbano_0_550745132.html ii) Ilich Valdez (2015). *Vecinos de las Lomas Rechazan Cambios de Usos de Suelo*. Milenio. 16 de junio de 2015. http://www.milenio.com/df/protesta_vecinos_Lomas-vecinos_Lomas_ALDF-uso_de_suelo-desarrollo_urbano_0_537546451.html iii) Manu Ureste (2015). *Corrupción inmobiliaria e inseguridad: lo que encontrarán los nuevos delegados en la Miguel Hidalgo y Benito Juárez*. Animal Político. 11 de junio de 2015. <http://www.animalpolitico.com/2015/06/corrupcion-inmobiliaria-e-inseguridad-lo-que-encontraran-los-nuevos-delegados-en-la-miguel-hidalgo-y-benito-juarez/>

ÁLVARO OBREGÓN	COLONOS DE TLACOPAC, ASOCIACIÓN CIVIL	---	CARLOS ALEJANDRO VELASCO MENDOZA
AZCAPOTZALCO	ORGANIZACIÓN CIUDADANA POR LA DEMOCRACIA, ASOCIACIÓN CIVIL	---	MIGUEL HERNÁNDEZ ROJAS
AZCAPOTZALCO	UNIÓN VANGUARDISTA DE AZCAPOTZALCO, ASOCIACIÓN CIVIL	---	MARCO ANTONIO CASTAÑEDA GARCÍA
BENITO JUÁREZ	MOVIMIENTO PRO-VECINO, ASOCIACIÓN CIVIL	---	CAROLINA ZELLEK OBREGÓN
BENITO JUÁREZ	PODER CIUDADANO BENITO JUÁREZ, ASOCIACIÓN CIVIL	---	NARCISO GALLEGOS GONZÁLEZ
BENITO JUÁREZ	RESIDENTES UNIDOS DE SAN PEDRO DE LOS PINOS, ASOCIACIÓN CIVIL	---	MARIA DEL CARMEN PADRÓN ALVARADO
COYOACÁN	ASOCIACIÓN DE VECINOS DE LA COLONIA PEDREGAL DE LA ZORRA, ASOCIACIÓN CIVIL	---	CLAUDIA ADRIANA EMMA ROCHA CID
COYOACÁN	FRE PRO SO FRENTE PROGRESISTA SOLIDARIO, ASOCIACIÓN CIVIL	---	ROBERTO DE LA ROSA MORALES
...	...	---	...

CUADRO 1. Los datos mostrados son sólo una muestra de algunas Organizaciones Ciudadanas registradas en algunas delegaciones de la Ciudad de México. FUENTE: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2016.

Cabe mencionar que dichos factores no son los únicos, ni los principales que sustentan la formación de Organizaciones Ciudadanas, sino que existen organizaciones que se forman a partir de diversas causas, ya sea por la violación sistemática a la normatividad por parte de la autoridad, por actos de corrupción, organizaciones que buscan que les sean reconocidos derechos urbanos, entre otras. Por otro lado, se encuentran los casos de organizaciones no registradas que se forman sólo para alcanzar objetivos específicos como demandas de servicios públicos de agua, drenaje o la reparación de la vía pública, etc., y que, al lograr dichos objetivos, desaparecen. Estas últimas organizaciones no se considerarán para el presente estudio dado que no forman parte del proceso de planificación de la ciudad.

Entonces podría presumirse que si la aplicación de un modelo de planificación participativa fuese de manera eficiente y las actividades del Estado fuesen con el fin de equilibrar las diferencias en los poderes de influencia de los distintos sectores, evitando prácticas clientelares y de control, la presencia de grupos alternos a los comités ciudadanos que no sólo se manifiestan por cambios de usos de suelo, sino por servicios públicos e infraestructura, no se estarían desplegando. Es decir, los grupos alternos a los comités se presentarían en menor medida si el trabajo de consulta a los Comités Ciudadanos, y su papel formal de representar los intereses de los vecinos, se estuviesen desarrollando eficientemente. En otras palabras: la presencia de este tipo de organizaciones podría demostrar anomalías en los procesos de implementación del modelo de planificación participativa.

En el marco de una planificación participativa, y dados los argumentos anteriormente expuestos sobre la importancia de los cambios de usos de suelo como proceso de constante actualización de PDU, la posición del Estado y los órganos de representación vecinal en la cadena decisional sobre la definición de ciudad, se proponen las preguntas: *¿Existen anomalías en la implementación del modelo de planificación participativa?, ¿por qué se presentan?* Estos cuestionamientos se justifican por el gran número de intereses involucrados en el aprovechamiento de las rentas sobre suelo y por las potenciales prácticas clientelares y de corrupción generadas por dos agentes: el Estado y la sociedad.

En este sentido, se podría argumentar hipotéticamente que, de acuerdo al modelo de planificación participativa que propone canales para incentivar la participación tanto en la formulación de Programas de Desarrollo Urbano como en su implementación, la no participación en la fase de formulación de los Programas de Desarrollo sería una anomalía a lo previsto por el modelo, generada por la falta de información, y por tanto, baja concientización sobre los procesos de construcción de ciudad de parte del ciudadano. Hecho que genera la delegación de la decisión hacia las autoridades y abre la oportunidad para la toma de decisiones a discrecionalidad. Por otro lado, en la etapa de implementación, la organización social se presentaría como anomalía en el proceso de cambios de usos de suelo, generada por afectaciones a los intereses ciudadanos y por posibles decisiones discrecionales.

Sin embargo, dada las diferencias socio-espaciales en la ciudad, se presentarían diferencias en la manifestación de estas organizaciones, factor que representaría distintas necesidades en relación a las especificidades de cada comunidad. Es decir, podrían reflejar diferencias en la naturaleza de las necesidades que tendrían los habitantes; por ejemplo, la población en zonas periféricas podrían estar luchando por servicios e infraestructura básica, y dichos servicios podrían ser distintos de los de las organizaciones representantes de la población que vive en la ciudad central con problemáticas de inseguridad, tráfico, pocas áreas verdes, etc. Si esto es así, tendríamos una segunda pregunta: *¿Las anomalías se presentan de la misma manera de acuerdo a los estratos socio-económicos?* Ante dicha cuestión, podríamos responder, hipotéticamente, que existen diferencias en cómo se presentan las anomalías durante el proceso de planificación participativa en función de las características socio-económicas. Es decir, se presentan diferencias en la participación de las distintas zonas de la ciudad por la naturaleza de

sus demandas, además de diferencias en la organización social y las formas de manifestarse, dado los recursos disponibles de cada zona de la ciudad.

Para lograr comprobar dichos argumentos hipotéticos, y como resultado de un estudio preliminar, se consideraron dos casos de cambios de usos de suelo ubicados en áreas urbanas con características socioeconómicas contrastantes entre sí: las delegaciones Iztapalapa y Miguel Hidalgo en la Ciudad de México, identificando los principales actores involucrados en los casos y las particularidades de los cambios de usos de suelo. Llegando así a una valoración del modelo de planificación participativa. De esta manera, el *objetivo general* del análisis consiste en evaluar el nivel de legitimidad de las acciones públicas en la implementación de una planificación participativa, en función de la participación ciudadana. Para ello, se plantearon una serie de *objetivos particulares*: i) Identificar los objetivos que persiguen las organizaciones ciudadanas en el proceso de planificación, así como, la posición de dichos actores y el papel que desempeñan en el modelo de planificación participativa; ii) Identificar el involucramiento de la participación ciudadana en la Formulación de Programas de Desarrollo Urbano, a través de las acciones realizadas por los Comités Ciudadanos que los representan y de las acciones de las Organizaciones Ciudadanas; iii) Identificar la participación y las acciones que realizan los Comités Ciudadanos y de las Organizaciones Sociales en las fases de Implementación de los programas de desarrollo, específicamente en los cambios de usos de suelo.

Por su parte, para dar respuesta a la problemática planteada, se realizaron diversas actividades, tanto de investigación documental como de campo. La revisión de literatura consistió en las teorías en torno a la planificación practicada comúnmente en México como planificación sustantiva, herramientas incrementalistas y la planificación participativa, obteniendo una base explicativa necesaria para analizar las causalidades de las anomalías de la participación. La revisión hemerográfica tuvo como objetivo identificar los casos más representativos de las delegaciones Iztapalapa y Miguel Hidalgo, además de identificar los principales agentes involucrados en los cambios de usos de suelo. La investigación de campo consistió en recabar la información de los agentes sociales alrededor de la práctica participativa en el proceso de cambio de uso de suelo que se desarrollaba en su colonia y sobre su participación en el último proceso de formulación del PDU, identificando las causalidades principales que motivaron su participación en ambas fases.

Capitulado

Finalmente, la estructura del documento se desarrolla a través de cuatro secciones. En el capítulo 1 se analizan las diferentes posturas teóricas entorno a la planificación practicada en México y sus características principales, haciendo énfasis en la relación directa que existe entre las diferentes teorías de planificación y las teorías políticas. Se identifican las características particulares de las teorías de planificación sustantiva que se enfoca a una comprensión y solución de la problemática desde un solo agente, característica que define la mayor debilidad de este enfoque; la postura incrementalista que se enfoca en un acercamiento paulatino hacia los objetivos finales de la solución a las problemáticas, pero teniendo oportunidad de ajustes al paso, logrando así una adaptabilidad de los procesos y, por tanto, la viabilidad de las propuestas; y el enfoque de planificación participativa con la característica principal de ser incluyente de diversos agentes para lograr concretar las propuestas.

En el capítulo 2, con base en algunos ejemplos y el análisis del proceso de toma de decisiones, se esboza el contexto de la planificación en México, y particularmente en la Ciudad de México. Con las particularidades de los marcos legales en la Ciudad de México se logra identificar una sólida base para la práctica de la planificación participativa; sin embargo, esta práctica no es la aplicación pura de este tipo de planificación. Es decir, de acuerdo al análisis de los ejemplos, se identifica una planificación participativa acompañada de características particulares de planificación sustantiva e incrementalista. Además, se establece la relación entre la planificación y el uso de suelo, presentando los factores económicos que lo ubican como uno de los instrumentos indispensables de la planificación de México.

El capítulo 3 se enfoca en el estudio de los referentes empíricos para verificar las hipótesis planteadas. Por un lado, en la delegación Miguel Hidalgo, se presenta el caso del cambio de uso habitacional a uno comercial en un predio de dimensiones promedio de la colonia Polanco. El caso resulta particularmente interesante, ya que es un ejemplo a pequeña escala que ha propiciado una activa reacción vecinal y de organizaciones ciudadanas de la zona. Esto es que, al igual que los casos por cambios de densidad para construcciones de departamentos, el cambio de uso de suelo de comercial a habitacional en pequeña escala, genera también la organización vecinal para manifestarse por el respeto al Programa Parcial de Desarrollo Urbano. En el caso de la delegación Iztapalapa, se presenta un cambio de uso por la construcción de un equipamiento

en un área verde. En este caso un verificentro propuesto por el Gobierno de la Ciudad de México, el cual genera una reacción negativa de los vecinos que logran activar los protocolos de consulta ciudadana para detener la propuesta.

En la última sección se identifican las particularidades de los casos estudiados, relacionándolos con los argumentos teóricos, logrando cerrar el análisis de la planificación y proponer un argumento concluyente sobre la práctica de la planificación participativa en la Ciudad de México. Esto a través de la evaluación de los Comités Ciudadanos en los procesos de cambios de usos de suelo.

CAPÍTULO I. PLANIFICACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ORGANIZACIONES SOCIALES

Antes de abordar los casos de estudio, se procede a una revisión teórico-conceptual para establecer los ejes básicos de la investigación. Primeramente, se considerará la actividad de la planificación, sus sustentos teóricos que dieron origen a la necesidad de practicarla para lograr su fin último, que es el de mantener la reproducción social y la construcción del medio ambiente construido. Se continuará con la descripción de diferentes modelos de planificación, como la planificación sustantiva, herramientas incrementalistas y la planificación participativa; análisis que pondrán en discusión sus fundamentos teóricos, pertinencia y sus limitaciones en la aplicación de la realidad mexicana. Por un lado, la Planificación Comprensiva (sustantiva), basada en la lógica de tener una visión completa de la problemática para poder proponer posibles soluciones; la llamada Planificación Incremental, basada en la toma de decisiones intuitivas, a través de las cuales, se van logrando objetivos parciales para llegar a objetivos principales. Seguidamente, se discutirá el concepto de Participación Ciudadana como proceso de legitimación de la acción pública y de construcción de ciudadanía y, posteriormente, se analizará el Modelo de Planificación Participativa, basada en un ejercicio de planificación plural en la que el planificador busca un equilibrio entre grupos con diferentes fuerzas de negociación. A este respecto, se analizarán las posibilidades y limitaciones de la participación ciudadana, interpolando la actividad participativa en el proceso de planificación de la Ciudad de México, a través de las consultas de los Programas de Desarrollo Urbano y las consultas para cambios de usos de suelo (que formalmente se le llama “cambios a programas de desarrollo urbano”).

En la última parte se abordará la cuestión de la Organizaciones Sociales, desde su clasificación conceptual como una manifestación de las contradicciones de las ciudades, los factores que determinan a organizarse, los objetivos que pretenden lograr, así como su permanencia en la escena política. Este análisis logrará determinar la posición e inserción de las organizaciones sociales en el modelo de planificación participativa.

Esta discusión teórico-conceptual llevará a clarificar las posibilidades del modelo de planificación participativa y las dificultades de su implementación en el contexto de la Ciudad de México, así como la posición teórica de los actores Estado y sociedad (en la figura de los Comités Ciudadanos), en la práctica cotidiana de la planificación.

Teoría de la Planificación

El concepto “planificación” podría definirse como: un proceso decisonal para lograr un fin. Ahora bien, dicho concepto, trasladado a un contexto socio-espacial, se traduciría como: un proceso decisonal definido por una visión particular de futuro, en un marco de producción económica y social. Sin embargo, el espacio se construye socialmente (Lefebvre, 1991), por lo que es la producción social dentro del metabolismo económico lo que produce una cristalización en el espacio (Coraggio, 1977). Es en esta categoría donde interviene la planificación, con el objetivo de dirigir la producción social hacia un fin en específico.

En esta formación económico-social se inscribe el objetivo último de la planificación, que bajo la figura del Estado y sin dejar de lado el mantener la reproducción social, trata de lograr un equilibrio entre las fuerzas económicas, de producción, distribución y consumo. Un equilibrio determinado directamente de las funciones de la economía que, por un lado, están basadas en los supuestos como la Ley de Pareto (las elecciones del consumidor no son afectadas por otros), es decir, decisiones racionales (maximización de beneficios), información suficiente disponible para decidir, y perfecta movilidad de producción, consumo y trabajo. Y por otro lado, equilibrios basados en los fallos que estos supuestos pueden generar, como *free-riders* en el aprovechamiento de los bienes públicos, externalidades que afectan o benefician a agentes externos al intercambio comercial, o condiciones del dilema del prisionero que generaría decisiones sub-óptimas y problemas de distribución de bienes. Estos últimos factores sobre los fallos económicos que se pueden reflejar en desequilibrios en la distribución de rentas o externalidades no compensadas, ya sea en el medio ambiente o a la sociedad, son fundamento de la necesidad de la intervención del Estado en el mercado a través de la planificación. Esto es, la planificación es considerada como recurso de control de sus fallos (Klosterman, 1985), pues independientemente que la economía esté basada en los supuestos de eficiencia y eficacia que tiene que lograr el mercado, son difícilmente aplicables a la realidad, por lo que el objetivo de la intervención de la planificación es generar una mejor distribución de las rentas y una reducción de afectaciones por externalidades.

La intervención del Estado es equilibrar los fallos del mercado y evitar que se sigan generando; sin embargo, en la actualidad, la posición del Estado en diversas acciones de construcción de ciudad ha demostrado el cambio de estas actividades. Por ejemplo, el proyecto

del Centro de Transferencia Modal (CETRAM) Chapultepec (que en el año de 2010 iniciaron los trabajos de gestión del proyecto), en el que el Estado se asoció con capital privado para la construcción de infraestructura; es un hecho que separa la actividad del Estado como contrapeso de los fallos del mercado. Es decir, la construcción de infraestructura, a través de una asociación público-privada, evita que el Estado teóricamente vigile la actividad de los privados, asociándose con ellos en la obtención de mayores rentas. Proceso que es resultado, entre otras cosas, de una paulatina reducción de las actividades del Estado y de una transformación de los roles en el proceso de planificación; esto último puede motivar una influencia de los intereses privados en las acciones públicas, desvirtuando el carácter decisonal de la autoridad. En este caso, la postura del Estado en prácticas público-privada, ya sea para la rehabilitación de áreas urbanas o para la administración de servicios públicos, presenta una nueva relación, posicionándolo al paralelo de agentes privados y convirtiéndolo en un competidor más en el mercado.

No obstante, la acción de la planificación por parte del Estado no acaba ahí. Richard Klosterman (1985) menciona que en estas acciones, por regular, los desequilibrios económicos son innatos en la acción cotidiana de la autoridad, por lo que la planificación no puede ser reducida sólo al control del mercado, sino que también tiene que asegurar un adecuado estándar de vida para todos los miembros de la sociedad (Klosterman, 1985: 10). Sin embargo, en la lógica de acciones para tener condiciones sociales estándar, podrían considerarse sólo actividades para mantener dichas condiciones sociales en niveles mínimos necesarios, postura que no se enfocaría al logro para la mejora condiciones actuales. Es en este sentido que Harvey (2003) menciona que es facultad del Estado y de sus instituciones mejorar las condiciones sociales o, al menos, considerando la planificación urbana como parte de los instrumentos del Estado, deben contribuir a la reproducción y crecimiento del sistema social. Por tanto, también es parte de la planificación generar actividades como programas sociales que lleven a mejorar las condiciones sociales, acompañados de mecanismos de redistribución de la riqueza o de reducción de diferencias sociales, con el fin de lograr estándares más altos de calidad de vida, así como la mejora de condiciones políticas y de salud.

Recuento histórico

No obstante de haber caracterizado los aspectos principales de la planificación, es importante mencionar que éstos surgen de determinados contextos históricos de los que se va

enriqueciendo la teoría y los alcances mismos de la planificación. En este sentido, el control del mercado es una de las justificaciones de la existencia de la planificación; sin embargo, Campbell (2003) menciona que el surgimiento propio de la planificación es poco claro. Enlista tres posibles argumentos de su origen: a) como necesidad de lograr una ciudad jardín, una ciudad bella y como parte de las reformas de salud pública; b) como una visión de la evolución histórica de la propia planificación, iniciando en una etapa formativa a finales del siglo XIX en la que aún no se consideraban como planificadores, una segunda fase de 1910-1945 como una etapa de institucionalización, profesionalización y autoconocimiento, y por último, un periodo de posguerra de estandarización, crisis y diversificación de la planificación; c) y como última explicación, su origen como respuesta para ordenar la ciudad industrial y sus efectos.

Paralelo a una evolución histórica como la descrita en el inciso b, surgían enfoques de cómo debería ser la planificación. Por un lado, derivado de la teoría procesual que, como su nombre lo indica, se enfoca principalmente en el proceso más que en los resultados, surge la llamada Planificación Procesual, que fundada en métodos positivistas y se enfoca en la actividad y en el procedimiento de planificación. En esta actividad, los planificadores formulan de manera científica el análisis a las problemáticas dejando en segundo término los resultados (Faludi, 1987). Posterior a este enfoque surge la postura Sustantiva, que como la procesual, parte de una lógica comprensiva; sin embargo, contrapone de forma contestataria la teoría procesual por ser idealista, indiferente a la localización y al tiempo. Propone un método de planificación contextual, relacionando las propuestas con objetivos históricos y culturales particulares (Faludi, 1976). Es una visión que relaciona el contexto social y espacial específicos, y que podría complementar el enfoque especializado en el proceso o procesual. En ambos tipos de planificación, procesual y sustantiva, el Estado funciona como un organismo con la visión general del todo y con la capacidad de generar las respuestas a las problemáticas sin el apoyo o la visión de otros agentes, por lo que se define como un proceso decisional unilateral y tecnocrático.

Por otra parte, la planificación entendida como proceso decisional se podría relacionar con modelos de toma de decisiones derivados de la teoría política. Fainstein y Fainstein (en Campbell, 2003: 265-287), enlista dichas relaciones en función de cuatro tipos de teoría política.

- Teoría tecnocrática - planificación tradicional.
- Teoría democrática - planificación democrática.
- Teoría social - planificación equitativa.
- Teoría liberal - incrementalismo.

La teoría tecnocrática se enmarca en un proceso decisional *top-down*, en el que el planificador construye soluciones para luego implementarlas; en este sentido, derivando de la planificación tradicional, las posturas comprensivas y sustantivas estarían consideradas como parte de una lógica tecnocrática. Contraria a ésta, la teoría democrática propone que todas las personas son iguales y con los mismos derechos, sin preferencia sobre el interés de algún grupo; además, considera la participación de la población en la construcción de propuestas, como la formulación de programas, por ejemplo. Respecto al tema que nos atañe sobre la planificación participativa, Fainstein y Fainstein (2003) muestra las características de la teoría democrática, diferenciándola y matizándola de la teoría social, dado que ambas consideran la participación como parte esencial de sus estructuras. Sin embargo, en la primera, la participación es parte esencial del proceso de planificación; y en la segunda, se considera la participación pero desde un enfoque de inclusión del ciudadano en el proceso decisional, esto es, como medio para lograr el objetivo de equidad. De la teoría social deriva la *planificación equitativa*, que defiende un ideal de igualdad, equilibrando la diferencia entre los grupos, por lo que el interés primordial es el bienestar de la clase más numerosa (Fainstein y Fainstein, 2003). En este modelo de planificación se reconoce implícitamente la diferencia de poderes de negociación y de intereses entre los agentes. Por otro lado, la *planificación de abogacía*, también con características participativas, es considerada por Fainstein y Fainstein (2003) como parte de la defensa de intereses de los grupos minoritarios, que en el marco del reconocimiento de diferencia de poderes entre grupos, se relaciona con la teoría social.

Planificación Sustantiva

Dentro de los tipos de planificación a analizar, se retoma la planificación sustantiva como proceso decisional tecnocrático, cerrado y unilateral. Para la Ciudad de México, antes

Departamento del Distrito Federal, podría considerarse como un procedimiento practicado en la definición de ciudad previo a la Reforma Política de 1993, dado que, para entonces, no se consideraba formalmente al ciudadano como agente partícipe en la gestión urbana (Moctezuma y Anaya en Eibenschutz, 1997: 75-150). Razón por la cual es pertinente tener esta teoría presente y contrastarla con los procesos decisionales que se puedan dar de manera tecnocrática y unilateral en la actualidad.

Respecto a la planificación sustantiva, como anteriormente se enunció, se basa en un modelo de planificación comprensiva y racional que tiene una estructura decisional tecnocrática *top-down*. Sin embargo, Fainstein y Fainstein (en Campbell, 2003: 265-287) engloban este modelo junto con el procesual en una tipología de *planificación tradicional* en la que el planificador se enfoca en los objetivos y los medios para llegar a un fin. Esta postura presenta al planificador con la habilidad y experiencia suficiente, además con capacidad de ser imparcial, con conocimiento sobre lo técnico y sobre el interés público, para poder generar propuestas lo suficientemente completas para lograr los objetivos de desarrollo y de reproducción social.

El fundamento principal de la planificación sustantiva es el conocimiento de la realidad como base suficiente para planificar (Faludi, 1976); pero es un conocimiento desde un solo enfoque, es decir: el Estado considerado como único ente decisional capaz de condensar y procesar toda la información de la realidad en un proceso de planificación. Por lo que, de esta forma, se produciría un análisis de la realidad desde un solo punto de vista, generando un sentido parcial de la realidad, ya que, al no considerar la visión del ciudadano interesado, se excluye un agente importante en el proceso de planificación, esto es, se excluye al agente receptor de las políticas urbanas. Entonces, en este caso, el punto de vista del ciudadano funcionaría como una visión complementaria a la visión del tecnócrata y como fuente de las posibles soluciones a las problemáticas urbanas. Por otro lado, al no considerar al ciudadano, se excluye el medio por el cual se podrían producir los cambios de la realidad.

Desde el punto de vista tecnocrático, la toma de decisiones por parte de la autoridad se podría considerar como una forma de delegación de decisiones a las figuras de representación, que en teoría, personifican las necesidades, preocupaciones e intereses de una comunidad. Pero aún con dicha delegación, se podría llegar a simplificaciones inapropiadas de la realidad, alejadas de sus complejidades. En este sentido, Morin (1995) describe el espacio socio-urbano

como un ecosistema, un conjunto de conjuntos construido no solamente por los fenómenos específicamente urbanos, sino también por el conjunto de fenómenos sociales y por el conjunto de fenómenos bio-geo-climáticos que en él se sitúan (Morin E., 1995: 134). Por lo que el espacio urbano es un lugar de interacciones de fenómenos sociales, biológicos, geográficos y climáticos que genera niveles de hipercomplejidad que difícilmente podrían ser considerados por un solo agente. Sin embargo, dicha característica de hipercomplejidad, que caracteriza a lo urbano, no lo excluye de poder ser estudiado, siendo el método el medio por lo cual se puede aprehender lo complejo. En este sentido, la planificación es el método para el análisis de la toma de decisiones en lo urbano y, por tanto, el medio para acercarse a la complejidad urbana.

Por otro lado, tomar en cuenta la diversidad de agentes y poderes involucrados en las problemáticas urbanas conduciría a una mejor implementación de los programas y gestión de las propuestas urbanas. Al respecto, John Creighton hace mención que, si bien las decisiones unilaterales son las más fáciles de tomar, suelen ser más difíciles de implementar, sobre todo cuando se trata de temas controvertidos (en Somuano, 2016: 413). Por lo que considerar al ciudadano en las decisiones, mejoraría la práctica cotidiana de gestión por parte de la autoridad, suavizando con esto las dificultades de coordinación de actores en el proceso.

Además de los distintos intereses entre los agentes, se presentan diferencia de poderes, generando con esto diferencia en los poderes de influencia sobre las decisiones, características que complejizan las problemáticas y hacen cada vez más difícil llegar a conciliaciones entre los agentes, es decir, cuanto mayor es el ámbito de intervención de las administraciones públicas y más complejos los problemas por resolver, más difícil resulta articular los intereses usando los mecanismos convencionales con que la democracia representativa ha ido enriqueciéndose (Subirats, 1996: 39). Por ello, y dada la complejidad de los problemas por resolver, considerar un solo agente para la propuesta de solución a las problemáticas urbanas se hace cada vez más inviable. Argumento que se puede mostrar cuando se presentan casos de toma de decisiones autoritarias y sin consenso de los ciudadanos. Un ejemplo de ello es la propuesta del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México en su proyecto de 2001 en los predios del municipio de Atenco en el Estado de México, el cual, por una baja efectividad en la gestión del proyecto, generó el rechazo rotundo de la población, pues ésta consideraba que no se satisfacían los intereses de los ejidatarios porque no se ofrecía un precio justo por metro cuadrado de los

terrenos que se iban a utilizar para su construcción. Esto desató el descontento y provocó la suspensión temporal y bloqueo momentáneo del proyecto. Sin embargo, ejemplos como éste no sólo representarían una dificultad en la estructura del modelo planificación sustantiva, que para la propuesta del nuevo aeropuerto se reflejó en la omisión de la opinión del ciudadano, sino que también fue reflejo del nivel de capacidad de gestión que tuvo la autoridad para viabilizar la propuesta.

Es por estas razones que el modelo tecnocrático conlleva distintos puntos en contra, a saber: i) La dificultad para que un solo órgano pueda condensar información de cierta complejidad y analizarla para poder proponer soluciones completas; ii) Dificultad para poder visualizar las peculiaridades locales; iii) Dificultad para adaptar las medidas propuestas a los cambios generados al paso, dada la complejidad y el tiempo que conlleva cada nueva decisión. Por lo tanto, los instrumentos de planificación resultado de este tipo de métodos podrían considerarse de visión reducida y de difícil implementación.

Por otro parte, considerando un hipotético caso sobre la toma de decisión de una problemática urbana o la aplicación de una política urbana específica, desde la lógica de planificación sustantiva (de manera comprensiva y unilateral) a través de un programa gubernamental, se podría llegar a propuestas de soluciones que resulten incompletas, ya sea porque no cubren todos los aspectos causales de la problemática, o porque no logra trascender temporalmente y no llegan al objetivo deseado. Sin embargo, el programa podría no estar perdido del todo, dado que la sola implementación puede valorarse como un primer paso para lograr el objetivo último del programa; además, la actividad por hacerlo trascender y producir la perpetuidad del programa, podría considerar la posibilidad a cambios y actualizaciones, llegando a formar el camino para su viabilidad.

El proceso anterior, una implementación no exitosa, se podría considerar como un método de adaptabilidad de la propuesta gubernamental, por lo que, en algún momento, se podría lograr su viabilidad. No obstante, son propuestas que conllevarían deficiencias seminales propias de los procesos de planificación sustantiva, difíciles de superar.

Incrementalismo

El incrementalismo es un proceso decisional que, de forma gradual, permite la corrección de errores al paso. Desde el enfoque de Fainstein y Fainstein (en Campbell, 2003), que relaciona las teorías políticas con las teorías de planificación, se hace referencia al incrementalismo como un método derivado de la Teoría Liberal. Ésta parte de la concepción de “ver a los seres humanos como actores racionales, quienes son los mejores jueces de sus propios intereses privados” (Fainstein y Fainstein en Campbell, 2003: 281), en el que el interés público es resultado del juego de una multiplicidad de intereses privados. Por tanto, esta concepción pone al Estado en la lógica de dejar que los intereses actúen libremente produciendo intereses en armonía, en lugar de intereses en conflicto. Es decir, dejar actuar a los agentes a partir de una decisión, y a partir de ello, poder hacer correcciones.

A diferencia de la planificación sustantiva, este tipo de enfoque parte de la idea de que existen limitantes en las capacidades humanas intelectuales para comprender una problemática, lógica de la que se basan modelos comprensivos (Lindblom, 1959); por tanto, no es posible producir una propuesta que logre cubrir lo complejo de las problemáticas. Es un enfoque práctico del proceso decisional del Estado, basado en experiencias pasadas para la toma de decisiones sobre las problemáticas, enfocado a cumplir con objetivos parciales para, progresivamente, lograr los objetivos principales. Es un proceso que, más que un modelo de planificación, puede ser una herramienta en la implementación de cualquier modelo de planificación.

El procedimiento se esquematiza de la siguiente manera. Primero, se inicia con la definición de un objetivo principal y de los procesos que le pueden afectar, sin considerar acciones que le afecten en menor grado; segundo, se eligen alternativas que puedan lograr los objetivos y poder compararlas entre sí; tercero, se selecciona la alternativa que logra ser mejor por sus distintas combinaciones de acciones y objetivos; por último, el procedimiento se repite sucesivamente hasta lograr el objetivo principal (Lindblom, 1959). El modelo es un proceso repetitivo de toma de decisiones que logra cambios paulatinos, aproximándose sucesivamente a la solución del problema. El procedimiento lograría corregir el curso cuando se presenta alguna dificultad, reduciendo errores “perdurables” que pudieran generarse a través de una implementación de políticas de modelos comprensivos. La característica de considerar objetivos

parciales, logra responder a problemáticas complejas y a resolverlas de manera paulatina en un proceso correctivo, o en otras palabras: un proceso de constante actualización.

Por otro lado, el método incrementalista es una práctica progresiva que no considera un marco teórico de referencia para la propuesta de alternativas, sino que es un modelo que resuelve al paso las dificultades que se van presentando a través de soluciones de experiencias pasadas. Es una sucesión de toma de decisiones que pudiera generarse a la ausencia de académicos especialistas y de un sustento teórico basado en la intuición. Argumento que Lindblom (1959) explica: no hay teoría adecuada para todos los problemas, y cuando la hay, a veces no es suficiente para predecir sus consecuencias políticas; por tanto, la intuición y una acumulación de experiencias respaldan cada nueva decisión.

Sin embargo, atender la problemática de manera incremental, es decir, sólo desde lo evidente y resolviendo al paso las dificultades que pudieran generarse, o en otras palabras, la toma de decisiones enfocada en resolver problemáticas fenoménicas o pseudoconcretas, puede generar una visión limitada del verdadero origen de las problemáticas. Al respecto, Karel Kosik (1979) explica que el descubrimiento de la esencia de las cosas no se manifiesta directamente; por ello, el fundamento oculto de las cosas debe ser descubierto mediante una nueva actividad especial, refiriéndose a la ciencia y la filosofía. Es decir: la solución a los problemas urbanos desde un enfoque incremental, podrían generar acercamientos incompletos, ya que sólo se enfoca a los fenómenos y no a su verdadera fuente, basándose en el conocimiento construido empíricamente y reflejando un limitado análisis crítico. Por tanto, con relación a los argumentos de Kosik para poder aprehender un fenómeno, se tiene que descomponer y mirarlo desde distintos puntos de vista, separándolo de su esencia. Esto significaría un proceso intelectual analítico que llevaría más tiempo, pero que lograría atender las causalidades del fenómeno.

Por otro lado, la toma de decisiones de la autoridad basada en experiencias pasadas, deriva en otra característica del método en la que cada decisión se adapta al problema y contexto particular, procedimiento que genera la adaptabilidad a características locales, y por tanto, tiene una mayor eficacia. Además de la solución de problemáticas que surgen al paso, también se podría generar la construcción de escenarios para la viabilidad de las decisiones gubernamentales, logrando los objetivos y evitando posibles bloqueos en la implementación de alguna política. Buscando de esta manera viabilidad en las decisiones gubernamentales, por lo que se podría

evitar que el gobierno sea rebasado por las realidades sociales y se convierta sólo en un administrador de problemas.

En la Ciudad de México, la planificación basada en el enfoque incrementalista se ve reflejada en los procesos de actualización periódica de Programas de Desarrollo Urbano cada tres años, y en las posibilidades a cambios de usos de suelo establecidos en el artículo 41 y 42 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF). Es decir, la actualización Programas de Desarrollo Urbano (PDU) por parte de la autoridad, cuando los contextos sociales y económicos lo ameritan, sería parte de una revisión constante para actualizar y ajustar los PDU para lograr el fin último, perpetuar la reproducción social en el espacio. Y en el otro caso, la posibilidad de cambios de usos de suelo previamente propuestos, abre la posibilidad de adaptabilidades locales de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano y de una holgura de las propuestas para que también puedan ser ajustadas a las necesidades particulares.

Ahora bien, considerando la planificación como proceso de toma de decisiones, se podría pensar al incrementalismo como tal, dadas sus características; ya que el fin último es alcanzar un objetivo. Sin embargo, dicho proceso no rescata enfoques del contexto social, sino que entran a consideración del planificador como parte de la capacidad de adaptabilidad que se produce al paso. Por lo que, a este respecto, Faistein y Fainstein (2003) considera al incrementalismo sólo como una estrategia decisional y de solución de problemas, pero que no genera los mismos productos como un modelo de planificación. En otras palabras: el método incrementalista no tiene una línea rectora que lo dirija como modo de planificación, ya sea idealista (como la tiene la planificación pluralista), o de cumplimiento eficiente de objetivos (como se da en la planificación estratégica). Por ello, se podría considerar al incrementalismo como parte de un modelo de planificación que optimiza la implementación y reduce algún tipo de conflicto, pero no un modelo por separado.

Planificación Participativa

Por otro lado, se hace referencia a la planificación participativa, ya que a diferencia de la sustantiva, considera una diversidad de agentes en la planificación. Esto es: a diferencia de los procesos decisionales y de análisis de planificación procesual que hacen énfasis en el proceso y

la comprensión de manera unilateral, surge la *teoría pluralista*, que se orienta a incluir mayor número de agentes en la definición de las problemáticas; es, pues, una teoría que, por tanto, complementaría el enfoque decisional comprensivo o tecnócrata. En este sentido, uno de los argumentos por el que nace la planificación participativa se fundamenta en las deficiencias de la planificación basada en una sola institución sin opinión de ningún otro agente, dedicada exclusivamente a la tarea de planificación. Como se mencionó anteriormente, la estrategia de una planificación exclusiva podría producir análisis superficiales e incompletos de las propuestas en forma de planes o PDU, es por esto que se justificarían procesos de planificación más plurales (Davidoff, 2003).

Haciendo referencia a la planificación participativa, algunos autores definen la participación como una colaboración de personas tanto en la determinación de objetivos como en la definición de los caminos para llegar a ellos (Romero, *et al.*, 2007: 38). Lógica que, trasladada al ordenamiento urbano, se hace necesaria la diferenciación de responsabilidades y la función de los distintos agentes, a saber, el Estado y la sociedad. Por su parte, Oliveras, *et al.* (2007) hacen mención de la participación ciudadana como proceso de diálogo entre gobierno y sociedad civil, donde se establecen acuerdos, se comparte información y se interactúa para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas (Oliveras, *et al.*, 2007: 110). Es decir, se establece una coparticipación entre Estado-sociedad para la construcción y evaluación de políticas y programas. De este último argumento se desprendería la diferenciación que hacen Romero *et al.* (2007) sobre los niveles de responsabilidad de los agentes en el proceso de toma de decisiones, presentando cinco diferentes niveles: una participación sólo informativa; una como consulta; por delegación de la capacidad de toma de decisiones (de cualquiera de las dos partes); por co-gestión (mecanismos de decisión conjunta); o por autogestión (decisiones propias). Por tanto, la participación es el acuerdo entre Estado-sociedad para la construcción, implementación y evaluación de políticas o programas con un determinado grado de responsabilidad para cada uno en el proceso de toma de decisiones.

Fainstein y Fainstein (2003) propone una la relación sobre los tipos de planificación y las teorías políticas de toma de decisiones; además, hace referencia a la teoría política democrática y la teoría política social, las cuales toman a la participación como parte de la toma de decisiones. La *teoría democrática* refiere a la participación como parte esencial del proceso de planificación,

y la *teoría social* la considera como parte del concepto de inclusión, reconociendo una variedad de intereses sociales en conflicto alrededor de una problemática dada. Es en relación de esta teoría social que la participación cobra relevancia, incluyendo diversos agentes en los procesos de toma de decisiones de la planificación. Por lo que en función de esta variedad y diferencia de intereses y poderes de negociación, se basa la práctica del planificador como abogado, que a favor de las mayorías, vela por el bien y los intereses de la población. De aquí que se considere a este tipo de planificación como planificación de abogacía.

De esta manera, el modelo de planificación participativa se apoya del concepto de inclusión que “no sólo significa permitir a los ciudadanos ser escuchados, sino también informarles sobre las razones subyacentes de las propuestas de planificación” (Davidoff, 2003). Concepto que retoma la planificación de abogacía, incluyendo a la población en el contenido de los planes y programas, pero no la considera de manera decisional sino sólo como parte del proceso, con voz y voto. En este sentido, de acuerdo a la clasificación de Faistein y Fainstein, la planificación de abogacía no delega la decisión a la ciudadanía, sino sólo la hace participe en el proceso, distribuyendo las diferencias de poderes de los distintos grupos de la población. Argumento que se ejemplifica en el contexto de la Ciudad de México, en relación a las posibilidades que tiene el ciudadano a participar en la toma de decisiones de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que en su artículo 2 considera la participación ciudadana como “el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (LPCDF, 2004), pero sin derecho a decidir. Por ello, la participación ciudadana en el contexto local se considera dentro de una lógica de planificación de abogacía, esto es: como medio de intervención del ciudadano en las decisiones públicas de manera consultiva, pero sin espacio para la toma de decisiones.

En este sentido, la planificación participativa se aplica a través de la definición de los Programas de Desarrollo que resultan de una serie de consultas entre académicos y sociedad civil. Para la construcción de dichos instrumentos de planificación, Romero, et al. (2007) considera dos fuentes de datos, mismas que se traducen en dos visiones de una misma realidad. Por un lado, la de los técnicos que aportan información técnica, espacial, económica y normativa; y por otro lado, la de usuario o ciudadano que aporta las necesidades, expectativas y posibilidades. Se

podría decir, entonces, que el ciudadano como fuente de necesidades locales, puede al mismo tiempo generar las posibles soluciones a las problemáticas, dado que es él mismo quien las vive y sobrelleva cotidianamente. No obstante, es importante señalar que tratar la información que surge del ciudadano de manera directa como una realidad fiel y sin analizarla, produciría un enfoque que limitaría la visión de las problemáticas, pues mostraría sólo enfoques fenoménicos de las problemáticas urbanas, resultando, por tanto, en soluciones con la misma tónica. Es por esto que el papel del especialista planificador es clave para guiar y traducir dichas necesidades, tratándolas desde sus causalidades.

Entonces, un papel de abogacía que representa al interés público en un proceso que traduce sus necesidades y mantiene una relación activa e interactiva, provee además información a sus “clientes”, convirtiéndose en un proceso continuo de iteraciones entre ciudadano y planificador que actualiza e informa sobre las propuestas. Soluciones sobre los problemas de un área, planteadas con esta lógica, además de ser influenciadas por las condiciones sociales locales, también son permeadas por los deseos que la personificación de planificador comparte. Por ello, la actividad del planificador resulta en un proceso de representación de valores e intereses públicos, pero también, de argumentos del propio planificador, llevados de manera persuasiva a favor de alguna propuesta.

Por lo tanto, la planificación plural o participativa es un proyecto de ciudad que se construye a lo largo de un proceso iterativo de comunicación de necesidades, información y propuestas entre planificador y ciudadano para alcanzar distintos objetivos. En dicha iteración podrían además estar involucrados agentes de representación de otros grupos ciudadanos, como organizaciones civiles (cámaras de comercio, organizaciones de trabajadores, etc.) y partidos políticos, colaboraciones que resultan en propuestas sustantivas de construcción y producción de ciudad. Sin olvidar también que en el proceso de toma de decisiones, la autoridad misma es la que establece y tiene la capacidad de regular las capacidades decisionales de cada uno de los agentes, limitando los diferentes niveles de participación en el proceso.

Respecto al tema de toma de decisiones en México, el municipio es el único ente jurídico con territorio propio y el único responsable de la planificación de su territorio, por lo que las reglas particulares sobre los niveles de involucramiento de los agentes en la toma de decisiones, son reguladas por el municipio. En esta lógica, Paul Davidoff (2003) pone en cuestionamiento la

capacidad municipal para tener éxito en el modelo de planificación; menciona que se necesita del patrocinio federal que acompañe “el involucramiento de los ciudadanos en el futuro de sus comunidades”. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, y particularmente en el mexicano, no se da un acompañamiento federal, sino que sólo se producen acciones para involucrar a los gobiernos locales en la planificación de su propio territorio. Por tanto, no son acciones que incentivan a la participación ciudadana u organizacional en la planificación territorial (capacidades limitadas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Este argumento propuesto por Davidoff, no surge de un contexto mexicano; sin embargo, sí encaja en la debilidad histórica del aparato municipal en México, que para el caso de partidos políticos a nivel municipal, la cooptación política de grupos ciudadanos ha afectado la participación de organizaciones ciudadanas en la formulación de planes. Por lo que dicha propuesta de intervención federal podría ayudar no sólo como medio de combate para lograr la renovación constante de planes, sino como un incentivo a la renovación local de instituciones, encaminado a generar mejores planes.

En este sentido, se podrían identificar algunas de las funciones de la federación en la planificación participativa en México, a saber: i) La correspondencia que tiene que haber en los planes y programas locales con los planes de desarrollo nacionales; ii) Incentivos presupuestales en la formulación de programas de desarrollo urbano para zonas metropolitanas, por ejemplo, fondos metropolitanos; iii) Programas y campañas a nivel nacional que motiven la participación ciudadana, como las propuestas del Instituto Nacional Electoral (INE) para el fomento de acciones cívicas por parte del ciudadano y de organizaciones. Acciones que van en concordancia con lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política, que da libertad a cada uno de los municipios de planificar según sus intereses y potencialidades. Al respecto, es un hecho que la federación no obliga, sino sólo recomienda a los municipios a incentivar la participación, además de limitar las acciones participativas a las necesidades percibidas por cada municipio. Sin embargo, a pesar de los lineamientos jurídicos que la federación tiene del respeto a la autonomía municipal en la planificación, el involucramiento federal en acciones para motivar la participación en la planificación de los municipios, ha sido muy limitado.

En el contexto de la Ciudad de México, la participación ciudadana en la planificación y definición de Programas de Desarrollo Urbano ha sido con cada vez mayor número de canales.

Mecanismos que van desde la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), que sienta las bases y define los instrumentos legales para ejercer la participación ciudadana, además de especificar la organización de colectivos de representación ciudadana como los Comités Ciudadanos y las Organizaciones Ciudadanas; y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF), que abre espacios a la participación a través de consultas ciudadanas en las dos fases de desarrollo urbano: en la formulación de las propuestas de PDU, y en la implementación a través de la modificación de PDU por medio de cambios de usos de suelo. No obstante, dichos canales de participación sólo son vías consultivas y no vinculantes, que independientemente de que se considere la opinión del ciudadano, no tienen carácter decisorio en los procesos, tarea que, de acuerdo a la teoría de planificación participativa, le corresponde a la autoridad.

Al respecto, los procesos de cambios de usos de suelo en la fase de implementación establecidos por la LDUDF en sus artículos 40 (cambios propuestos por parte de la autoridad) y artículo 41 (cambios por parte de algún privado), podrían considerarse como un defecto del modelo de planificación participativa, dado que en la fase previa de formulación del PDU fueron abiertos los canales a la participación en los que de manera incluyente se definieron los diferentes usos de suelo para cada zona. Sin embargo, es importante matizar lo que estos mecanismos pueden conllevar. Por un lado, los procesos de cambios de usos de suelo permitidos en el artículo 40 son evidencia de procesos de ajuste a las propuestas como parte de métodos incrementalistas, que al igual que la actualización periódica de los PDU, son cambios necesarios debido a transformaciones en los contextos sociales y económicos que se presentan. Por otro lado, la opción a cambios de usos de suelo por parte de algún privado, podría considerarse como fallo en el proceso de formulación y no como ajuste. Es decir, dado que en la etapa de formulación de PDU, a pesar de llevarse a cabo a través de procesos consultivos a los distintos agentes, no se pudieron prever las necesidades de usos de suelo que se demandan para el futuro, por lo que se reflejaría en la necesidad de un mecanismo para cambios de usos posteriores a las consultas. Esta deficiencia en las fases de formulación podría ser muestra de distintos factores: a) Presencia de baja participación ciudadana en las fases de formulación, ya sea por apatía; o b) Baja conciencia por parte del ciudadano o poca información para participar en las consultas; ambas, resultando en la delegación de la decisión a la autoridad. Entonces, a la presencia de una baja participación en la fase de formulación, la autoridad tiene la obligación de actuar dada su responsabilidad planificadora, sustituyendo esta deficiencia y construyendo la propuestas. Por

tanto, aun cuando el ciudadano no participe, el fallo en la etapa de formulación constituiría escasa visión en las propuestas de usos de suelo por parte de la autoridad al cubrir la ausencia de participación del ciudadano.

A pesar de esto, y dada la realidad de la Ciudad de México que relativamente refleja baja participación en los procesos de formulación de PDU⁵, la autoridad tiene la responsabilidad de responder y cubrir la ausencia de la ciudadanía que por alguna razón no participó, siguiendo una lógica de equilibrar las diferencias de poder e intereses de los distintos sectores y abogando por el interés común. No obstante, es importante señalar que dentro de un contexto de planificación participativa, la autoridad tiene la responsabilidad de responder paralelamente con programas informativos que motiven a la participación de la ciudadanía sobre los procesos decisionales. Por ello, la autoridad se tiene que configurar como agente que motive la participación, como mediador que sea capaz de equilibrar esas diferencias de poder y de decisión entre los distintos agentes como ciudadanos y académicos; además, debe ser capaz de interpretar las necesidades, expectativas y posibilidades de los ciudadanos. Por ejemplo, en un escenario hipotético en el que todos participan, se podría presentar la dificultad de conciliación de un sinfín de agentes con intereses distintos, ya sea dentro del territorio o externos, por lo que se tendrían que definir prioridades de acuerdo a una base común, es decir, un proyecto de ciudad que, con base en él, se construyan objetivos comunes y se adapten a los cambios de las particularidades de cada comunidad.

Es por esto que, para una eficiente configuración del proceso de toma de decisiones en el marco del modelo de planificación participativa, Paul Davidoff (2003) propone una posible organización de agentes, incluyendo a las organizaciones sociales, para aportar en las opiniones en torno a la planificación:

1. Desde los partidos políticos. Los políticos podrían presentar los ejes de la planificación como parte de sus propuestas políticas, es decir, como argumentos para que atraigan

⁵ Para la formulación del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 se presentó una participación de aproximadamente 87 mil participantes (a través de encuestas por internet y papel), además de una asistencia cercana a dos mil personas en tres de los cinco foros temáticos. Publicado en el artículo: Concluye GDF consulta sobre plan de desarrollo. Mayo 8, 2013. 12:16 hrs. Por Johana Robles. <http://www.redpolitica.mx/mancera-gdf/finaliza-gdf-consulta-sobre-plan-de-desarrollo>

Esta participación se redujo en la edición del Plan de la Ciudad de México 2016-2030 con un aproximado de 6,380 participantes. Gobierno de la Ciudad de México. (2016). <http://plancd.mx/el-plan> Consulta: 29 de noviembre de 2016. 18:00 hrs.

votantes, y de paso, como alimento a las propuestas de planificación, función que abonaría al proceso de planificación.

2. Organizaciones. En las que un grupo de ellas podría estar interesado en la preparación de planes de desarrollo, y por las que cada una esté representando un interés especial con una visión basada en opiniones sobre políticas públicas adecuadas.
3. Una serie de organizaciones que podrían ser vistas como un proponente de planes, organizaciones con protestas *ad hoc* de sus intereses.

Éstas son posibilidades que mejorarían la práctica de planificación con los mecanismos actuales establecidos en la LDUDF. Acompañado de estas posibilidades de participación en la formulación de PDU, la LPCDF determina la participación a través de comités ciudadanos, organismos legitimados de representación ciudadana que tienen relación directa con la autoridad y funcionan como enlace entre la autoridad y el ciudadano.

En suma, dada la complejidad de la realidad urbana y los distintos enfoques con los que se puede afrontar el proceso de toma de decisiones, ya sea con una teoría tecnocrática a través de una planificación procesual o sustantiva, o a través de una teoría social con una planificación participativa, los distintos procesos que se generan en la ciudad pueden ser tratados con alguna de estas teorías y llegar a un resultado. Sin embargo, la diversidad entre las problemáticas urbanas y sus complejidades podrá dar paso convenientemente a la aplicación de algún modelo específico, la adopción de una mezcla de ellos o el cambio hacia otro modelo. A pesar de la decisión de actuar de acuerdo a un modelo de planificación, las adaptaciones en los modelos tendrían que dar paso obligadamente a la resolución de alguna problemática. Esto se podría ejemplificar con lo sucedido en la propuesta del proyecto urbano del Corredor Cultural Chapultepec, donde la autoridad había decidido la ejecución de una propuesta desde una postura tecnocrática, en la que no se consideraba consultar a la ciudadanía sobre su construcción. Sin embargo, después de que el proyecto fue divulgado, surgieron opiniones diversas y la autoridad decidió abrir un proceso de consulta delegando la decisión al ciudadano. Éste fue un proceso que se estaba llevando desde una perspectiva de planificación sustantiva, pero no fue hasta que surgieron opiniones a favor y en contra, que se retomó conducir la gestión por medio de una lógica participativa.

En el entendido de que un proceso de planificación es una práctica esencialmente de toma de decisiones, es importante considerar que, en una amplia estructura decisional donde intervienen decisiones de los diferentes sectores (ya sea sobre temas de medio ambiente, de salud, de infraestructura, entre otros), no se considera un solo método de planificación, sino que en función de la problemática dada, es el método de planificación que se adopta. En este sentido, el artículo 40 de la LDUDF complementa el proceso de planificación participativa con herramientas incrementalistas para la configuración de la toma de decisiones, herramienta que posibilita la complementariedad entre distintos tipos de planificación. Es decir, no hay una práctica pura de un método de planificación de la ciudad sin embargo, se tiende a una práctica de una planificación de forma participativa.

Esto es, se considerará tomar algún modelo de planificación y de toma de decisiones para la resolución de alguna problemática urbana específica, ya sea por la rapidez para llegar a resultados o por la diversidad de los agentes para llegar a consenso y poder así viabilizar la propuesta. Por lo que dependerá del planificador (personificado en un representante de la autoridad) el tomar alguno de los modelos para proceder con la problemática urbana. Hecho que no reflejaría la imposibilidad de implementar un método puro de planificación, sino que muestra la complejidad de las problemáticas urbanas para ser abordadas y resueltas por un solo método. Tampoco es una deficiencia en los actuales posturas teóricas de los métodos de planificación sino que éstas, como productos de discursos científicos, son construcciones basadas en la realidad que indagan sobre una mejor práctica de la planificación desde sus determinados enfoques, pero que se encuentran en constantemente reformulación, proponiendo siempre mejoras en sus enfoques.

CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

Planificación y Participación

En relación a la Ciudad de México, la idea de incorporar diversos agentes en los procesos de definición de ciudad no es nueva; ya se han venido considerando otro tipo de agentes para la planificación de la ciudad en años anteriores. Por ejemplo, en la década del 80, a raíz del terremoto del 85, el Movimiento Urbano Popular es reconocido por la sociedad civil, pero para el momento, ya era una organización con experiencia en la lucha sobre temas de vivienda, abasto, mujeres, educación popular, entre otros (Moctezuma y Anaya en Eibenschutz, 1997: 111). La organización no era considerada de manera formal en la gestión urbana del entonces Departamento del Distrito Federal; sin embargo, había sido un movimiento que lograba sus demandas con base en manifestaciones y movilizaciones, influyendo en la toma de decisiones en torno a la planificación de manera informal. No fue hasta la Reforma Política del Distrito Federal el 24 de Julio de 1994, que se legisla por una incursión ciudadana legitimada en la planificación, aprobando el funcionamiento de los Consejos Ciudadanos con capacidad de aprobación (pero no de elaboración) de programas operativos anuales delegacionales, y de la participación en el cumplimiento del programa de la delegación en materia de usos de suelo y el Plan Parcial de Desarrollo; capacidades ciudadanas limitadas, dado que sólo se avalaba su participación de manera pasiva.

Actualmente, la planificación desde los marcos legales nacionales como la Ley de Planeación (LP) en su artículo 4, establecen un enfoque participativo para el desarrollo nacional, que además de considerar acciones de regulación y promoción económica, en su artículo 3º menciona el aprovechamiento racional de los recursos naturales, el ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano. A nivel local, la LDUDF en su artículo 2º, establece como uno de los principios generales, el alentar la participación y concertación de los sectores público, social y privado en las acciones de ordenamiento urbano, así como acciones de gestión individual de la ciudadanía o a través de organizaciones sociales. De esta manera, se reconoce la participación ciudadana individual o colectiva para la gestión del desarrollo urbano, desde la formulación de los Programas de Desarrollo como en su implementación.

Instrumentos legales sobre planificación

Leyes como la ley de planificación son muestra que en la actualidad se han presentado diversos instrumentos jurídicos que avalan la planificación de la Ciudad de México a través de canales abiertos a la participación en sus dos fases: en la formulación y en su implementación. Son marcos legales que se acompañan de los alcances de la toma de decisiones que genera la participación del ciudadano. A continuación, se procederá a analizar estos instrumentos legales relacionados con la planificación, definiendo los mecanismos participativos y sus posibles contradicciones normativas, para continuar con una discusión argumentativa sobre las diferencias de la participación en función de la escala de lo que se consulta y de las características socio-espaciales de la Ciudad de México.

Primeramente, a nivel federal existe una ley que establece las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el territorio y los asentamientos humanos en el país, presentando como uno de sus ejes principales, la intervención del ciudadano en el proceso de planificación. La Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), decretada en el año de 2016⁶, presenta en su capítulo segundo artículo 4º, diez principios que se sustentan en dirigir la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos; entre algunos de ellos, destaca equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, participación democrática y transparencia. En este último principio se precisa “Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio”. Por tanto, se determina que a nivel nacional, la participación de la ciudadanía en la construcción y producción de ciudad debe ser parte integrante de la formulación, seguimiento y evaluación de los planes y programas de desarrollo.

Dicho documento establece una concurrencia de la federación, estados y municipios para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos, para que se formulen programas acordes con sus reglamentos superiores; además, define los principios básicos para determinar las provisiones, reservas, usos de suelo y destinos, y predios que regulan la propiedad en los centros de población (LGAHOTDU, 2016).

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.

Considerando la información como una de las principales herramientas para generar conciencia sobre los temas de ciudad y poder provocar participación, se propone “la transparencia y acceso público a la información” como un medio “para una efectiva participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio”, principios que la teoría de la planificación participativa se definen como esenciales (Davidoff, 2003). Sin embargo, la función de ofrecer acceso a la información no garantiza que el ciudadano utilice los instrumentos para informarse. Ello quiere decir que la ley presenta una obligatoriedad en la divulgación de la información, dejando a consideración de cada entidad la forma de hacerlo; además de que no da seguimiento en el proceso para que la información entre ciudadano-autoridad sea efectiva. Por tanto, divulgar información sobre los procesos o resultados, sólo otorga acceso y garantiza la publicación de éstos, pero depende del ciudadano que ejerza el derecho a informarse, dado que no existe obligatoriedad para ellos; por tanto, este proceso no es un medio efectivo para generar conciencia, sino sólo la divulgación de información. Es por esto que uno de los aspectos principales que se presentan, es la comunicación efectiva para poder transmitir información, y las actividades de educación del ciudadano sobre temas de ciudad como medio para generar conciencia ciudadana.

Entonces, en la fase de formulación, se presenta la siguiente consideración: que independientemente de la presencia de canales de participación, la ausencia y manejo de información, no generaría conciencia para participar, (factores de origen externo al ciudadano), provocando, por tanto, deficiencias en la implementación del modelo de participación, dado que es responsabilidad de la autoridad la divulgación de esa información (Cuadro 5). Por otro lado, a pesar de que la ciudadanía tenga al alcance la información de los procesos, podría no participar, delegando las decisiones a la autoridad y en consecuencia, avalando sus acciones. Característica que mostraría deficiencias en el proceso de concientización de la ciudadanía, generando la legitimación de cualquier acción de la autoridad, actuando en una lógica decisonal tecnocrática.

Marcos legales y sus posibles efectos en la participación.

NORMA	ESTABLECE	PARA	PROCEDIMIENTO	EFECTOS	ANOMALÍAS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN
Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)	Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio.	Generar conciencia y mantener informado al ciudadano sobre los temas y la deliberación de las consultas.	Transparencia y acceso público a la información. Proveer información suficiente.	· Información y concientización insuficiente no produciría conciencia sobre temas de ciudad. · Como efecto del cambio de modelo de planificación y de su efectiva implementación, la información y transparencia puede motivar al ciudadano a participar.	FORMULACIÓN / IMPLEMENTACIÓN FORMULACIÓN / IMPLEMENTACIÓN
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF)	Intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.	Interlocución de necesidades. Promover la participación ciudadana.	Representante legitimado. Enlace entre ciudadano-autoridad a través de Comités Ciudadanos. Instrumentos de participación ciudadana, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.	· Relaciones de control ciudadano. · Clientelismo. · Baja representatividad de las demandas ciudadanas. · Poca credibilidad en la autoridad para poder poner en práctica algún instrumento de participación.	IMPLEMENTACIÓN_ Violaciones a la norma. IMPLEMENTACIÓN
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF)	Promover la participación ciudadana en la elaboración de los planes, así como las obligaciones de la autoridad de atender propuestas promovidas por interesados.	Abrir canales de opinión a los interesados en la formulación de Programas de Desarrollo Urbano (PDU). Espacios para la propuesta a cambios de PDU.	Consultas ciudadanas obligatorias para cada nuevo programa. Filtro de propuestas ciudadanas y sector privado por parte de la autoridad, a través de un comité de dictaminación.	· No participar, delegación de la decisión. · Baja concientización sobre la importancia del proceso. · Falta de conocimientos técnicos de parte del ciudadano (lo abstracto que podrían llegar a ser los conceptos de ciudad que se consultan), es decir, baja capacidad decisional ciudadana. · Ventaja de la participación privada en la solicitud de cambios a los PDU para continuar la producción inmobiliaria. · Decisiones discrecionales por parte de la autoridad. · Desconfianza en la autoridad para la toma de decisiones, baja legitimidad. · Desinterés ciudadano y apatía.	FORMULACIÓN IMPLEMENTACIÓN_ Violaciones a la norma.
Subsecretaría de Participación Ciudadana, Secretaría de Desarrollo Social, CdMx	Planificación, diseño y dirigir acciones que vinculen la participación de los ciudadanos en las políticas públicas que implementa la SEDESOL de la Ciudad de México.	Incentivar la participación ciudadana.	Promoción y difusión de programas sociales.	· Desinterés ciudadano sobre los temas que se consultan.	IMPLEMENTACIÓN
FACTORES ESPACIALES_Escala					
Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario / Presupuesto Participativo	Mejoramiento de imagen urbana	Incentivar la propuestas de proyectos ciudadanos a nivel barrial	· Previo valoración de la autoridad. · Financiado por la autoridad.	· Diferencias en el interés sobre fenómenos que afectan a su entorno más inmediato, es decir, participación diferencial en función del área que afecte la intervención. · Diferencias en el arraigo de la colonia.	IMPLEMENTACIÓN

			· Diferencias en los intereses sobre la idea de ciudad que se quiere. · Diferencias en el grado de interés sobre los temas de ciudad.	
FACTORES ESPACIALES_Localización				
	Características Sociodemográficas		· Diferencias en los intereses sobre la idea de ciudad que se quiere. · Diferencias en los intereses del ciudadano. · Diferencias en la capacidad de organización social.	
FACTORES ATÍPICOS				
		Publicación de propuestas y modificaciones a los programas. Estipulado en la LDUDF	· Organización y participación posterior a la publicación de dictámenes sobre cambios y propuestas de usos de suelo.	
FACTORES DE REPRESENTACIÓN				
	Delegación de decisiones a la autoridad sobre temas de ciudad	Modelo planteado en la LGAHOTDU. Propuestas en la LDUDF	· Apatía porque el ciudadano no vea reflejada su opinión, dado que la decisión final será tomada por la autoridad. · Decisión tecnocrática porque la autoridad es la representación de las necesidades ciudadanas. · No hay una representación de las necesidades ciudadanas en sus representantes.	IMPLEMENTACIÓN / FORMULACIÓN IMPLEMENTACIÓN / FORMULACIÓN IMPLEMENTACIÓN / FORMULACIÓN

CUADRO 5. Fuente: Realización propia, basado en la Ley General de Asentamiento Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México. Sistema de Presupuesto Participativo y Programa de Mejoramiento Barrial y Comunitario.

Por su parte, así como el artículo 115 de la Constitución Política, en el artículo 41 de la LGAHOTDU se delega la responsabilidad a las entidades para normar los procesos de elaboración de planes. Por lo que, en concordancia con este argumento, en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) se especifican los medios para la participación, así como los procedimientos y acciones de los agentes involucrados en la planificación. De acuerdo a esta ley, en sus artículos 6 y 7 se mencionan las actividades para promover actividades de participación ciudadana en la elaboración de los programas de desarrollo, así como las obligaciones de la autoridad de atender propuestas a los PDU, promovidas por interesados ya sea por parte del sector privado o de ciudadanos independientes⁷.

Dichas actividades de participación ciudadana son las consultas ciudadanas, que son de carácter obligatorio para cada nuevo programa. El procedimiento de consulta de los programas se establece dentro de un periodo de treinta a sesenta días (referido en el artículo 8 del Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano); al término del plazo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) elabora un dictamen con las observaciones procedentes y las improcedentes de dicha consulta. Por tanto, las propuestas ciudadanas pasan por un procedimiento de mediación por parte de la autoridad para su aprobación, dejando a consideración de la SEDUVI la aprobación de cada propuesta.

Entonces, dicho filtro podría traducirse de dos maneras, relegando la consulta como un mecanismo de simulación o la verificación como un procedimiento de manejo y observación del ciudadano. Es decir, por un lado, es una ventaja para el proceso democrático, ya que abre la posibilidad a todos los ciudadanos para opinar, siendo una ventaja para el proceso de reglamentación porque pone a consideración del bien público las propuestas de posibles ciudadanos inexpertos. Y por otro lado, abre la posibilidad a modificaciones y decisiones discrecionales de parte de la autoridad (Cuadro 5). Hecho que muestra un espacio legal para una valoración discrecional de lo que se autoriza, y que por tanto, se convierte en un factor que podría causar desconfianza en la autoridad y desconfianza en el ciudadano para participar.

⁷ Artículo 6° párrafo VII. Son actividades de la asamblea legislativa del distrito federal “promover y facilitar la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento y modificación de los programas de desarrollo” (LDUDF, 2015). Art. 7° párrafo III. “Promover con el apoyo de las delegaciones una consulta ciudadana para recibir evaluar y atender las propuestas que en esta materia les sean presentadas por interesados de los sectores privado y social” (LDUDF, 2015).

Por su parte, en la fase de implementación, a través de la opción a cambios de usos de suelo, el artículo 41⁸ de la LDUDF, estipula un periodo de consulta de 15 días para que los vecinos ofrezcan sus opiniones a favor o en contra de los cambios, posterior a ese periodo el proceso de evaluación de las opiniones continúa. Ante esta apertura se podrían encontrar casos en los que los vecinos no sean partícipes, ya sea por no enterarse del proceso (falta de comunicación), por tener conocimiento de ello pero aceptando implícitamente la propuesta con la no participación o por tener conocimiento y no participar, dado que no afecta sus intereses (Cuadro 5). Sin embargo, se podría presentar un caso excepcional, en el que el vecino, afectado en sus intereses, no esté enterado de la solicitud, factor que podría motivar a una manifestación en contra, consecuencia del conocimiento tardío del proceso de consulta.

Es en este proceso de cambios de usos de suelo, donde se han presentado quejas por parte de los ciudadanos de varias delegaciones de la Ciudad de México, como manifestaciones contra la aprobación de cambios de usos de suelo en predios que al momento ya estaban en funcionamiento con el nuevo uso y, que dicho por la LDUDF, son casos sancionables⁹. Ejemplos más comunes mostrados en la prensa local, son los relacionados con decisiones arbitrarias por parte de la autoridad en la autorización de cambios de usos de suelo, proceso que no está siendo vigilado por ningún agente externo, dando paso a prácticas al margen de la ley. Al respecto surge un cuestionamiento: ¿qué tan necesario es tener representaciones de ambas partes para cada proceso de planificación, vigilando cada una las acciones del opuesto en la definición de un PDU? Cuestionamiento que reflejaría una de las salvedades de la participación ciudadana, es decir, la presencia de la opinión ciudadana en todos los procesos limita la acción gubernamental de representación y demerita la experiencia burocrática (Peters en Somuano, 2016). Dado el contexto local y las posibilidades de decisiones arbitrarias por parte de la autoridad, se reafirma la necesidad de un órgano de vigilancia ciudadana. Al respecto, en la Ciudad de México existe un órgano ciudadano dedicado a supervisar y vigilar el gasto público que ejerce la autoridad. La Contraloría Ciudadana, derivada de la Contraloría General de la Ciudad de México y normada por la Ley de Participación Ciudadana, es un órgano que muestra funciones paralelas entre ciudadano y autoridad, donde uno a otro se vigila las actividades, en favor de acciones más

⁸ LDUDF (2015). Artículo reformado el 6 de septiembre de 2013.

⁹ Vecinos piden a la ALDF rechazar cambios de uso de suelo; alertan de un posible “albazo”. Por Mayela Sánchez julio 9, 2015 - 12:00 am. <http://www.sinembargo.mx/09-07-2015/1407648>. Consultado 1 de febrero de 2017. 17:20 hrs.

transparentes. A reserva de que el órgano de Contraloría Ciudadana funcione como los estatutos lo establecen y de que sus integrantes sean ciudadanos ejemplares e incorruptibles, cabe señalar que es una actividad en la que los contralores ciudadanos no reciben remuneración por su trabajo de vigilar. No obstante, este doble candado podría significar una contradicción a lo que el modelo participativo propone, es decir, contradicción a la coparticipación entre autoridad y ciudadano en la toma de decisiones, pues no hay o existe un voto de confianza en las actividades que produce el otro. Sin embargo, en el contexto de la Ciudad de México, la inexistencia de este tipo de organismos de vigilancia podría generar protesta y la organización ciudadana a la luz de violaciones a la ley o decisiones discrecionales. Por tanto, este ejemplo es la muestra de la adaptación de la teoría a una realidad determinada, característica que no va en contra de una teoría o modelo, sino de una adaptabilidad que podría generar una crítica y evolución a la misma teoría.

En este sentido, el artículo 99 de la LGAHOTDU expone que la representación de parte del ciudadano en la formulación de políticas urbanas tiene que ser por medio de observatorios ciudadanos, órganos dedicados al estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimiento sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales (LGAHOTDU, 2016). No obstante, hasta el momento dicha representación ciudadana no ha tenido una materialización como agente de vigilancia de la autoridad en materia de política urbana, sino sólo se han organizado comisiones de este tipo para temas de seguridad pública¹⁰. Respecto a temas urbanos, existe un órgano llamado Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE), conformado por académicos expertos y encargado de dar asesoría en materia de desarrollo urbano con estudios, opiniones, consultas, propuestas y análisis. Dicho órgano tiene facultades para dar opiniones o recomendaciones, pero no obliga a que éstas se cumplan; por lo que estaría cumpliendo con las funciones de un observatorio ciudadano, pero sin la facultad de obligar a que se acaten sus recomendaciones. Por otro parte, este órgano fue el encargado de producir el último Programa de General de Desarrollo del Distrito Federal, 2013-2018, el cual de acuerdo a establecido con la LDUDF, respetó el cumplimiento de las etapas de consulta a través de procesos de consulta ciudadana, talleres, entrevistas con actores clave y

¹⁰ El 31 de agosto de 2016 se llevó a cabo la presentación del observatorio ciudadano de la Ciudad de México, organismo especializado fungir como vigilante de la autoridad en temas de seguridad pública, justicia y legalidad. <http://mexicoevalua.org/2016/09/01/crean-en-la-ciudad-de-mexico-un-observatorio-ciudadano/> Consultado el 18 de enero de 2017. 18:32 hrs

mesas de trabajo. Sin embargo, a pesar de que CONDUSE funciona como asesora de la ciudad, en este proceso se produce una desconexión con la etapa de implementación de los programas, es decir, el delegar la formulación de PDU a un agente externo al Estado podría imposibilitar dar seguimiento a los planteamientos producidos en la formulación, y por otro lado, podría dejar a la autoridad sin la capacidad de adaptar lo propuesto en los PDU a una realidad social en constante cambio. Además, esta instancia, que representa a un agente más en la planificación como lo es la academia, expone opiniones sobre los temas de ciudad que no están obligadas a que se cumplan, generando así una relación consultiva y no vinculatoria en el proceso de toma de decisiones.

Paralelamente a los observatorios ciudadanos, la autoridad presenta instancias que incentivan a la participación sobre la toma de decisiones de políticas públicas. Para el caso, la Subsecretaría de Participación Ciudadana dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México, tiene como objetivo establecer la planificación, diseño y dirigir acciones que vinculen la participación de los ciudadanos¹¹. Dicha instancia confirma las intenciones que tiene la autoridad en función de un modelo participativo, que para este caso, sólo se presentan en la construcción de políticas públicas de carácter social.

A pesar de los mecanismos que incentiven a la participación, la ciudadanía podría no participar dado factores antes mencionados como desconfianza o apatía, generada por la ilegitimidad en la autoridad, o desinterés sobre lo que se consulta generado por falta de conciencia sobre la problemática particular. Sin embargo, también se podría “hipotetizar” sobre la no participación aun cuando se tenga la información necesaria sobre alguna problemática urbana, por lo que no resultaría viable que se consulten todos los temas y se espere el mismo grado de respuesta, considerando que el ciudadano no es un especialista en todas las problemáticas. En este sentido, es posible que el ciudadano no participe aun cuando esté informado y sea consciente de la problemática, es decir, una consulta ciudadana dirigida al ciudadano informado en la que no participe podría generar obstrucción en el proceso de la solución a la problemática urbana (Peters en Somuano, 2016: 415). No obstante, en el contexto de la aplicación de la teoría de la planificación participativa, en un escenario ideal, el ciudadano

¹¹ Como visión la Subsecretaría de Participación Ciudadana presenta, “Ser una institución de gobierno próxima a la ciudadanía, sensible a las necesidades de los diferentes grupos poblacionales, con responsabilidad social y con altos estándares de calidad en la operación de los programas sociales que promueven la participación ciudadana.” <http://www.participacionciudadana.cdmx.gob.mx/?q=node/10>. Consultado 25 de nov. de 16. 15:16 hrs.

estaría al alcance de la información necesaria además de ser consciente sobre alguna problemática específica, por lo que el argumento de la no participación, sería reflejo de una deficiencia en la implementación del modelo.

Por el contrario, se podría presentar ausencia de participación cuando el ciudadano no tiene conocimientos suficientes para decidir sobre lo que se consulta. Somuano (2016), argumenta la posible falta de conocimientos técnicos necesarios por parte del ciudadano para tomar una decisión sobre política pública, esto es: podría mostrar una baja capacidad decisional por lo complejo que podrían resultar los temas (Cuadro 5). Característica que podría definirse, como anteriormente se mencionó, una deficiencia en la implementación del modelo de planificación participativa, dada la poca concientización sobre temas o problemáticas de la ciudad. Al respecto, la concientización del ciudadano sobre las problemáticas urbanas que le afectan, es decir, hacer ver al ciudadano los aspectos de interés que le podrían afectar positiva o negativamente, es un proceso de construcción de ciudadanía ya que tiene que ir acompañado de valores cívicos con derechos y obligaciones.

Por otro lado, desde el punto de vista de la responsabilidad de la autoridad, sería facultad de la autoridad valorar qué temas se ponen a consulta ciudadana o no. Por ejemplo, al no haber participación, la autoridad tendría que intervenir ya que, por parte del ciudadano, la decisión pudo haber sido delegada conscientemente o inconscientemente, al no haber tenido el conocimiento suficiente. Dados estos casos, sería comprensible que dentro del marco de un modelo participativo, la autoridad defina en qué momento consultar y dónde intervenir sin consultar. Citaré dos ejemplos que clarificarán la idea:

i) Temas de seguridad nacional, cuestiones que atenten la salud de grandes cantidades de personas, problemáticas sobre el abasto de un recurso vital como el agua o sobre abasto alimentario, son aspectos que no se pondrían someter a valoración de la ciudadanía dado que son temas críticos para la estabilidad social. Por lo que es responsabilidad del Estado su control y administración, regulando y valorando aspectos menores que sí podrían quedar a consulta de la ciudadanía. En este caso, el Estado con alto grado de legitimidad, tendría la facultad de decidir dentro de una lógica tecnocrática.

ii) En el caso de una problemática urbana como el proyecto urbano del Corredor Cultural Chapultepec, donde la autoridad propuso el proyecto y abrió espacio para decidir la construcción o no de la propuesta a través de un proceso participativo, el cual culminó con la no ejecución del proyecto y en la obstaculización de la solución a la problemática. Es así que la participación, por falta de conocimientos y concientización, o un proceso de consulta mal implementado puede causar la obstaculización de la solución a la problemática urbana; por tanto, es pertinente evidenciar cuestionamientos sobre la importancia del modo de implementación del modelo participativo en procesos decisionales. Entonces, dentro de las facultades del Estado de poder habilitar la aplicación de instrumentos de participación ciudadana, tendría que ser una vía que no obstaculice la producción de ciudad y que sirva como facilitador y gestor entre agentes para conciliar acuerdos, es decir, una adecuada implementación que perpetúe la producción de ciudad.

Diferencias en la participación por escala y por características sociodemográficas

Ahora bien, existen características particulares que dan cuenta de los matices de la participación en la Ciudad de México. Por un lado, los distintos contextos de la ciudad con diferencias sociodemográficas, que muestran diferentes tipos y niveles de participación, y por otro lado, diferencias en los niveles de participación dada la escala de las consultas, es decir, la escala de las problemáticas ya sea un megaproyecto urbano o una rehabilitación de un parque vecinal, mostrarían diferencias en los niveles de participación.

En relación a los aspectos de la escala de lo que se consulta, se presentan los programas de Mejoramiento Barrial y Comunitario, que se lleva a cabo desde 2007, y de Presupuesto Participativo, que se implementa en todas las delegaciones de la Ciudad de México; programas que incentivan la participación a través del concurso de proyectos ciudadanos a escala barrial. El Programa de Mejoramiento Barrial tiene como objetivo incentivar propuestas de proyectos para espacios públicos, mejoramiento de imagen urbana y ayuda para el cultivo de alimentos de zonas con índice de desarrollo social medio, bajo y muy bajo, o índice de marginalidad medio alto o alto¹². Por su parte, el Programa de Presupuesto Participativo, tiene como objetivo el

¹² Subsecretaría de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (2016). Procedimiento del programa mejoramiento barrial y comunitario.. <http://www.participacionciudadana.cdmx.gob.mx/?q=node/63> Consultado 28 de noviembre de 2016. 15:40 hrs

mejoramiento de la colonia o pueblo originario de todas las delegaciones de la Ciudad de México. Son programas que generan propuestas de proyectos dirigidos a rubros previamente definidos por la autoridad.

Para cada programa, los vecinos someten a concurso las propuestas ciudadanas que, por medio de una votación, determinan las necesidades prioritarias del barrio. Son proyectos de pequeña escala dirigidos y financiados por la autoridad que, además antes de ser votadas, son evaluadas por una comisión de la misma autoridad.

Los programas han tenido cada vez mayores índices de participación, por lo que se confirma lo mencionado por Callahan en Somunano (2016): el espacio idóneo para los programas de participación son las comunidades y luego el municipio, argumento que manifiesta que el nivel de participación aumenta cuando las propuestas son de pequeña escala. Hecho que se basa en argumentos como que el ciudadano conoce los problemas locales de su comunidad y es capaz de aportar soluciones viables y adecuadas a sus propias necesidades (Romero, et al., 2007); por ello, el ciudadano es más participe en fenómenos que afectan directamente en el entorno inmediato. A partir de este argumento, se podría esquematizar un modelo hipotético de niveles de participación en función de la escala de la problemática. A una escala de barrio se presenta mayor participación que en decisiones de una zona, como es el caso de las consultas de programas parciales y aún mayor que en los procesos de consulta de escala ciudad como Programas Generales de Desarrollo.

Por tanto, se pueden definir diferencias en la participación de acuerdo a la escala de lo que se consulta, sin embargo, también existen factores que diferencian la participación de acuerdo a las diferencias socio-espaciales existentes en la ciudad. Factores que, de acuerdo a la localización, pueden determinar el poder de influencia en la toma de decisiones, el grado de interés sobre los temas de ciudad y el tipo de problemáticas que les ocupa.

Las características sociodemográficas localizadas en las distintas zonas de la ciudad mostrarían diferencias en la naturaleza de las demandas. Por ejemplo, zonas de ingresos altos localizadas en áreas de mayor valor del suelo, es decir, en zonas dentro de la ciudad central¹³,

¹³ Clasificación definida por Luis Unikel, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz Chiapetto en, El Desarrollo Urbano en México publicado en el año de 1976 por El Colegio de México.

presentarían mayor cobertura de infraestructura y servicios, por lo que las demandas podrían ser relacionadas a aspectos de inseguridad, tráfico, renovación de espacios públicos, etc. Comparativamente a las áreas de valor del suelo bajos y de menores ingresos, generalmente localizadas en las periferias de la ciudad, la naturaleza de las demandas podría ir en función de servicios básicos como agua, drenaje, energía eléctrica, etc.

Respecto a la influencia a la toma de decisiones, Callahan (2016) expone que, los ciudadanos apoyan más los procesos políticos en la medida que se sientan parte de ellos (en Somuano, 2016:411); esto es, que en la medida que el ciudadano se sienta incluido en el proceso decisorio habría mayor participación. Sin embargo, se podría decir lo contrario, que habría menor participación por parte de los ciudadanos que se sientan menos incluidos en el proceso político. Factor que explicaría el grado de inclusión en los procesos decisionales de los ciudadanos de bajos ingresos y bajos niveles educativos. Los cuales históricamente han sido considerados como capital electoral; por ejemplo, como parte de movilizaciones en campañas y asambleas políticas a cambio de apoyos económicos.

Otro factor que afecta la participación en función del nivel sociodemográfico del ciudadano, es el grado de conocimiento del proceso decisorio. Creighton expone que una mayor participación fortalece la sociedad civil en la medida que ayuda a generar un público mejor educado sobre cómo funciona el gobierno (Creighton, 2015: 19). No obstante, contrario a esto, dentro de un contexto de prácticas de corrupción y tráfico de influencias, un mayor grado de conocimiento de los procesos decisionales podría determinar mayor número de manifestaciones en contra de la autoridad acudiendo, en primera instancia, a vías formales de manifestación como la queja o la solicitud formal. Por el contrario, un menor conocimiento de los procesos de toma de decisiones podría reflejar una diferencia en la participación. En otras palabras: al desconocer las alternativas legales dispuestas por la autoridad para la participación, los grupos podrían verse limitados en la capacidad de influir en la toma de decisiones o, por otro lado, el desconocimiento podría limitar sus alternativas para expresarse, acudiendo a alternativas informales de manifestación como movilizaciones o toma de calles. Sin embargo, ante una problemática urbana que afecte directamente los intereses de los ciudadanos, se esperaría que los grupos de cualquier característica sociodemográfica buscara informarse sobre los procesos decisionales para que, dentro de los marcos legales, puedan influir.

Planificación y usos de suelo

Hasta este punto, se han descrito los factores que pueden influir en la no-participación para algunos de los instrumentos legales relacionados con la planificación urbana; sin embargo, es importante detenernos en problematizar sobre uno de los instrumentos de planificación más controversiales: el uso de suelo. Se trata de un instrumento de ordenamiento urbano que genera los efectos espaciales evidentes y que es puesto a consulta previo a su definición, de acuerdo a los marcos legales vigentes. Para abordar este tema, se tomará como contexto de análisis el modo de planificación en la Ciudad de México, y se mostrarán algunas de sus características para después analizar la importancia y relevancia del uso de suelo en el proceso de planificación.

Ahora bien, en relación al proceso de planificación en México, Kunz (2003) menciona que la planificación practicada en nuestro país se ha dado en función de aspectos físicos, como la zonificación del uso del suelo, convirtiéndose en el instrumento fundamental en la planificación. Tomando en cuenta el señalamiento que hace Ignacio Kunz, se observa que dicha característica enfatizada sobre lo físico, deja de lado aspectos socioeconómicos y políticos, que son los que deberían complementar las propuestas espaciales, dado que son las causalidades de los efectos reflejados en el espacio (Aguilar y Olvera, 1991). En este sentido, un enfoque que no integre aspectos sociales y económicos quedaría corto dentro del análisis causal de los fenómenos sociales en el espacio. Además, dado que la práctica planificadora recae en la sola decisión sobre el uso del suelo, deja expuestos a los Programas de Desarrollo Urbano a gran número de intereses y, principalmente, deja expuesto al uso de suelo al juego económico y su aprovechamiento como generador de rentas.

Un enfoque que integre la relación entre aspectos socioeconómicos y políticos, y su efecto espacial, se podría relacionar con una mayor producción de empleos y el mejoramiento de los salarios, además de poder disminuir la inseguridad, puede mejorar el acceso a la vivienda a personas de menores ingresos, logrando así, que puedan vivir en zonas más céntricas y con ello evitar los largos traslados hacia los espacios de trabajo. Tales aspectos que atacan directamente las causalidades, podrían lograr una sociedad más equitativa, reflejando en el espacio, menores índices de segregación y menores diferencias socio-espaciales.

En la actividad de definir la dirección de la ciudad, la planificación se inscribe como un proceso de toma de decisiones, donde el Estado tiene como responsabilidad dirigir la

transformación social y espacial (Campbell y Fainstein, 2003). En este sentido, la Ley de Planificación en su artículo 3º, menciona a la planificación como la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en las atribuciones de regulación y promoción, el Ejecutivo Federal ejercerá en materia económica, social, política, (entre otras) (...) así como del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano para la transformación del país (DOF, 2006). Este discurso enuncia la responsabilidad del Estado por la dirección del desarrollo del país, por lo que los Planes de Desarrollo funcionan como los instrumentos por los cuales se implementan los programas espaciales, sociales y económicos que dirigen territorios determinados, ya sea un estado, un municipio o una ciudad.

Particularmente en el ámbito de una ciudad, el ambiente y el entorno urbano es donde se reflejan las ideas de desarrollo que la autoridad propone, por ejemplo, como una ciudad sustentable, ciudad resiliente y/o ciudad inteligente. En otras palabras, el orden urbano se entendería como un reflejo de las ideas de planificación de la ciudad y como parte de una estructura social que produce un tipo de estructura social particular en el territorio (Kunz, 2003). Por tanto, en una ciudad con grandes desigualdades sociales como lo es la Ciudad de México, se encontrarán órdenes espaciales de áreas altamente segregadas que, por el contrario, si se tiene una sociedad con menor desigualdad, se presentarían distribuciones sociales más equilibradas. Es por esto que el orden espacial y las decisiones en torno a él serían el reflejo del tipo de sociedad que representa.

Considerando lo anterior, observamos que en el marco de la actividad de planificación el orden espacial de la ciudad, definido por el uso de suelo, cobra relevancia. En este sentido, el uso de suelo como instrumento de ordenamiento espacial es definido en el artículo 3º de la Ley de Asentamientos Humanos, como los fines particulares que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población o asentamiento humano (LAHOTDU, 2016). Es decir, son las actividades que se puedan desarrollar en el predio, y por tanto, lo que lo definirá para su uso futuro. Esta característica se presenta también en el orden específico para una zona determinada de la ciudad.

Podemos, pues, concluir que es el entorno urbano en donde se materializan las ideas de planificación plasmadas en los Programas de Desarrollo; en estos últimos, el uso del suelo es el principal instrumento y con el cual se marca el destino del predio en materia de las actividades

que se puedan desarrollar en él. Por ejemplo, el uso comercial permitido para un predio es una ventaja de la cual el propietario puede obtener provecho para la explotación de una determinada actividad económica, condición distinta a un uso de suelo habitacional, donde la utilidad para el ciudadano común, que no pretende sacar provecho del mercado inmobiliario, será meramente habitar y no obtener provecho económico con alguna relación comercial. Es en este sentido, que la definición del uso de suelo es el reflejo de la materialización de la economía y de las condiciones sociales (Kunz, 2003) de una ciudad o de una determinada zona; es, pues, el reflejo de la base económica y social de las localidades.

Ahora bien, desde el punto de vista económico, la definición del uso de suelo determina los efectos económicos que tenga sobre él, ya que permite el usufructo del suelo en función de un determinado uso, esto es: el uso del suelo destina la función económica que se pueda realizar en él, y por tanto, produce una valorización del suelo dado los beneficios que se puedan producir de éste.

La importancia del suelo radica en su uso, pues con él se determina la utilidad del suelo. En este sentido, Topalov (1979) relaciona la utilidad de la localización y el precio, en la que la utilidad de la localización, es la que explica su precio. El uso de suelo define un determinado aprovechamiento del suelo o una utilidad específica; no obstante, dicha utilidad también está determinada por factores que acompañan al predio, como la infraestructura, el equipamiento y la conectividad. Son estos factores los que definen una utilidad en función de su localización: en función de ésta se podrá aprovechar el suelo y aumentará la utilidad para el interesado; dichos aspectos se verán reflejados en su precio, y con ello, la utilidad de localización estará definiendo el valor comercial del predio. Así, además del uso de suelo que determina la función económica permitida, el potencial del predio dada su localización, es una función que valoriza el predio, permitiendo obtener un mayor provecho económico.

Por otro lado, además de las posibles actividades que se puedan realizar dentro del predio dado su uso de suelo, la valorización del suelo también es determinada por la producción de bienes para el mercado inmobiliario, es decir, el suelo como medio de producción del mercado inmobiliario. Por dicha condición, aplicada en la producción de vivienda en predios donde es modificada la densidad, el propietario multiplica la utilidad del suelo, valorizándolo y produciendo mayor área habitable, y por tanto, multiplicando sus rentas. En este sentido, un

proceso de sustitución de usos, de incorporación de suelo urbano o de redesarrollo, de alguna manera involucra operaciones de mercado (Kunz, 2003), tal condición pone de manifiesto el valor de cambio que tiene el suelo.

Por otra parte, el interés inmobiliario que se pueda tener sobre el suelo provoca una mayor demanda que genera alza en los precios, y con ello también un alza en el precio de los servicios urbanos, sin olvidar el impuesto sobre el suelo. Además del incremento del valor del suelo, se incrementan los precios en los alquileres, lo que puede provocar fenómenos de gentrificación, desplazamiento de la población de bajos ingresos y su sustitución por personas que tengan capacidad de pago. Asimismo, el cambio de densidades en un predio podría agudizar las diferencias sociales en el espacio. En otros términos: el aumento en el valor del suelo motiva fenómenos de segregación, un aumento de las diferencias sociales existentes y la separación espacial de grupos asentados previamente. Estos fenómenos socio-espaciales, provocados por una definición particular en el uso de suelo, pueden ir en detrimento de una homogeneidad social, o lo que es igual: ir en demérito de un desarrollo social, como lo define la teoría de la planificación. Por tanto, como antes se mencionó, el Estado como agente responsable de la planificación, es el responsable no sólo de asegurar un adecuado estándar de vida para la sociedad (Klosterman, 1985: 10), sino que es facultad del Estado y de sus instituciones el mejorar las condiciones sociales (Harvey, 2003). Por lo que la facultad de la planificación y del ordenamiento territorial a través del uso de suelo, se complejiza para el Estado dado todos los efectos que puede conllevar una decisión.

Además, el uso de suelo, al ser definido y consultado en las etapas de formulación de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, atrae un cúmulo de intereses sobre sí, relacionados a los beneficios que puedan extraérsele. Así, la importancia que se tiene sobre el uso de suelo se deriva del potencial económico que tiene por sí misma la definición de “usos de suelo”. En este sentido, Kunz (2003) ha mencionado que la planificación practicada en nuestro país se ha dado en función de aspectos físicos como el uso del suelo, considerándosele como un instrumento fundamental en la planificación, aunque podría no ser el único. Esta particularidad puede valorarse dentro de la política como moneda de cambio entre los distintos agentes involucrados, en donde están implicados tomadores de decisiones, ya sea ejerciendo influencia sobre el tipo de uso que se desee para un predio, para potenciar o dirigir la vocación de un área de la ciudad, o

para evitar que un espacio cambie de uso y pueda afectar los beneficios de plusvalía que provoca a los predios vecinos. Sin embargo, el Estado como órgano planificador y autoridad que ejecuta lo establecido en los programas de desarrollo, es el ente último responsable de la toma de decisión sobre el uso destinado a cada predio; por ello, es un órgano que ejerce gran influencia sobre el espacio en dicho proceso de toma de decisiones. Esta circunstancia termina afectando el entorno urbano pues, además de la utilidad del suelo, provoca también una valorización del suelo, y por tanto, provoca que el Estado tenga una posición de un agente económico dentro del proceso de toma de decisiones. Otro aspecto a evidenciar es que se trata de un órgano con tendencia a caer prácticas de corrupción en el proceso de definición de los usos de suelo¹⁴, siendo el último elemento en la cadena del proceso de toma de decisiones.

Hasta el momento, se han presentado tres agentes principales en la relación económica alrededor del suelo: el Estado, el agente inmobiliario y los ciudadanos. A continuación, analizaremos cada uno de ellos.

El Estado, por su parte, es quien actúa como un agente económico y en el que recae la responsabilidad de la planificación, por considerársele último elemento en la toma de decisiones sobre el suelo. En ese procedimiento de planificación se han de generar rentas diferenciadas, producidas a través de la acción cotidiana de trazar en un plano los diferentes usos de suelo. El Estado, en su deber formal, debería actuar como defensor del interés público, buscando equilibrar las relaciones de mercado y las fuerzas en el proceso de planificación para garantizar un orden urbano más justo y racional. No obstante, como agente económico que tiende a caer en prácticas corruptas, también buscaría maximizar la ganancia inmobiliaria ganando un porcentaje de la renta del suelo.

En el ámbito de la sociedad se encuentra el agente inmobiliario, el cual busca lograr mayor provecho de la localización de los predios y los usos de suelo permitidos, buscando maximizar la renta del suelo. Por último, el tercer agente, la ciudadanía, podría actuar de dos formas en el mercado inmobiliario: como especuladores o agentes fuera del mercado inmobiliario. Como especuladores, cuando esperan que el precio del predio suba cada vez más para lograr en el futuro lograr una mejor renta, o como agentes fuera del mercado inmobiliario

¹⁴ En la Ciudad de México, son muy frecuentes las denuncias periodísticas, o de vecinos, relacionadas con obras inmobiliarias que no respetan la normatividad.

que no venden y quienes podrían estar atados sentimentalmente a su bien o patrimonio, es decir, agentes que no deciden en función de la maximización u optimización de sus ganancias (Topalov, 1979: 655). Entonces, los mismos ciudadanos podrían estar a favor o en contra en un cambio de suelo.

La relación de agentes que giran alrededor del uso de suelo de la ciudad provoca una serie de intereses a favor y en contra de las propuestas o cambios de usos de suelo; esto es, efectos que juegan a favor de ciertos agentes, por los beneficios que la decisión conlleva, y al mismo tiempo en contra, por las externalidades negativas que pueda provocar. En esta interacción siempre habrá afectados; sin embargo, es el Estado el que tendría que jugar un papel de mediador y agente reductor de efectos adversos, buscando equilibrar las fuerzas a favor del bien común y tomando decisiones dirigidas hacia objetivos específicos definidos en los Programas de Desarrollo.

Se puede ejemplificar un fenómeno que genera externalidades que afectan al ciudadano, considerando un hecho sucedido a partir del año 1998 en la zona centro de la Ciudad de México. Grupo Carso, en conjunto con la Sociedad Centro Histórico de la Ciudad de México, colocaron títulos inmobiliarios y adquirieron más de 60 edificios en el centro histórico de la Ciudad de México. Esta acción provocaría una revalorización del suelo en la zona (Kunz, 2017). Fenómenos como éste son atípicos, ya que no todas las zonas se intervienen como parte de un amplio programa de mejora. No obstante, es un hecho que causa externalidades que juegan en beneficio de los propietarios del suelo, pues se respeta la vocación inicial de la zona y se potencia su valor histórico, además de que actúa como agente revitalizador, por decirlo de alguna manera. Con todo esto, y sin hondar demasiado en este ejemplo, el valor de las propiedades de la zona se incrementa debido al mejoramiento del entorno. Asimismo, la situación de un incremento del valor del suelo produce alza en los precios de los inmuebles, y por tanto, provocan fenómenos de desplazamiento de población, en el que se sustituye una población por otra con capacidad de pago. Por otro lado, ha logrado la revitalización de la zona del centro histórico, con el aumento de visitantes y una reactivación económica en sectores como el turismo.

En los casos donde el ciudadano actúa como un agente no capitalista, es decir, que no busca obtener provecho en el mercado inmobiliario, le sería indistinto ser beneficiado por la valorización generada en su patrimonio. La posición del ciudadano común que sólo busca un

lugar para habitar no podría considerarse como participante activo en el mercado inmobiliario, pero obtendría beneficios de los servicios urbanos y la infraestructura de su comunidad, por lo que su práctica cotidiana sería buscar acciones encaminadas a mejorar o evitar que se deprecie su entorno, factores que beneficiarían su calidad de vida. En relación a las propuestas o cambios de usos de suelo, la postura del ciudadano común sería, por un lado, estimar los cambios que afecten el abasto de los servicios urbanos, como la energía eléctrica, drenaje y agua potable; y por otro, atender las decisiones que generen desplazamiento de sí mismos como fenómenos de gentrificación o segregación.

Por su parte, Graizbord (2002) advierte, en un contexto de ordenamiento territorial de áreas más amplias como parcelas, sobre los fenómenos que generan efectos en predios vecinos, en donde “el uso de suelo que se da a cualquier parcela o lote, no sólo marca a los que en ella residen y utilizan para algún propósito sino también afecta a aquellos que mantienen una relación funcional con los primeros”. Dicho fenómeno también es transferible al contexto urbano, en el que podrían ser predios de menor tamaño, pero en donde la afectación se desplaza a una gran cantidad de vecinos. Por ejemplo, supongamos un caso en una zona urbana en el que sea propuesto un parque dentro de un área habitacional; los vecinos más cercanos, que son a los que más les impactaría la decisión, estarían obteniendo un mayor provecho, pues tendrían un espacio de contemplación y recreación muy cerca de su vivienda; aprovecharían las ventajas medioambientales que un área verde produce y, además, generaría plusvalor en su predio. Por el contrario, si se presentara una propuesta de un uso de suelo industrial en la misma área, los vecinos acarrearían con los efectos de tráfico pesado en la vialidad, de ruido u olores; efectos en los servicios públicos como el agua o la electricidad, dependiendo el tipo de industria, además de los efectos medioambientales.

Dicho lo anterior, el proceso de toma de decisiones en la definición o cambio de uso de suelo genera efectos en los predios que, en función de una relación económica, son externalidades positivas o negativas, ya sea por sus ventajas o desventajas relacionadas con los servicios urbanos, infraestructura, servicios medioambientales o en la plusvalía en los predios. Además de que en determinados casos son fuente de fenómenos sociales como segregación o gentrificación.

No obstante, la trascendencia o relevancia que se ejerce sobre el uso de suelo, al ser uno de los principales instrumentos de la planificación, no se traslada hasta el ciudadano común; no se puede asegurar que éste cuente con el conocimiento suficiente sobre los efectos que el uso de suelo puede tener en él y que le permita ser parte de la toma de decisiones en la definición de usos de suelo. El desconocimiento del ciudadano sobre la relevancia del uso de suelo, podría representar un agente menos en la toma de decisión sobre el uso de suelo; por tanto, este hecho puede no representar un agente económico que se valore sobre los intereses del suelo. Y es aquí donde el Estado entra en juego: de acuerdo a la teoría de planificación, el planificador, en este caso el Estado, como representante de la población y en su función de equilibrador de las fuerzas de los grupos de la sociedad, tendría la responsabilidad de representar los intereses de la población y defenderla de la influencia que ejercen las fuerzas del mercado tendientes a sacar el mayor provecho al suelo y en las que, generalmente, no consideran las afectaciones sociales que se puedan generar.

Tal y como lo ejemplifica Harvey (2003), en esta definición de ciudad, esquemáticamente se podría definir una relación ideal Estado-Sociedad en el ejercicio de la planificación, donde teóricamente el Estado tiene un papel fundamental de garantizar la producción y reproducción social en un entorno de mercado que garantice el desarrollo; para esto, el Estado está equipado con herramientas necesarias para mantener las condiciones de balance social y de crecimiento. Harvey agrega, además, que también está el papel de la sociedad en el que si el orden social es simplemente sobrevivir, se tiene la necesidad de mantener un ambiente favorable para la reproducción de los procesos de producción, distribución y consumo, generados por relaciones sociales. Por tanto, se puede definir que la planificación, en su responsabilidad de garantizar la reproducción social, tiene inscrito el argumento de guiar la toma de decisiones en función del interés público.

Sin embargo, en una sociedad de mercado y en el marco del ordenamiento del territorio, la actividad de regulación del mercado que tiene el Estado, como se analizó previamente, podría considerarse como una de las actividades principales, dado el grado de influencia que puede llegar a tener el factor económico en el ordenamiento espacial. Es por esto que la posición del Estado es crítica, por su función de tomador de decisiones frente a las posibles tentaciones generadas en el intercambio de mercado.

Participación.

A pesar de que la autoridad tiene la responsabilidad de la toma de decisión en el ordenamiento urbano, la ciudadanía también es partícipe en el proceso. En el contexto de la planificación de la Ciudad de México, la reglamentación estipula que su participación sea a través de Comités Ciudadanos, los cuales son formalmente electos y representan los intereses de la comunidad¹⁵; por ello, de manera consultiva, el ciudadano puede emitir su opinión sobre las propuestas del desarrollo urbano en las etapas de formulación e implementación. Entonces, en lo formal, autoridades y comités son los actores protagonistas sobre la definición de ciudad, ya sea en la fase de formulación o implementación de programas de desarrollo urbano. No obstante, se podría considerar otra figura representante de la sociedad en el proceso participativo del desarrollo urbano; éstas son las organizaciones sociales que, además de complementar algunas de las acciones sociales que tiene la autoridad (Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. LFFAROSC, 2004), motivan a la participación ciudadana y son el medio o el cauce para que ésta se desarrolle entre los ciudadanos (IEDF, 2016).

En este sentido, la autoridad presenta la posibilidad de organización por medio de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), la cual incentiva la formación de organizaciones sociales para complementar las actividades gubernamentales¹⁶. Otro mecanismo que incentiva la participación por medio de la organización social, es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) que, a través de los comités ciudadanos, funcionan como medio de comunicación permanente en una estrecha relación entre ciudadano y autoridad. La LPCDF funciona también como un medio para la distribución de beneficios de políticas sociales (artículo 93 de la LPCDF), pues éstos son órganos representativos a nivel de colonia que han sido elegidos democráticamente por medio

¹⁵ Respecto al tipo de representación el artículo 91 de la Ley de Participación Ciudadana (LPCDF) menciona que el Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la colonia. Por otro lado, el artículo 93 presenta las atribuciones de los comités ciudadanos, en las que destaca: I. Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia; III. Elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial; IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente; VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la Administración Pública del Distrito Federal.

¹⁶ Estas actividades pueden ser: apoyo a las actividades cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público, asistencia jurídica, apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, entre otras.

del voto de los vecinos de la colonia (artículo 106 de la LPCDF). Así, ambos instrumentos (la LFFAROSC y la LPCDF) muestran una posibilidad de participación a través de la organización social legitimada, práctica en la cual el ciudadano puede influir en el proceso de toma de decisiones.

En la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) de 1998¹⁷ y su reforma del 2004, el gobierno de la Ciudad de México presenta el canal regulatorio por el cual los “ciudadanos pueden organizarse y tener relación con otras organizaciones ciudadanas o con órganos del gobierno (LPCDF, 2004)”. En su artículo 2º de la edición de 2004, da facultades a las organizaciones ciudadanas para ejercer el derecho “a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno” (LPCDF, 2004).

No obstante, estas vías de participación también han generado dificultades, pues la capacidad de los comités ciudadanos de funcionar como aval sobre las decisiones de la autoridad a nivel de cada colonia, ha posibilitado relaciones clientelares entre comités y autoridades, lo que podría generar relaciones de control sobre las opiniones y quejas ciudadanas que pasan a través de los comités. Sobre esto, Tirado (en Somuano, 2016) evidencia estas prácticas al manifestar la baja representatividad que tienen los comités ante los intereses de la colonia, debido a la poca participación que se presenta en las elecciones de sus dirigentes. Con esto se puede decir que son órganos con atribuciones¹⁸ pero con limitada legitimidad; además, no se desempeñan según lo dictado por la ley de participación ciudadana del Distrito Federal, es decir, no logran funcionar como un medio eficaz de comunicación de necesidades.

Hasta el momento se han ejemplificado dos factores principales que pueden dar paso a prácticas discrecionales en el proceso de toma de decisiones de la planificación participativa: por un lado, la posición que ocupa la autoridad en la cadena de toma de decisión sobre el ordenamiento urbano en las fases de formulación de PDU y de implementación, en el que puede actuar como un agente económico en el mercado del suelo al buscar lograr un porcentaje sobre la renta del suelo, dando pie a posibles prácticas corruptas; por otro lado, la relación clientelar entre

¹⁷ Ley promulgada en el año de 1998 por el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

¹⁸ Artículo 235 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004). actuarán como órganos de representación ciudadana para el fomento de la participación ciudadana atendiendo y canalizando las necesidades colectivas y los intereses comunitarios en las colonias que integran la demarcación territorial en el Distrito Federal.

los Comités Ciudadanos y autoridad, además de la baja representatividad de los ciudadanos debido a la poca participación en las elecciones de sus dirigentes. Éstas son, pues, prácticas discrecionales en la implementación del modelo de planificación participativa que podrían motivar la organización ciudadana de manera alterna en la Ciudad de México. Ejemplo de ello son las organizaciones ciudadanas activas y registradas ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), en las que gran parte de ellas, de forma alternativa, también representan los intereses de las mismas colonias y que llevan por nombre “organización de colonos”, “grupo de vecinos”, “residentes”, etc. Este tipo de organizaciones funcionan con base en estatutos y objetivos bien definidos; además, son reconocidas por la autoridad a través del IEDF y con la posibilidad de participación en la formulación de planes y programas de desarrollo. El sustento legal que reconoce estas organizaciones, deriva en la desaprobación e ilegitimidad de los comités por parte del ciudadano, promoviendo otras alternativas para manifestarse y comunicarse con la autoridad.

CAPÍTULO III.- REFERENTES EMPÍRICOS DE LA EVALUACIÓN DEL MODELO PARTICIPATIVO, IZTAPALAPA Y MIGUEL HIDALGO

A continuación, se describirán los casos de estudio explorados y los seleccionados para cada delegación. El caso que se consideró como referente empírico de la delegación Iztapalapa resultó de una selección de tres casos explorados¹⁹; un cambio de uso de suelo resultó ser el caso en el que se involucran comités ciudadanos de cuatro colonias y una organización ciudadana. Respecto a la delegación Miguel Hidalgo, el caso o referente seleccionado para esta delegación²⁰, es un proceso que se ha desarrollado al paso de la presente investigación, y que corresponde a un cambio de uso de suelo en la colonia Polanco. Hecho en el que, a pesar de las dificultades para la recolección de datos, se ha logrado obtener el material necesario para la investigación.

Ambos casos suceden al margen de lo que se establece en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), y han motivado a manifestaciones por parte de comités y organizaciones ciudadanas.

Por un lado, previo a hondar en los casos de estudio, se especificarán algunos derechos y obligaciones que tienen los Comités Ciudadanos de acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aspectos a los que se hará referencia para poder compararlos con los hechos

¹⁹ Del análisis exploratorio se analizaron tres casos de los cuales se seleccionó el caso de estudio. Uno de los procesos no fue un cambio de uso de suelo sino una renovación de un espacio público, sin embargo, no se consideró como caso de estudio dado el proceso de gestión que se siguió. Es un espacio público ubicado en el centro de la delegación Iztapalapa que, como parte de un plan maestro de intervención más amplio, su gestión ha sido a través de instrumentos participativos, y en el que a pesar de ello, ha habido vecinos en desacuerdo y organizaciones ciudadanas no consultadas. El segundo caso que no fue considerado, a pesar de que por sus características logra ser pertinente para la investigación, fue el proceso de una invasión a predios catalogados como reserva ecológica; sin embargo, contenía factores en contra, como la accesibilidad a los datos y características que requerían mayor tiempo que el disponible para la investigación, factores que no hicieron posible considerarlo.

²⁰ De los dos casos explorados, uno de ellos no se consideró para el propósito de este análisis. Fue un caso que no implicó un cambio de uso de suelo, sino que fue una intervención a un predio privado que estaba permitida dentro de los lineamientos que establece el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU). Sin embargo, se contempló como parte del estudio exploratorio ya que hubo manifestación de algunos vecinos por el tipo de construcción que se iba a desarrollar en el predio, es decir, a pesar de que el uso de suelo era permitido, hubo manifestación porque afectaba los intereses de los vecinos.

que se han llevado a la práctica en cada caso seleccionado. Por otro lado, es importante considerar el proceso de selección de los Comités Ciudadanos, el cual, de acuerdo al artículo 106 de la LPCDF, establece que la selección de los comités será a través de una elección democrática (a través del voto universal) de alguna las fórmulas registradas. De acuerdo al artículo 112, el comité que represente a la colonia resultará de una combinación de los siguientes factores: cada fórmula es integrada por cinco ciudadanos, presidente, secretario y tres vocales. La fórmula que obtenga el mayor número de votos, logrará que todos formen parte del Comité Ciudadano. La fórmula que resulte en segundo lugar, cederá dos de sus integrantes al comité ciudadano (presidente y secretario). Y las fórmulas que resulten en tercer y cuarto lugar cederán un integrante cada uno. Por tanto, el Comité Ciudadano que represente a cada colonia, estará conformado por 9 integrantes, cinco de la fórmula ganadora, dos de la que resultó en segundo lugar y dos de tercero y cuarto lugar; por lo que formalmente se podría considerar que la representación vecinal a través de los Comités Ciudadanos, es democráticamente representativa.

De acuerdo con el artículo 93 de la LPCDF, los Comités Ciudadanos tienen como funciones principales:

- I. Representar los intereses colectivos de los habitantes de la colonia, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su colonia.
- III. Elaborar y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial.
- IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo.
- V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, mismos que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana y podrán ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal. *Nota: Los artículos 83 y 84 son referidos al Programa de Presupuesto Participativo, por lo que los diagnósticos elaborados podrán ser considerados como proyectos a través del Programa de Presupuesto Participativo.*

VIII. Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos.

VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia.

XIV. Emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo.

Por su parte, las Organizaciones Ciudadanas, son órganos que de acuerdo con las funciones que dicta el Instituto Electoral:

“...buscan estimular la participación ciudadana en la vida pública, actuando como cauce, mecanismo o instrumento de dicha participación, o bien implantando y desarrollando dichos mecanismos, siendo promotores también del desarrollo de actuaciones de carácter cívico o social dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y a fortalecer su cultura ciudadana (IEDF, 2017)”.

Como Órganos de representación ciudadana, de acuerdo con el artículo 77 de la LDCDF, se les reconoce a todas aquellas personas morales sin fines de lucro que cumplan con los siguientes requisitos:

- Estar vinculado a los intereses de una de las colonias de la Ciudad de México.
- Que en alguno de sus estatutos tenga reconocidas algunas de las actividades como: estimular la participación ciudadana, representar y defender los intereses de sus miembros y de la ciudadanía en general, o desarrollar actuaciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Además, la Ley de Participación Ciudadana expone los derechos que tienen las Organizaciones Ciudadanas, dejando ver la responsabilidad de este tipo de colectivos en los procesos de planificación. De acuerdo con el artículo 78 de la LPCDF, algunos de los derechos más importantes son:

II. Participar activamente en los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere la presente Ley.

V. Recibir información por parte de los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio de sus funciones; así como sobre los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno en términos en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables.

VI. Opinar respecto a los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno.

VII. Presentar propuestas para las decisiones, planes, políticas, programas y acciones de los órganos de gobierno en términos de lo establecido en la presente Ley y demás ordenamientos legales aplicables.

IX. Participar, a invitación y en coordinación con el Instituto Electoral, en los programas de educación, capacitación, asesoría y evaluación que señala el artículo 16 de esta Ley²¹.

De acuerdo con lo que dicta la Ley de Participación Ciudadana, las Organizaciones Ciudadanas son órganos de representación a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercer su derecho a participar, además de ser colectivos les estimulan a hacerlo. Por otro lado, los Comités Ciudadanos son órganos de representación de los intereses de los habitantes de las colonias que tienen la función obligada de promover la participación ciudadana (artículo 103 de la LPCDF), es decir, no sólo representar a los ciudadanos, supervisar y emitir opiniones sobre los planes y programas de desarrollo urbano, sino de motivar a los vecinos de su colonia a participar.

Por tanto, en las etapas de formulación de PDU, deben ser notificados, por un lado, los Comités Ciudadanos facultados para elaborar diagnósticos, construir o proponer programas o colaborar en su realización, así como en emitir opiniones sobre los programas ya desarrollados; y por otro lado, las Organizaciones Ciudadanas, que están facultadas de estar informadas sobre los programas, así como emitir opiniones sobre ellos pero no de elaborar diagnósticos ni elaborar programas. Además de la fase de formulación, en la etapa de implementación, como lo son las solicitudes de cambio de uso de suelo para construcciones que no son de bajo impacto (o

²¹ De acuerdo con el artículo 16 de la LPCDF, anualmente se realizarán evaluaciones de desempeño a los Comités Ciudadanos, los cuales, el Instituto Electoral del Distrito Federal invitará a participar a instituciones de educación superior y Organizaciones Ciudadanas que considere pertinentes, a las áreas de participación ciudadana de las Delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.

formalmente llamadas solicitudes de modificación de los Programas de Desarrollo Urbano), el artículo 41 de la LDUDF menciona que los Comités Ciudadanos tienen voz y voto en la aprobación de esos cambios de usos de suelo. En dicho procedimiento, el Comité Ciudadano tiene un representante que forma parte del Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano²², el cual autoriza las solicitudes de modificación de programa de desarrollo urbano. Además, menciona también que el ciudadano individual tiene derecho a emitir su opinión sobre las solicitudes a modificación de los programas. Éste es un proceso en el que la solicitud de cambio de uso de suelo es publicada en el predio por medio de una manta informativa; después, se abre un espacio de 15 días para que los vecinos emitan su opinión sobre la modificación al PDU. Esta opinión se emite de manera personal en las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

Ambos procesos, aunque formalmente son abiertos a la opinión del ciudadano, la última decisión sobre la autorización de las propuestas o cambios a los PDU, son por parte de la autoridad, ya sea de parte de la SEDUVI, la Asamblea Legislativa o el mismo Jefe de Gobierno (artículo 40 y 41 de la LDUDF).

²² Comité formado por representantes de la autoridad como representantes de la SEDUVI, Secretaría de desarrollo económico, de medio ambiente, transporte y vialidad, protección civil, cultura, comisión de aguas de la Ciudad de México, un representante de la delegación correspondiente y secretaría de gobierno. Por parte de la representación ciudadana, el coordinador de desarrollo urbano y medio ambiente, miembro del comité ciudadano correspondiente (artículo 41 de la LDUDF).

DELEGACIÓN IZTAPALAPA

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, la delegación Iztapalapa comprende una población de 1'815,786 habitantes, siendo la de mayor número de habitantes de las 16 delegaciones de la Ciudad de México; esto representa un 20.51% de la población total de la Ciudad de México (INEGI, 2010). Por otro lado, la delegación ha tenido un nivel educativo promedio de 8.8 para el año 2000, 9.3 para el año 2005 y de 9.61 para el año de 2010 (INEGI, 2010).

Respecto a la estructura territorial, la delegación cuenta con 230 colonias registradas hasta 2004 (GODF, 2008) y 289 órganos de representantes ciudadanos entre comités ciudadanos y consejos de pueblos registrados en el IEDF (IEDF, 2016). Cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 91 de la LPCDF, existe un comité por cada colonia; sin embargo, la diferencia entre el número de comités y número de colonias en la delegación, significa que hay casos en los que dadas las extensas áreas territoriales de las colonias o sus altas densidades, se conforman más de un comité ciudadano por colonia²³. Esto significa que en la delegación existen 289 coordinadores de comités ciudadanos con sus respectivos secretarios y sus 8 integrantes, por tanto, son grupos que, de acuerdo con la LPCDF, funcionan como enlace constante entre la autoridad y los vecinos. Respecto a las organizaciones ciudadanas, la delegación cuenta con 37 organizaciones ciudadanas registradas hasta el mes de marzo de 2016, de las cuales se pueden clasificar 12 como las que tratan temas relacionados a problemáticas urbanas (Ver anexo A).

De acuerdo con el proceso metodológico que se siguió para la selección de los casos de estudio, se procedió con un estudio exploratorio en el cual se consideraron tres casos ocurridos en la delegación. De los tres casos, se analizaron sus características y procesos de toma de decisiones sobre el ordenamiento urbano para determinar su pertinencia y elegir uno como referente empírico para evaluar las hipótesis planteadas, es decir, evaluar el modelo de planificación participativa a través de las prácticas de los Comités Ciudadanos en los procesos de cambios de usos de suelo.

²³ Tal es el caso de las colonias, Unidad Habitacional Vicente Guerrero que se divide en 7 comités ciudadanos, uno por cada supermanzana; Ejército Constitucionalista dividida en 3 supermanzanas o como la colonia Constitución de 1917, dividida en dos secciones.

Construcción de Verificentro (2014-2015)

La propuesta de instalar un verificentro en el bajo puente de los cruces de Av. Circuito Interior y Av. Andrés Molina Enríquez, surge por parte del Gobierno de la Ciudad de México, en un área donde limitan las colonias Unidad Modelo, Sinatel, Ampliación Sinatel y Cacama.

Usos de suelo. Predio de Verificentro, Delegación Iztapalapa.



FUENTE: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 2008.

Se trata de la intervención de un área libre, que de acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 2008, está definido como Espacio Abierto (EA). La propuesta es la instalación de un equipamiento. Y según al Reglamento de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se trata de una edificación de impacto mayor que genera un cambio en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Es un cambio de uso que de acuerdo con el artículo 40 de la LDUDF, referente a cambios promovidos por algún representante de la autoridad, no requiere de un procedimiento de consulta ciudadana sino sólo de informar al Comité Ciudadano (LDUDF, 2010) (Ver anexo C). Para este caso, la propuesta no fue informada a los Comités, pero fue

conocida por los vecinos del área a raíz de la evidencia de la construcción de la edificación en noviembre de 2014 (Representante de Comité Ciudadano Unidad Modelo A.C.).

De acuerdo con el artículo 40 de la LDUDF, el procedimiento de cambio de uso de suelo por parte de la autoridad (de alguno de los diputados de la asamblea o de alguna dependencia) consiste en que después de solicitar el cambio, la solicitud es enviada al Consejo para el Desarrollo Urbano y Sustentable (CONDUSE) para su dictamen, órgano formado por diversos académicos expertos pero ninguno es representante ciudadano²⁴. Es decir, según lo establecido en el artículo 40, las propuestas provenientes de algún representante de la autoridad sólo son remitidas a un órgano de académicos y profesionales para su aprobación, presentando un espacio de decisiones a discreción. Al respecto y de acuerdo a la práctica del modelo de planificación participativa, la propuesta para el cambio de uso de suelo por parte de la autoridad se presentaría como parte de un procedimiento de actualización de los programas de desarrollo urbano, es decir, como parte del uso de herramientas incrementalistas. Sin embargo, los cambios promovidos a los PDU por estas vías, sólo serían justificadas dados los cambios socio-espaciales que ameriten su actualización.

Respecto al último punto, sería importante mencionar el contexto social que se vivía en el año de 2014, mismo que presentaba varios factores que daban cuenta de las causas de proponer un verificentro. Veamos: i) El 19 de junio de ese año, se decretaba el Programa Hoy no Circula para el Distrito Federal (ya implementado en periodos anteriores), que como parte de un programa más amplio de Mejora de Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México (PROAIRE 2011-2020²⁵), preveía una actualización al programa Hoy no Circula para el periodo 2011-2020 (GODF, 2014); ii) el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, en su eje 3, establece como área de oportunidad la calidad del aire y el cambio climático, siendo necesario disminuir los impactos y riesgos ambientales de la población; iii) el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, en su eje 4, establece políticas

²⁴ El consejo de Desarrollo Urbano Sustentable (CONDUSE) es integrado por reconocidos arquitectos, urbanistas, abogados, físicos, ingenieros, sociólogos y científicos. 50 especialistas que aportarán estudios, propuestas, ideas y opiniones en materia de desarrollo urbano sustentable. Tiene atribuciones para dictaminar o analizar los grandes proyectos del gobierno, a través de su revisión, análisis y comentarios.

²⁵ PROAIRE 2011-2020. Es un programa elaborado por la Comisión Ambiental Metropolitana, resultado de una serie de investigaciones llevadas por científicos para la propuesta de estrategias en pro de una mejor calidad del aire. La comisión está integrada por los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México e instituciones nacionales como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y, la Secretaría de Salud (SS).

públicas de reducción del automóvil para garantizar una mejor calidad de vida de las personas. Dichos argumentos muestran los temas coyunturales que se presentaban en aquel año y que son antecedentes de la propuesta del verificentro. Exponiendo, además, que son parte de una propuesta política más amplia establecida en el Programa General de Desarrollo vigente. Por lo que la razón de proponer un verificentro es a causa de un interés público sobre una necesidad de mejorar la calidad del aire y la salud en la población.

En este sentido, el procedimiento de cambio de uso de suelo por parte de la autoridad queda legalmente justificado dada las razones antes mencionadas y dado que surge de la representación del interés público en el argumento de proteger la salud de toda la población. No obstante, en el marco de una planificación participativa, un proceso decisional de este tipo queda ubicado dentro de una postura tecnócrata, en la que podría haber espacio para decisiones discrecionales, pues no son vigiladas ni consultadas. Dicha postura posibilita llegar a procesos en los que cualquier propuesta pueda ser elevada a nivel de interés público, evitando un involucramiento de otros agentes, y por tanto, librando en lo posible el conflicto. Es, pues, importante mencionar que un procedimiento de este tipo dejaría espacio crítico para un criterio subjetivo en la definición de los temas que son o no interés común.

El procedimiento que se desarrolló muestra que la obra no se informó a los vecinos, y mucho menos a través de los comités ciudadanos conformados en aquel momento; pero a pesar de que el procedimiento no ameritaba consulta ciudadana, hubo muestras de participación por parte de los vecinos que manifestaban oposición al proyecto.

El actor involucrado por parte de las organizaciones ciudadanas ha sido la Unidad Modelo de Ciudadanos, A.C. Colectivo, que se formó en el año 2000 y que en 2011 se registró como Organización Ciudadana ante el IEDF. Como resultado de las entrevistas realizadas con integrantes de la organización, se argumenta que la organización nace con personas que anteriormente habían sido jefes de manzana, integrantes de mesas directivas y representantes sociales, mismos que vieron la necesidad de gestionar sobre las carencias en servicios básicos y acceso a programas sociales de la colonia Unidad Modelo (Presidente de la Organización Unidad Modelo de Ciudadanos, A.C.). Argumento que muestra que se percibía una deficiencia en las responsabilidades del Comité Ciudadano, por el cual motivó a la conformación de la Organización Ciudadana.

A raíz de la evidente construcción del verificentro, fue que surgió la participación de la ciudadanía. Este hecho motivó la movilización de la organización ciudadana Unidad Modelo de Ciudadanos, A.C. a convocar a los vecinos para que, en primera instancia, solicitaran información sobre el procedimiento, y en un segundo momento, demandar a que se detengan los trabajos de construcción del verificentro (Presidente de Unidad Modelo de Ciudadanos, A.C).

Por tanto, el involucramiento de los vecinos se dio a través de organizaciones ciudadanas como Unidad Modelo de Ciudadanos, A.C., el cual con apoyo posterior de los comités ciudadanos de las colonias Sinatel, Ampliación Sinatel, Banjidal, Emperador Cacama y Unidad Modelo, demandaron para que se les informara sobre el proceso de cambio de uso de suelo y sobre la construcción; además, solicitaban hacer públicos los permisos necesarios para la construcción de este tipo de equipamiento, como estudios de impacto ambiental, impacto urbano y movilidad. Cabe señalar que el involucramiento por parte los comités surgió de la motivación que generó la organización ciudadana en torno a la problemática.

Otros argumentos presentados por los representantes de Organización Ciudadana Unidad Modelo A.C. y que estaban dirigidos para rechazar la propuesta fueron:

- Efectos de reducir la plusvalía de las viviendas de la zona, ya que las colonias circundantes están clasificadas como residenciales.
- La tala aproximadamente de 8 a 10 árboles.
- Destruir cerca de 2000 m² de área verde, construyendo una plancha de concreto.
- Construcción bajo líneas de alta tensión y por ende en un área federal.

Argumentos que, para este caso, muestran la importancia del uso de suelo como instrumento a través del cual el ciudadano puede salir afectado positiva o negativamente en sus intereses. En este sentido, la organización y los comités ciudadanos mostraron interés sobre el tema, dado que se estaba interviniendo un área verde que los vecinos utilizaban como área de esparcimiento. Por ello, la organización ciudadana, respaldándose con la Ley de Participación y conforme a sus derechos expuestos en el artículo 78 sección VI sobre opinar respecto a los planes, programas, proyectos y acciones de gobierno, solicitaron que se realizara una consulta ciudadana a favor o en contra de la construcción del verificentro en un área con un uso de suelo de Espacio Abierto.

...a través de la Delegación de Iztapalapa, Dirección General de Desarrollo Delegacional, Dirección de Promoción y Atención Ciudadana y la Coordinación de Participación Ciudadana se llevó a cabo el 6 y 7 de mayo de 2015, con un total de 223 votos. Los resultados fueron 47 votos a favor, 131 en contra y 45 indistinto (Oficio de solicitud, Presidente de Unidad Modelo de Ciudadanos, A.C)

A pesar de que este caso no procedía a que se consultara, la consulta se realizó sin ningún efecto sobre el proyecto. Esto muestra que no hubo un procedimiento de cambio de uso de suelo respetando lo estipulado en el artículo 41 de la LDUDF, el cual especifica que se debe informar a los órganos ciudadanos representativos sobre los cambios de usos de suelo propuestos, independientemente que no sea necesaria una consulta.

A raíz de la construcción del verificentro, la iniciativa de poner en práctica un proceso de consulta ciudadana de parte de la Organización Ciudadana, muestra varios aspectos a considerar:

- La preocupación del proceso participativo sobre el caso nace de la organización ciudadana y no de alguno de los comités ciudadanos involucrados.
- La organización ciudadana, en su papel de estimular la participación ciudadana en la vida pública, y en conformidad con el artículo 78 de la LPCDF, puede solicitar que se haga una consulta ciudadana, la cual, para este caso, fue el proceso que se llevó a cabo. Sin embargo, el órgano con la principal responsabilidad para estas acciones, recae en cualquiera de los comités involucrados quienes no fueron los que solicitaron tal recurso.
- Haber omitido informar a los comités ciudadanos sobre la propuesta del verificentro fue faltar al derecho de información sobre lo que sucede en sus colonias.
- Dado que los Comités Ciudadanos no fueron informados sobre la propuesta de construir un verificentro, el proceso formal de planificación participativa no fue respetado (Representantes de Comités Ciudadanos, colonias Sinatel, y Ampliación Sinatel).
- No obstante, dentro del contexto formal planteado para una planificación participativa, la representación ciudadana sí actuó a partir de un hecho de inconformidad de cambio de uso de suelo, utilizando los mecanismos de participación planteados en la LPCDF.

Por lo que los instrumentos de participación ciudadana planteados por la LPCDF han sido provechosos por los representantes ciudadanos, independientemente de su efectividad y eficiencia.

Debido a la propuesta no informada y, que desde el punto de vista de los representantes vecinales, no fue consultada, surgieron diversas reacciones por parte de la organización ciudadana que se reflejaron en distintas acciones. Por la vía formal, solicitaron respuesta y revocación de la construcción a través de varias solicitudes a instancias de gobierno, como la Delegación Iztapalapa, Procuraduría Ambiental, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, SEDUVI, así como instancias correspondientes al gobierno central como la Jefatura de Gobierno, Subsecretaría de Gobierno, Oficialía Mayor, Obras y Servicios Urbanos. Además, se manifestaron por la vía informal, como el cierre intermitente de calles Río Churubusco y Retorno 405, Sur 81 y Ote. 178-A y avenidas como Andrés Molina Enríquez, Ermita Iztapalapa y Vía Láctea.

Dichas evidencias muestran la variedad de recursos utilizados por la ciudadanía para influir en la toma de decisiones sobre la producción de ciudad. Estos recursos pueden ser desde informarse sobre los procedimientos legales de los cuales pueden hacer uso para influir en las decisiones, solicitudes formales a la autoridad demandando esclarecimiento del caso, el respeto a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, el respeto a los procesos de participación; así como manifestaciones afuera de edificios gubernamentales y bloqueos de calles.

A pesar de la existencia de las demandas ciudadanas para que se consideren los resultados de la consulta ciudadana ejercida posterior a la construcción, y de las solicitudes para parar la obra, el verificentro se concluyó y se puso en funcionamiento en abril de 2015. Sin embargo, es importante señalar que a pesar de que el cambio de uso de suelo que se ejerció por parte de la autoridad no obligaba a una consulta ciudadana, la construcción es un equipamiento clasificado de alto impacto que sí tiene que consultarse si la solicitud de cambio proviene de un particular. Por lo que dicha diferencia en consultar y no consultar, mostraría una capacidad superior por parte de la autoridad para poder visualizar las afectaciones que una obra de alto impacto pueda generar en los vecinos, y que sin consultar, evite que los afecte negativamente; además de la posición de la autoridad para poder determinar qué temas consultar y no consultar, en un contexto de diversidad de intereses sobre el suelo.

En suma, el cambio de uso de suelo de acuerdo el artículo 40 de la LDUDF, es una práctica de planificación sustantiva, en la que la autoridad tiene la posición de decisión, además de que teóricamente tendría el deber de la capacidad de visualizar la complejidad alrededor de los cambios de uso de suelo que propone. Un proceso de este tipo, en el que la toma de decisiones es por parte de un solo agente, podría dar espacio a prácticas discrecionales sobre el uso del suelo en un momento dado y provocar la posibilidad de llegar a actos de corrupción con el fin de promover cambios de uso de suelo sin consulta.

Análisis de Resultados

Desde un enfoque de la teoría de la planificación, el procedimiento que generó este cambio de uso de suelo sobrepone el bienestar de la mayoría de la población sobre el interés de ciertos grupos, defendiendo el derecho a un medio ambiente sano. Postura que legitima al Estado en su responsabilidad de tomador de decisiones en función del interés público (Harvey, 2003). Sin embargo, desde un enfoque de planificación participativa, el procedimiento mostró particularidades en dos etapas: i) respecto a lo que propone la teoría de planificación participativa en relación a la inclusión de agentes en la planificación. La propuesta del verificentro, no fue una práctica de inclusión a la participación de diversidad de agentes en un nivel de representación vecinal, sino que los acuerdos y la participación de agentes que tuvieron que haber llevado a plantear la necesidad de un equipamiento de este tipo, sucedieron en un escenario superior donde la representación de agentes sociales y de autoridades fue en una representatividad a nivel de toda la Ciudad de México. Es decir, la recomendación de actualizar el Programa Hoy no Circula, como parte de una serie de acciones del programa PROAIRE 2011-2020, sucedieron desde niveles superiores de decisión en el que se involucraron científicos, la SEMARNAT, la Secretaría de Salud y los gobiernos del Estado de México y la Ciudad de México. Este programa busca la mejora del bienestar de la población a través de la calidad del aire de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. ii) La ausencia de estudios de viabilidad para la propuesta del proyecto del verificentro, muestra una omisión en los procedimientos formales para la construcción de un equipamiento de este tipo por parte de la autoridad, es decir, un incumplimiento de los requerimientos legales de una obra que la misma autoridad construye. Por otro lado, a pesar de que no se consulte, la ausencia de información hacia la representación

vecinal muestra una falta de compromiso por parte de la autoridad por respetar lo procedimientos formales de comunicación del proyecto.

No obstante, en un procedimiento de acuerdo al artículo 40 de la LDUDF, se deja a criterio del representante de la autoridad; es, pues, una propuesta de una construcción sin consulta. En otras palabras: es una propuesta que sólo se informa y que no abre espacios a la opinión y produce la posibilidad de toma de decisiones a discrecionalidad. Este razonamiento lleva a cuestionar sobre cuáles serían los criterios para que la autoridad proponga intervenciones urbanas sin consulta; argumentos que, desde el punto de vista de la teoría de la planificación, representen propuestas que estén en niveles del interés público, es decir, aspectos en los que, legítima y teóricamente, el Estado tenga completo control, puesto que involucran temas como seguridad nacional o, en este caso, la salud de grandes cantidades de personas. Sin embargo, en los casos donde no involucre temas delicados como de seguridad o salud, se presenta el cuestionamiento sobre qué tan preparado se encuentra el ciudadano para poder emitir una opinión, argumento que desde el enfoque de la planificación participativa tiene que ser cubierto con un proceso de educación y concientización del ciudadano.

Así, considerando el supuesto presentado al inicio del documento sobre la baja legitimidad de los comités ciudadanos por las relaciones de coparticipación y clientelares con la autoridad y la práctica de actividades paralelas entre las Organizaciones Ciudadanas y los Comités Ciudadanos, el argumento sobre la legitimidad del Comité Ciudadano ante la Organización Ciudadana Unidad Modelo A.C se confirma. Esto porque las acciones desarrolladas por la Organización Ciudadana, como motivar a la participación vecinal, informar a los vecinos sobre los programas de Presupuesto Participativo y problemáticas de la colonia, son atribuciones que los Comités Ciudadanos tienen, pero que, en este caso, son realizadas por la Organización. Además, las actividades del Comité Ciudadano en turno de la colonia Unidad Modelo no son reconocidas como acciones efectivas de solución a los problemas prioritarios de la colonia, o como acciones transparentes en el manejo de presupuestos de proyectos para la colonia, producto del programa Presupuesto Participativo²⁶.

²⁶ Por parte las Organizaciones Ciudadanas ha sido expresada un relación entre el Comité Ciudadano actual de la colonia Unidad Modelo y las autoridades delegacionales ya que en el programa de Presupuesto Participativo, las propuestas de los proyectos sólo han sido propuestas por integrantes del mismo comité (Representantes de la

Ahora bien, en relación a las características particulares del contexto del caso de estudio, la delegación Iztapalapa está configurada por características culturales que influyen en los procesos de toma de decisiones. Es una zona históricamente constituida por comunidades indígenas que formaron los llamados 17 pueblos. Dadas estas características, varias de las organizaciones ciudadanas tienen entre sus objetivos la defensa de sus tradiciones e identidades como pueblos y barrios, aspecto que complejiza aún más la problemática sobre el suelo en la zona y agrega otro importante factor a las acciones de planificación en la delegación, la consideración sobre zonas con valor cultural e identitario. Sin embargo, en la colonia seleccionada como caso empírico, no se han presentado altos niveles en los números de solicitudes de cambios de usos de suelo, por lo que no se podría determinar si las características culturales de la delegación afectan a la manifestación de la ciudadanía sobre cambios de usos de suelo. A pesar de lo anterior, es importante considerar la diferencia entre el número de solicitudes a cambios de usos de suelo para la delegación Iztapalapa y otras delegaciones, característica que posiblemente se presente por su lejanía respecto a la ciudad central, generando menor número de intereses sobre el suelo.

DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO

La delegación Miguel Hidalgo comprende una población de 372,889 habitantes para el año 2010 (INEGI, 2010); se ubica en el grupo de siete de las delegaciones con un número de habitantes por debajo del promedio de toda la Ciudad de México, sólo por encima de Milpa Alta, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tláhuac, lo que representa un 4.21% de la población total de la Ciudad de México (INEGI, 2010). Además, la delegación ha tenido un nivel educativo promedio de 10.5 en el año 2000, 11.3 en el año 2005 y de 11.88 para el año de 2010 (INEGI, 2010).

Respecto a la estructura territorial, la delegación tiene 83 colonias registradas en el 2008 (PPDU Miguel Hidalgo, 2008) y 87 órganos de representantes ciudadanos entre comités ciudadanos y consejos de pueblos registrados en el IEDF (IEDF, 2016). Es importante señalar que en la delegación Iztapalapa también existen colonias donde hay más de un comité, dadas

Organización Ciudadana Unidad Modelo A.C.). Además, los mismos informantes han demostrado que los proyectos propuestos cuentan con presupuestos que no fueron ejercidos en la realidad.

extensas áreas territoriales o sus altas densidades. Esto significa que en la delegación Miguel Hidalgo existen 87 coordinadores de Comités Ciudadanos, con sus respectivos secretarios y sus 8 integrantes, grupos que teóricamente funcionan como un enlace de comunicación constante con la autoridad. Respecto a las Organizaciones Ciudadanas, la delegación cuenta con 16 organizaciones ciudadanas registradas hasta el mes de marzo de 2016 ante el IEDF, de las cuales se pueden clasificar 12 como las que están relacionadas a problemáticas urbanas (Ver anexo B).

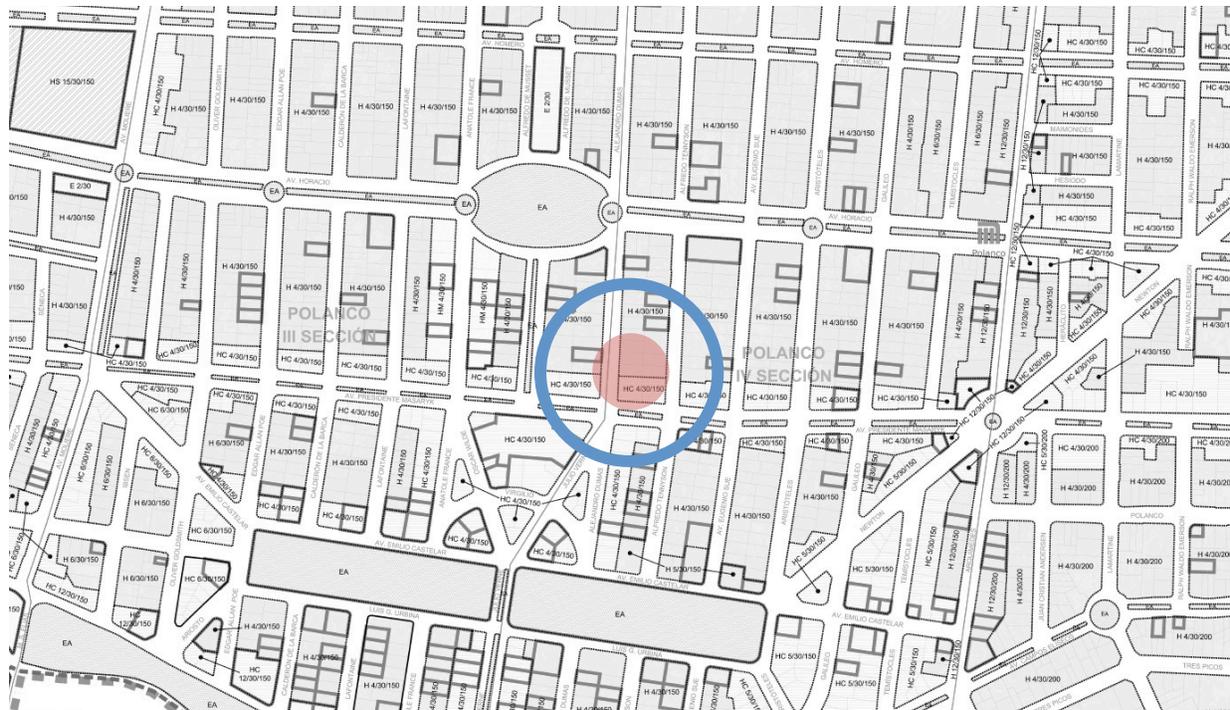
La delegación Miguel Hidalgo ha sido la delegación con mayor número de cambios de usos de suelo en el periodo de septiembre de 2013 a junio de 2015, con un total de 31 cambios publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Es una de las delegaciones que junto con Cuauhtémoc, Benito Juárez y Tlalpan, han presentado mayor número de cambios de usos de suelo, factor que manifiesta un mayor interés inmobiliario respecto de otras delegaciones. Pradilla (2017) argumenta que uno de los factores por los que existe mayor interés inmobiliario en estas delegaciones es su localización central respecto al resto de delegaciones de la Ciudad de México, que a excepción de la delegación Tlalpan, es la zona donde se concentran las actividades administrativas de la ciudad; además, es ahí donde se encuentra mayor concentración de infraestructura urbana, y por tanto, una mayor accesibilidad a ella. Este tipo de factores influyen en el valor del suelo, incrementándolo y generando mayores rentas en las transacciones inmobiliarias, características que determinan el tipo de agentes, de intereses, además de diferencias en el poder de influencia de los agentes involucrados en los conflictos del suelo en estas delegaciones.

Es en este contexto donde se inscribe el caso de estudio, el cual no es un proceso inmobiliario que busca generar mayores rentas a través de la producción de mayor área habitable en un predio, sino que es un cambio de uso de suelo habitacional a comercial, en un predio de tamaño estándar en relación al resto de los predios habitacionales de la zona. Es un contexto donde constantemente se encuentran involucrados intereses por aumentar las densidades, por lo que los cambios de uso de suelo de este tipo teóricamente podrían no generar afectaciones mayores a los vecinos de la colonia; sin embargo, dado el estudio previo que se desarrolló, este tipo de cambios de uso también genera conflictos en los ciudadanos.

Reubicación de Restaurante Pujol

A continuación analizaremos el caso de la reubicación del restaurante Pujol. Este negocio pasó de la dirección de Francisco Petrarca 254 en la colonia Polanco V Sección, a otra ubicada en la misma zona, sobre la calle Tennyson 133, colonia Polanco IV Sección. Este caso, a diferencia de varios que actualmente se podrían presentar en la delegación Miguel Hidalgo como cambios de usos de suelo para plazas comerciales o cambios de densidades para conjuntos habitacionales, es un referente de pequeña escala que, al momento de la presente investigación, ha provocado varias movilizaciones vecinales y manifestaciones. Estas últimas han sido similares en magnitud a las que se han presentado para cambios de uso de suelo de mayor escala. Por esta razón se ha considerado como referente empírico: es una pequeña muestra de las manifestaciones ciudadanas sobre cambios de usos de suelo en la delegación.

Usos de suelo. Nuevo predio de Restaurante Pujol, Delegación Miguel Hidalgo.



FUENTE: Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Polanco, 2014.

De acuerdo con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Polanco de 2014, el predio de la anterior ubicación estaba definido como espacio habitacional H4/30%/150, es decir, destinado a una edificación habitacional de máximo cuatro niveles, con un área libre de 30% del predio y

una superficie mínima por vivienda de 150 m². Por otro lado, el predio de la nueva ubicación también tiene un uso definido como H4/30%/150 en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Polanco 2014.

Para contextualizar este caso, a continuación se presentan algunos datos respecto a la posición jurídica de los predios. A raíz de que la normatividad para la zona de Polanco, definida en 1992 como Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC), había rebasado su vigencia de 15 años²⁷, surge la necesidad de una actualización al programa. Por lo que entre los años 2013 y 2014 se desarrolla el trabajo de formulación del nuevo programa parcial de desarrollo para la colonia Polanco. En esta etapa, el Comité Ciudadano de Polanco fue un participante activo en el desarrollo del documento, aprobado en abril del 2014. Por ejemplo, en aquel periodo, los vecinos propusieron que se eliminara la transferencia de potenciales, los polígonos de actuación y la homologación de predios, para toda la colonia. Hecho que muestra que el proceso de formulación del programa se llevó de forma eficiente de acuerdo a los lineamientos de participación ciudadana que se estable en la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Participación Ciudadana. Es decir, se procedió con la convocatoria de participación, invitando a los órganos de representación ciudadana, con la recepción de propuestas y opiniones de los comités, logrando, para este caso, que las opiniones emitidas fueran consideradas para el documento final del programa.

El permiso para que funcionara como un establecimiento de servicios en el domicilio de Petrarca 254 (sitio que sólo permitía uso habitacional), fue otorgado desde 1992 por la autoridad delegacional en turno, “el inmueble cuenta con los derechos preexistentes, reconocidos por la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) desde 1992” (Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Jefa Delegación Miguel Hidalgo²⁸). Por ello, representantes de la delegación argumentan que el

²⁷ Diario Oficial de la Federación. 15 de enero de 1992. Programa de Mejoramiento y Rescate de la Zona Especial de Desarrollo Controlado Polanco. Artículo Tercero transitorio: La vigencia de este Programa de la ZEDEC Polanco será de 15 años, a partir de la fecha de su inscripción en, el Registro del Plan (Programa) Director. Contiene una Zona Especial de Desarrollo Controlado, es un área delimitada que se caracteriza por tener una evolución del fenómeno de crecimiento y con características especiales para un desarrollo urbano controlado. Con el fin de mantener la conservación de los sectores de dicha zona que así lo requiere y determinando las bases necesarias para lograrlo (DOF, 1993). Por varios autores es mencionado que una ZEDEC define los lineamientos urbanos de áreas territoriales específicas, equivalentes a los actuales Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

²⁸ Nota de Jetzael Molina, Avalan Permiso Restaurante Pujol en Polanco. Publicada en el diario El Universal. El 27 de febrero de 2017 a las 18:51 hrs. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/2017/02/27/avalan-permiso-restaurante-pujol-en-polanco> Consultado el 20 de abril de 2017.

cambio de domicilio y el funcionamiento con uso de suelo para servicios en el nuevo predio (también de uso habitacional) se respalda con el mismo documento.

Entonces, independientemente que el predio de Petrarca 254 haya estado funcionando con un uso de suelo para servicios, avalado por autoridades delegacionales de administraciones pasadas, el uso de suelo del nuevo domicilio, Tennyson 133, ya contaba con nuevos lineamientos establecidos en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Polanco 2014, por lo que el cambio de uso de suelo debió de haberse generado a través del procedimiento participativo de consulta al comité ciudadano, como se establece en la Ley de Desarrollo Urbano.

Por otro lado, de acuerdo con lo que estipula la Ley de Desarrollo Urbano, no es la delegación la instancia encargada de avalar los usos de suelo sino sólo la SEDUVI, que derivada del gobierno central, es la única que define los programas, usos de suelo y los cambios a los programas de cada zona. Al respecto, el representante jurídico de la delegación Miguel Hidalgo mencionó:

“...amparados bajo el artículo 14 constitucional que señala que ninguna ley puede tener efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, se declaró la procedencia a este permiso” (Director General de Servicios Jurídicos y Gobierno, Delegación Miguel Hidalgo).

Argumento del cual la delegación se respalda para no proceder en contra del cambio de uso de suelo.

El procedimiento para que el restaurante mudara de domicilio se inició el 26 de octubre de 2015, cuando se solicitó a la SEDUVI un cambio al Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) por medio de un cambio de uso de suelo para el predio de Tennyson 133; sin embargo, dicha solicitud no cumplía con los requisitos suficientes, por lo que no fue recibida por las autoridades²⁹. Dado que la solicitud no procedió, este procedimiento no fue notificado al comité ciudadano en turno; por tanto, tampoco fue solicitada su consulta por el cambio de uso de suelo (Presidente del Comité Ciudadano Polanco Reforma).

²⁹ Nota de Víctor Juárez. Negó SEDUVI uso a Pujol... ¡2 veces!. Publicada en el diario Reforma. El 26 de febrero de 2017 a las 00:00 hrs.
<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1054221&md5=90e4d18e71ac14674c41a5f5f4c123&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=5620d13fb068668eb6f87e191895dc99> Consultado el 20 de Abril de 2017.

La publicación del nuevo domicilio del restaurante y la noticia del supuesto cambio de uso de suelo, provocaron la inconformidad por parte del Comité Ciudadano Polanco Reforma, puesto que es un espacio definido como habitacional y el nuevo uso es una violación a lo que establece el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Polanco 2014. Esta inconformidad se generaba a la par que se daba el cambio de domicilio, ya que la edificación de la nueva sede ya estaba lista para entrar en funcionamiento al momento que se hizo pública la noticia del cambio.

Por tanto, la información de la SEDUVI argumentando que no ha autorizado ningún cambio de uso de suelo en el actual Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el predio en cuestión, el cambio del establecimiento respaldado en un documento que avala el uso de suelo en el anterior domicilio y la postura de la delegación de no hacer cumplir el Programa Parcial y permitir su instalación, son razones por las cuales el Comité Ciudadano de Polanco reclama un hecho de corrupción entre los dueños del establecimiento y la autoridad delegacional. Por otro lado, el Instituto de Verificación Administrativa (INVEA), órgano descentralizado de Gobierno de la Ciudad de México encargado de sancionar cualquier violación administrativa a las leyes vigentes en la Ciudad de México, tampoco se ha pronunciado a favor o en contra del caso, ya que la misma Delegación Miguel Hidalgo respalda que el uso de suelo en el nuevo predio es legítimo.

En este caso, el papel del comité de ser representante ciudadano, logra cumplir su función de comunicar a las autoridades la inconformidad de los vecinos, además de emitir su opinión sobre los cambios de usos de suelo. A este respecto, la coordinadora del Comité Ciudadano Polanco Reforma, reafirma la función de los comités: *“Los Comités Ciudadanos somos los encargados de que se respete la ley”*. Característica que también comparten comités de colonias vecinas, expresada en voz de los representantes de comités de las colonias Irrigación y Ampliación Granadas, al norte de la colonia Polanco, respaldando las acciones que el comité ciudadano de Polanco Reforma ejerce sobre el caso, (Coordinador del Comité Ampliación Granadas).

Por otro lado, hay muestras de movilizaciones en torno al tema del suelo pero de otra índole, generadas por la ciudadanía de la zona. Varios comités ciudadanos de colonias ubicadas al norte de la colonia Polanco se han reunido para formular la estructura de un programa parcial de desarrollo urbano para el área de Granadas. El coordinador del Comité de la colonia Ampliación Granadas menciona que el Comité Ciudadano de Polanco Reforma, así como

académicos y consultoras especializadas en planificación, están participando como asesores en el proceso de formulación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Granadas:

Programa que a diferencia de los que se producen por iniciativa de la SEDUVI, éste surge de la iniciativa ciudadana para tratar de contener el desarrollo inmobiliario desmedido que se está produciendo en la zona. La propuesta de la autoridad por definir esa zona como un nuevo SAC (Sistema de Actuación por Cooperación), que podría generar una mayor explotación inmobiliaria, genera oposición de los vecinos que estamos en desacuerdo. Por esta razón, nos hemos conformado los Comités del área para formular un Programa Parcial, Programa Parcial de Desarrollo Urbano Granadas, y así tratar de parar esto, teniendo un documento legal que nos respalde (Coordinador del Comité Ampliación Granadas).

Hecho que muestra una coordinación entre los órganos representantes de distintas colonias para tratar temas comunes, que en este caso es relacionado a temas de ordenamiento del suelo. Es importante destacar que en esta zona se han tomado los Programas Parciales de Desarrollo Urbano como un instrumento jurídico propuesto por los ciudadanos; ello con el fin de plasmar sus intereses sobre el suelo, considerados como respaldo para defender sus posturas en contra de intereses privados. Dicho procedimiento, con base en lo que teóricamente propone la planificación participativa, se lleva a cabo respetando los procedimientos que formalmente establece la LDUDF.

En este sentido, la permisividad de la formulación completa de un PPDU desde un agente de la sociedad y no por parte del Estado, refleja una delegación de las responsabilidades del Estado como planificador, que para este caso, tampoco se presenta como agente moderador de las opiniones sobre las propuestas del PPDU. Por lo que si no fuera por la guía de los especialistas en planificación, esta fase de formulación podría resultar en un producto que no pueda alcanzar los estándares mínimos de una propuesta de PPDU. Además, en relación a lo que promueve la teoría de planificación participativa, ésta es una práctica incluyente pues cuenta con la participación de diversos agentes; sin embargo, no es la autoridad la que ha abierto estos canales. De estos datos surgen dos puntos: primero, se pone en cuestionamiento la legitimidad de este tipo de prácticas desarrolladas al margen de lo que dicta la ley y por tanto, su posible legalidad; segundo, se cuestionaría la posible utilidad del instrumento, dado que no es generado

desde la administración del Estado, organismo reconocido por su experiencia en la formulación de este tipo de documentos.

Sin embargo, desde un enfoque de la teoría de la planificación, ésta es una práctica que podría equilibrar las distintas fuerzas de poder e interés que se tienen sobre el suelo, generada a partir de una gestión participativa del suelo que produciría una reducción de los conflictos ciudadanos.

Retomando el caso, al igual que el Comité Ciudadano de Polanco Reforma, también se ha manifestado una de las tres organizaciones ciudadanas presentes en el área de Polanco, la llamada Organización Ciudadana por Polanco Reforma, A.C. Organización que logró su registro ante el IEDF el 16 de diciembre de 2010 (IEDF, 2016) y la cual preside la misma persona que coordina el comité ciudadano de Polanco (IEDF, 2016).

En el caso de la colonia Polanco, el coordinador del comité ciudadano para el periodo 2016-2019 y actual representante de Organización Ciudadana por Polanco Reforma, ya había sido integrante del anterior comité en el periodo 2013-2016 (IEDF, 2016), fenómeno que también se ha presentado en la coordinación del comité ciudadano de la colonia Verónica Anzures de la misma delegación³⁰. El hecho de que integrantes de organizaciones ciudadanas sean parte de los comités ciudadanos y que, por tanto, sean sólo ciudadanos que han estado involucrados en la escena pública, aumenta la credibilidad de los comités ciudadanos al ligar las mismas problemáticas que se defienden en las organizaciones a los comités.

Este hecho mostraría que los comités en turno han desempeñado un papel ejemplar en la representación de los colonos de Polanco y que los vecinos no consideran necesaria la opción de sustituir al comité por otro grupo de representantes. Sin embargo, todo esto también acarrea ideas de fondo relacionadas con que las acciones que están desarrollando los comités recientes han mostrado una mejora considerable en relación con las que generalmente habían venido desempeñando los comités ciudadanos en el pasado.

Dichas evidencias muestran que, para este caso, los recursos que utilizó la ciudadanía para influir en la toma de decisiones sobre la producción de ciudad son variados.

³⁰ Fuente: Entrevista a secretario del Comité Ciudadano de la colonia Verónica Anzures.

Por otro lado, respecto a los recursos utilizados para manifestarse, estos han sido por diferentes medios. Lo han hecho de manera formal a través de solicitudes a la delegación para que sea clausurado el establecimiento, así como solicitudes a la SEDUVI sobre el estatus del cambio de uso de suelo. También lo han hecho por medio de vías informales: bloqueos parciales a las calles de Tennyson y Presidente Masaryk³¹; y clausuras vecinales simbólicas al establecimiento en las que pegan calcomanías en la fachada simbolizando la clausura del lugar³². Además, se han utilizado otros medios para manifestarse, como el uso de redes sociales, que con mensajes directos vía Twitter (en la dirección @ComiteVPolanco) hacia la delegada Xóchitl Gálvez y la SEDUVI, mostrando su inconformidad sobre el caso. Otros recursos que han sido utilizados es la convocatoria a conferencias de prensa, donde sus inconformidades y argumentos sobre el tema son publicados en diarios locales, característica que multiplica la voz de sus demandas e incrementa el poder de influencia de este agente social.

Asimismo, los órganos ciudadanos de esta zona de la ciudad, ya sean organizaciones sociales o comités ciudadanos, conforman entre sus filas a varios profesionistas y personas con grados académicos superiores. Característica esperada en la población de esta delegación, aspecto que podría mostrar un mayor conocimiento de los instrumentos jurídicos que pueden utilizar para manifestarse.

Además de la violación al PPDU generado por el cambio de uso de suelo en el nuevo domicilio, los comités manifiestan otros argumentos por los que están en desacuerdo, aspectos que surgieron a partir de la apertura del restaurante en el nuevo domicilio:

- Calles llenas de automóviles.
- Autos de guardaespaldas obstruyendo los accesos a las viviendas.
- Basura en la calle.
- En algunos casos, el uso de la vía pública como sanitario.

³¹ Nota de Patricia Guillén. Protesta por Apertura de Restaurante Pujol en Polanco; Cierran Masaryk. Publicada en el Diario de México. El 6 de marzo de 2017. <https://www.diariodemexico.com/protesta-por-apertura-de-restaurante-pujol-en-polanco-cierran-masaryk> Consultado el 20 de abril de 2017.

³² Nota de Israel Ortega, Amargan Primera Cena del Pujol. Publicada en el diario Reforma. El 6 de marzo de 2017 a las 19:27 hrs. <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1060456&md5=cfd1c9923dd091f06eb348cd8c58538f&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=ca47b9590467c507f529d21485b2fc5e> Consultado el 20 de Abril de 2017.

En suma, en esta pugna por el valor del suelo que se desarrolla en la delegación, el Comité Ciudadano, representante de los intereses de los vecinos, ha sido el agente más activo en este conflicto, reflejando un interés, sobre la defensa del PPDU de Polanco, que es un documento que nació de la demanda vecinal por el ordenamiento de la colonia.

Análisis De Resultados

Es importante señalar que el caso de la reubicación del restaurante Pujol presentó dificultades para tener acceso de la información a través de algunos representantes sociales. La imposibilidad de entablar una comunicación con los representantes dado el temor de que alguien de la autoridad o representante del restaurante atente contra su seguridad, son muestra de desconfianza vecinal en las autoridades y en los agentes privados. Se muestra, pues, una falta de legitimidad en la autoridad y de su función como representante de los intereses comunes, así como desconfianza en la práctica de sus actividades como la aplicación de lo propuesto por los Programas de Desarrollo Urbanos.

Además, el hecho de que la representante de una Organización Ciudadana haya logrado ser representante vecinal de la colonia Polanco Reforma, muestra la preocupación vecinal por tener un líder que defienda sus intereses, de cara a las problemáticas sobre el suelo que se desarrollan en la zona. Argumento reiterado en lo que señaló el coordinador del Comité Ciudadano de Polanco Reforma: *“el comité está para hacer que se respete la ley”*. Aunado a esto, se muestra que la representación vecinal de la colonia está funcionando tal como formalmente se prevé en la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Desarrollo Urbano.

Por otro lado, la evidencia de que las mismas personas que integran los Comités Ciudadanos también son parte de las Organizaciones Ciudadanas, sumado al reducido número de fórmulas en las últimas elecciones para representantes de comités ciudadanos (Tirado en Somuano, 2016), exhibe el poco interés ciudadano en la participación y en el involucramiento sobre temas de representación vecinal. Aspectos que podrían ser explicados por la baja credibilidad generalizada que tienen los comités ciudadanos y su cuestionable influencia en los procesos de toma de decisiones.

Otro aspecto a considerar es que los Comités Ciudadanos, que ya se habían enfrentado a conflictos por el suelo previamente, son un referente para los nuevos Comités de las colonias cercanas. Es decir, el logro obtenido por los cinco Comités previos pertenecientes a las colonias de Polanco sobre la formulación de su propio Programa Parcial de Desarrollo Urbano, han motivado las acciones de los Comités de las colonias como Granadas y Ampliación Granadas, ubicadas al norte de la colonia Polanco, a desarrollar su Programa Parcial de Desarrollo Urbano. Instrumento que han tomado para enfrentar los embates de los intereses políticos y privados sobre el suelo de esa área. Estos hechos muestran que los órganos de representación vecinal en esa zona han funcionado como órganos de contrapeso sobre lo que ellos manifiestan, una coalición entre la autoridad delegacional y los intereses inmobiliarios, por lo que estos órganos de representación de los intereses ciudadanos se encuentran en un proceso de reafirmación de su legitimidad.

En relación a los recursos utilizados para manifestarse, la muestra de que las organizaciones ciudadanas de Polanco y el comité ciudadano de Polanco Reforma empleen las redes sociales y convocatorias a ruedas de prensa como medio de expresión, muestra un mayor grado de difusión de las actividades que realizan en su colonia. Esta característica se refleja en el tipo de recursos para manifestarse y en el acceso a este tipo de medios de comunicación sociodemográficos.

Por otro lado, las acciones que han provocado los vecinos de la delegación Miguel Hidalgo en la planificación de su entorno, específicamente en la formulación de sus propios programas parciales, son hechos logrados en contra de lo que regularmente se desarrolla en esta etapa de planificación. En otras palabras: a pesar de que este tipo de acciones generadas por parte de la ciudadanía están legisladas como Iniciativa Popular en el artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Desarrollo Urbano no las prevé: la formulación de programas es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno (Artículo 36 de la LDUDF). Por ello, éste es un fenómeno que supera los mecanismos de planificación actuales en la Ciudad de México, provocando la necesidad de reformar sobre el tema para generar nuevas posibilidades para el ciudadano en la planificación urbana. Además, las posibilidades que actualmente tiene el ciudadano de incidir en la planificación de la ciudad, se han logrado a partir de diversas luchas sociales; situación que ha provocado que permee a niveles superiores de la vida social en donde

han podido influir en la dinámica del orden social de las delegaciones. Hechos que han transformando la concepción sobre temáticas de usos de suelo en la delegación, pues éstos se han convertido en temas de conocimiento indispensable para la mayoría de los vecinos de la zona.

CONCLUSIONES

En México, los mecanismos que definen los usos de suelo son medios directos de valorización del suelo, por tanto, la planificación a través de la formulación de Programas de Desarrollo Urbano y la implementación del modelo de planificación participativa, a través de cambios de usos de suelo, son un medio de valorización del suelo. En otras palabras: la posibilidad de cambio de uso de suelo por parte de agentes sociales o del Estado genera una valorización diferenciada del suelo. Estas decisiones provocan también efectos económicos y ambientales en el entorno, ya sea reflejando una mayor o menor desigualdad espacial, o por efectos ambientales dados en la definición de usos en zonas protegidas o de conservación.

Los anteriores argumentos muestran la importancia del suelo en la planificación, sumado a la diversidad de intereses y de poderes de influencia involucrados en la definición de la utilización del suelo. Son variables que, sin duda, son clave en la dinámica del proceso de toma de decisiones, sin dejar de lado también la incidencia de los ciudadanos que, como el agente social más importante, tiene un papel fundamental en la planificación debido a los conflictos que se puedan provocar por desacuerdos en las propuestas urbanas.

En este contexto, el documento ha problematizado el papel de la participación del ciudadano en la planificación de la ciudad; enfocándonos particularmente, en sus órganos representación legitimados, Comités Ciudadano y Organizaciones Ciudadanas. Ahora bien, para mostrar la participación ciudadana practicada en la Ciudad de México, se pusieron a prueba dos referentes empíricos de cambios de usos de suelo, evaluando el papel de los órganos de representación ciudadana ante estos cambios. Los resultados arrojados del análisis se argumentan como sigue:

En relación con los objetivos planteados al inicio del documento, se lograron identificar los objetivos perseguidos de las Organizaciones Ciudadanas participantes en los conflictos de cambios de usos de suelo. En ambos casos expuestos, las organizaciones estaban dedicadas a defender los intereses de los vecinos contra las violaciones a lo establecido en los PDU; sin embargo, en el caso de la delegación Iztapalapa, se identificó que uno de sus objetivos principales, a pesar de que no estuviera definido en sus estatutos, era la representación de los vecinos en contra de los malos manejos de sus Comités Ciudadanos, por lo que fue evidente el no reconocimiento del Comité Ciudadanos. Por otro lado, en el caso de la delegación Miguel

Hidalgo, el objetivo de la Organización Ciudadana era motivar la participación en conjunto con las actividades del Comité Ciudadano respectivo. En ambos casos, el ciudadano individual estuvo involucrado en las etapas de implementación de manera momentánea, es decir, participando sólo al inicio del conflicto sobre el uso de suelo.

En relación con el involucramiento de la participación en la fase de formulación, es importante destacar que en el caso de la delegación Iztapalapa, no se observó participación en esta etapa, dado que no se divulgó suficiente información sobre la consulta ciudadana del PDU. Esto mostró que, de acuerdo con los postulados teóricos de la planificación participativa, no se logró cubrir satisfactoriamente una concientización ciudadana sobre la importancia de su participación en la formulación de planes y programas. Por otro lado, en el caso de la delegación Miguel Hidalgo, se observó que la participación en ambas fases fue de manera constante, y particularmente muy activa, en la formulación de su propio Programa Parcial de Desarrollo Urbano. Además, se observó que este caso de cambio de uso de suelo en pequeña escala, generó conflicto en los ciudadanos, al igual que los cambios de uso de suelo de mayor escala, reflejando que los vecinos de esa zona son vigilantes de cualquier cambio de su entorno, defendiéndose ante cualquier muestra de violación de la ley. Fenómeno en el que se considera el importante factor del valor del suelo en la delegación y de la cantidad de intereses involucrados en las rentas del suelo.

En relación con el involucramiento de la participación en la fase de formulación, es importante destacar que en el caso de la delegación Iztapalapa, no se observó participación en esta etapa pero sí la hubo en la fase de implementación con el caso de cambio de uso de suelo. Por otro lado, en el caso de la delegación Miguel Hidalgo, se observó que la participación en ambas fases fue de manera constante, y particularmente muy activa, en la formulación de su propio Programa Parcial de Desarrollo Urbano. Además, se observó que este caso de cambio de uso de suelo en pequeña escala, generó conflicto en los ciudadanos, al igual que los cambios de uso de suelo de mayor escala, reflejando que los vecinos de esa zona son vigilantes de cualquier cambio de su entorno, defendiéndose ante cualquier muestra de violación de la ley.

Sin embargo, es importante señalar que la diferencia en el grado de participación, basada en que el ciudadano sólo participa cuando le son afectados sus intereses, juega un factor fundamental en las diferencias presentadas en las dos delegaciones. Es decir, dada la localización

del caso de la delegación Miguel Hidalgo, sumado a su equipamiento e infraestructura urbana, presenta mayor cantidad de intereses relacionados al suelo y por tanto mayor cantidad de casos que pueden afectar negativamente a los vecinos de la zona. Comparativamente con el caso de la delegación Iztapalapa, en la que su localización y complementos urbanos no la hacen tan atractiva para el mercado inmobiliario, presentando menor número de casos por cambios de usos de suelo que pueden afectar a los vecinos. Estas diferencias afectan directamente en el grado de participación ciudadana de los procesos de definición de ciudad, particularmente en los cambios de usos de suelo y cambios de densidad, además de que, al presentarse menores conflictos sobre este tipo de cambios, se genera una concepción diferenciada de la relevancia de estos temas que puedan afectar al ciudadano.

A pesar de los factores anteriormente descritos, la baja participación en la etapa de formulación en la delegación Iztapalapa, también fue afectado por otros factores como el que no se haya divulgado suficiente información sobre la consulta ciudadana del PDU. Esto mostró que, de acuerdo con los postulados teóricos de la planificación participativa, no se logró cubrir satisfactoriamente una concientización ciudadana sobre la importancia de su participación en la formulación de planes y programas. Por el contrario, la alta participación de la delegación Miguel Hidalgo en las dos etapas, fue un fenómeno en el que se considera el importante factor del valor del suelo en la delegación y de la cantidad de intereses involucrados en las rentas del suelo.

Por su parte para el objetivo de identificar la participación y las acciones que realizan los Comités y Organizaciones Ciudadanas en la fase de implementación, se plantea lo siguiente:

En relación a los recursos utilizados para manifestarse, se identificó que van en función a la accesibilidad de los medios de comunicación que tienen los vecinos de cada zona. Sin embargo, se presentan expresiones que, independientemente de los recursos o la accesibilidad a éstos, fueron comunes en ambos casos. Por ejemplo, se sigue recurriendo a manifestaciones frente al edificio de la delegación y bloqueo de calles con pancartas que informan a la ciudadanía sobre los hechos. Además, la evidencia mostró que independientemente de dónde pertenezcan los grupos, ante una eventual afectación en sus intereses, se informan e investigan sobre los instrumentos jurídicos o recurren a expertos legales para poder incidir en la toma de decisiones, llevando con esto a un proceso de instrucción sobre las leyes y reglamentos, además de

Programas Parciales o Delegacionales de Desarrollo Urbano vigentes. Acciones que les ayudan a conocer de las actividades que desarrolla el resto de los agentes en la problemática, como las autoridades delegaciones y secretarías gubernamentales.

Por otro lado, debido a los alcances de la presente investigación, no se lograron determinar las diferencias en el grado de influencia que puedan llegar a tener los diferentes grupos dadas sus características socioeconómicas. Esto a raíz de las diferencias mostradas en las capacidades para acaparar mayor número de medios de comunicación de los diferentes grupos de ciudadanos, factor relevante en la relación Estado-sociedad. No obstante, se puede definir que, sin importar los recursos que tenga a su alcance, la ciudadanía se informa y se manifiesta logrando hacer notar sus demandas ante las autoridades delegacionales.

En relación con las características particulares de cada zona, se observó que la participación ciudadana en la Ciudad de México se ha presentado de manera distinta. Hasta mediados de la década del 90, se presentó en mayor medida entre los pueblos indígenas y los barrios tradicionales, en contraste con las áreas de asentamientos de clase media y alta, y una participación más fuerte en áreas organizadas por el Movimiento Urbano Popular (Ramírez en Eibenschutz, 1997). Sin embargo, no hay ejemplos de estudios empíricos realizados en ese periodo que relacionen la participación y los usos de suelo. En este sentido pese a que no formaba parte de los objetivos de la presente investigación, en el estudio se logró identificar una relación inversa a la que se presentaba en la década del 90, ya que en áreas donde existen pueblos y barrios tradicionales, se apreciaron menores manifestaciones sobre problemáticas relacionadas al uso de suelo en comparación con las zonas de la ciudad donde no los hay. A pesar de que existe un mayor número de organizaciones ciudadanas en áreas donde se encuentran asentadas comunidades de pueblos y barrios tradicionales que en el resto de la ciudad, éstas representan mayormente problemáticas relacionadas con la defensa de derechos de los propios barrios y pueblos tradicionales que sobre cuestiones urbanas. Hecho que podría ser explicado por factores como que, existen diferencias en los intereses del suelo que tienen los agentes inmobiliarios en las distintas áreas de la ciudad; además del factor que, en donde se concentra el mayor número de pueblos y barrios originarios, es en delegaciones que no forman parte de la ciudad central.

En este sentido, la evidencia de los casos de estudio analizados demostraron la presencia de un mayor interés inmobiliario en la delegación Miguel Hidalgo, perteneciente a la ciudad central, zona con mayor valor del suelo, debido a que contienen factores de infraestructura, accesibilidad y concentración de servicios gubernamentales (Pradilla, 2017). Esto comparado con delegaciones alejadas de la centralidad, como lo es la delegación Iztapalapa. De esta manera, y dado los hechos analizados en los que los entornos con mayor presencia de conflictos sobre el suelo se presenta un seguimiento más cercano de los vecinos hacia cualquier cambio de uso, se presenta la necesidad de órganos ciudadanos activos que representen la postura vecinal sobre posibles violaciones a las normas urbanas. Es decir, pesar de que exista el INVEA, órgano descentralizado del Gobierno de la Ciudad México responsable de sancionar cualquier violación a las leyes vigentes o, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT), encargada de investigar denuncias de oficio o hechas por particulares sobre controversias urbanas, surge la necesidad de conformación de un órgano de vigilancia ciudadana. Un Observatorio Ciudadano dedicado a la revisión de la correcta implementación de los PDU, capaz de evitar que se generen conflictos relacionados con la planificación de la ciudad, defendiendo el interés ciudadano.

Asimismo, se demostró también que la no participación en las etapas de formulación ha sido causa del desinterés ciudadano sobre los procesos de planificación motivados por dos factores principales: la baja credibilidad que tiene la ciudadanía sobre las autoridades, y la baja concientización sobre los alcances que puede tener el ciudadano en los procesos de formulación de PDU. Último factor que ya se había hecho mención con anterioridad.

Las Organizaciones Ciudadanas han sido un medio para manifestar las posturas de los vecinos sobre los conflictos del suelo en sus colonias. También son medios por los cuales los vecinos manifiestan sus inconformidades por las posibles decisiones discrecionales sobre los cambios de usos de suelo. Hecho que, en el caso de la delegación Iztapalapa, el conjunto de los Comités Vecinales y la Organización Ciudadana no logró el objetivo de parar la obra del verificentro. Por tanto, la hipótesis planteada al inicio del documento que versa: *en la etapa de implementación, la organización social se presentaría como anomalía en el proceso de cambios de usos de suelo, generada por afectaciones a los intereses ciudadanos y por posibles decisiones discrecionales*. Es una hipótesis confirmada, dado que en ambos casos las organizaciones

ciudadanas que realizaban actividades correspondientes a los comités, eran los medios por los cuales los ciudadanos se manifestaban en contra de los cambios de usos de suelo. No obstante, en el caso de la colonia Polanco, el comité ciudadano también era partícipe en las manifestaciones contra los cambios de usos de suelo.

Aún no existe la suficiente legitimidad de los comités ciudadanos por parte del ciudadano, dada las relaciones de coparticipación y la posibilidad de prácticas corruptas entre comités y autoridad. Este argumento es paralelo a la hipótesis planteada al inicio del documento enunciado: la organización social se presenta como anomalía en la etapa de implementación generada por posibles decisiones discrecionales. Es decir, las Organizaciones Ciudadanas, que son órganos independientes de la autoridad, no son un medio por el que la autoridad se comunica con el ciudadano como lo son los Comités Ciudadanos, por lo que cuentan con mejor legitimidad ante el ciudadano.

Por tanto, en función de los objetivos y las acciones de las Organizaciones Ciudadanas en los casos de estudio, éstas no se desarrollan en el ámbito de oposición hacia los comités ciudadanos, sino como complemento (para el caso de la delegación Miguel Hidalgo), o como sustitución de sus actividades (en el caso de la delegación Iztapalapa). Por lo que es una muestra que cuando el papel del Comité Ciudadano no es bien desempeñado, el ciudadano busca alternativas para cubrir sus deficiencias. Además, evidencia lo indispensable que es un órgano de representación ciudadana de este tipo en el modelo de planificación.

Por otro lado, considerando que los procesos de cambios de usos de suelo son reflejo de una adaptación y actualización de los PDU, y por ende, una manifestación de procesos de decisión incrementalista, dichos procedimientos (a través del artículo 40 de la LDUDF) presentan un espacio discrecional en la toma de decisiones por parte de la autoridad, posibilitando modificaciones a los usos de suelo justificados en el cambio del contexto económico y social, ignorando con esto la opinión de la ciudadanía, y por tanto, el interés del ciudadano sobre el espacio. En este sentido, el Estado actuaría como un agente económico más dentro del mercado inmobiliario, dado su involucramiento en las modificaciones discrecionales del uso de suelo, sin mencionar su responsabilidad permanente de planificador y tomador de decisiones sobre el suelo.

Sin embargo, es un hecho que no pueden ser consultadas todas las acciones de la autoridad, ya que podrían verse bloqueadas varias de sus tareas; pero en el caso de los cambios de usos de suelo en áreas urbanizadas, es indispensable considerarla, dada la evidente manifestación de inconformidades sobre las propuestas y la relación de los diferentes poderes de influencia que pudieran entrar en conflicto. Pero, si aún con la apertura de canales de participación en los procesos de ordenamiento urbano, el ciudadano no participa, la autoridad teóricamente tiene la responsabilidad de cubrir esta ausencia y de representar los intereses comunes y equilibrar las fuerzas en los conflictos. En este sentido, si la función del Estado no representa los intereses comunes dentro de la lógica de una planificación participativa, el ciudadano seguirá manifestándose sobre las propuestas de usos de suelo que le afectan. Por lo que si la función básica del Estado de representar el interés común, estuviese bien representada en las acciones de la autoridad, el ciudadano no tendría por qué luchar para lograr mayor influencia en los conflictos sobre el suelo.

En resumen, es un hecho que se pueden presentar diferencias entre lo que se propone en la teoría y su aplicación en la práctica, pero las diferencias entre lo formal o el deber ser y la realidad o la aplicación de la normativa, dependen completamente del Estado, de su capacidad para que se haga valer la reglamentación y de la habilidad de adaptación de las normas a la realidad en constante cambio. Por ello, las anomalías en la implementación de un modelo de planificación participativa, como la baja concientización del ciudadano en los procesos de formulación de planes o la preferencia por las organizaciones ciudadanas en lugar de los comités para la manifestación dado un cambio de uso de suelo, son acciones que dependen completamente de la capacidad del Estado. Por un lado, para sancionar las violaciones a la normatividad y la permisividad sobre los actos discrecionales; y por otro, para informar y educar a la ciudadanía sobre el poder de influencia que pudiera tener su opinión en los procesos de formulación de PDU.

Desde otro punto de vista, y dados los casos de estudio explorados y los analizados, se logró distinguir que la ciudadanía busca ejercer una mayor incidencia en las decisiones sobre el uso de suelo en la ciudad, participando y pronunciándose por cambios en su entorno cuando le son afectados sus intereses, aun cuando dentro de los marcos legales, no son requeridas sus opiniones. La autoridad tendría que considerar estos aspectos, con el fin de lograr una ciudad

más equitativa, y con esto, llegar a viabilizar las propuestas urbanas y evitando conflictos. No obstante, si legalmente la opinión del ciudadano no es vinculada a la toma de decisiones, y el entorno legal no se respeta, ya sea con la ineficiente función o las relaciones clientelares de los comités ciudadanos, o la presencia de espacios legales para decisiones discrecionales, el interés del ciudadano seguirá sin ser representado frente a conflictos sobre el suelo.

En el escenario de una deficiente implementación del modelo de planificación participativa, ejemplificada en hechos como baja representatividad de los órganos de representación ciudadana o la presencia de espacios legales para la toma de decisiones a discreción por parte de la autoridad, el ciudadano buscará alternativas para que su opinión sea tomada en cuenta en problemáticas relacionadas al suelo que afecten sus intereses, tratando de influir en el proceso de toma de decisiones. Es por esto que se hace indispensable la configuración de un órgano ciudadano autónomo, como un observatorio ciudadano, para la vigilancia de los procesos de implementación sobre conflictos sobre el suelo. Órgano que es considerado dentro de la estructura de la planificación participativa pero que hasta el momento no existe.

Sin embargo en un contexto de un modelo de planificación participativa donde el Estado es el responsable de la toma de decisiones, la presencia de baja representatividad ciudadana y toma de decisiones discrecionales, además de la demanda ciudadana de poder tener mayor influencia en el proceso de toma de decisiones sobre la planificación de la ciudad ¿Qué tan necesario es que la opinión del ciudadano sea llevada a un niveles de decisionales más altos? En este sentido, esta función queda cubierta dentro de las funciones del Estado, en la cual teóricamente, diputados y senadores representan los intereses de los ciudadanos de sus demarcaciones, los cuales les delegan la toma de decisiones. Sin embargo, de presentarse la posibilidad de que la opinión del ciudadano tenga mayor peso, hipotéticamente podría representar un escenario que igualmente generaría baja participación en áreas de la ciudad donde no son afectados sus intereses y una mayor efectividad en áreas de la ciudad con mayor interés inmobiliario. Escenario que de la misma manera sería reflejo del juego desigual de intereses sobre el suelo.

Es por esto que la demanda por mayor peso en la opinión del ciudadano no representa un factor determinante para una mayor participación sino que es la representación del ciudadano en

el papel de los tomadores de decisiones lo que no llega a articularse como una representación real. Esto es que, aún cuando exista la consulta al ciudadano, la toma de decisiones no ha reflejado sus intereses por lo que no son correspondientes a sus consultas, hecho que motiva a menores índices de participación, mayores conflictos y mayor número de manifestaciones en contra de las propuestas urbanas.

Por tanto, en lo que respecta a los bajos niveles de participación en las fases de la planificación de la ciudad, se podría hipotetizar que independientemente que las problemáticas no afecten directamente al ciudadano, una mayor concientización de la ciudadanía sobre los temas urbanos que pueden influir sobre ella y los alcances que pueda tener su opinión en la planificación, pueden ser factores que mejoren la respuesta ciudadana a los procesos de participación sobre la planificación. Sin embargo, este aspecto no evitaría el conflicto generado, ya sea, por una tardía reacción por parte de la autoridad para lograr consenso entre los agentes, como en el caso del Corredor Cultural Chapultepec o el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (en su propuesta del año 2001); o por la posibilidad de decisiones discrecionales por parte de la autoridad.

Por otro lado, se encuentra otro aspecto referente al papel del Estado en la representación de los intereses del ciudadano y su influencia en la participación. Aspecto que independientemente de la existencia de espacios legales para la actualización de Planes y Programas de Desarrollo Urbano, el Estado tendría que equilibrar los poderes de los agentes participantes y conciliar opiniones defendiendo el interés público. Entonces, ¿Qué acciones se necesitan para generar mayor representatividad en los agentes tomadores de decisiones sobre planificación urbana? Argumento en el que se podría hipotetizar que, a la luz de la existencia de espacios legales aprovechados para la toma de decisiones discrecionales y de los intereses económicos que juegan alrededor de los usos de suelo, una buena elección de representantes no garantiza la defensa de los intereses de los representados. Por lo que surge la necesidad generar candados legales en los que se regulen espacios como los ZEDEC (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado), los SAC (Sistema de Actuación por Cooperación) o el artículo 40 de la LDUDF; para que se dirija hacia una toma de decisiones consensuada entre los intereses de los ciudadanos, agentes inmobiliarios y el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, A., & Olvera L., G. (1991). El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 6(1 (16)), 89-115. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40368381>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Legislatura. 2004. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Legislatura. 2015. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Campbell, S., & Fainstein, S. S. (2003). *Readings in planning theory*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

Castells, M., & Romero, S. I. (1974). Movimientos sociales urbanos. Madrid: Siglo XXI de España.

Coraggio, José Luis. (1977): *Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario*. Demografía y Economía, Vol. XI, Num. 2 (32) pp. 135-154.

Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Davidoff, Paul (2003) *Advocacy and Pluralism in Planning*. Cap.14

Eibenschutz Hartman, R. (1997). *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la metrópoli. Volumen I* (Las ciencias sociales). México: M.A. Porrúa.

Fainstein, S. y Fainstein, N. (2003). *Planning types*. En Campbell, S. y S. Fainstein. Reading in planning theory. Oxford: Blackwell Publishing. pp. 265-287

Faludi, Anthony. (1987). *A decision-centred view of environmental planning*. Oxford [Oxfordshire: Pergamon Press.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2007). *Programa de manejo del área natural protegida cerro de la estrella*. 16 de abril de 2007.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2008). *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Iztapalapa*. 2 de octubre de 2008.

Gaceta Oficial del Distrito Federal. (2014). *Decreto por el que se expide el Programa Hoy no Circula en el Distrito Federal*. 19 de junio de 2014.

- Graizbord, B. (2002). Elementos para el ordenamiento territorial: Uso del suelo y recursos. *Estudios Demográficos Y Urbanos*, 17(2 (50)), 411-423. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40315121>
- Harvey, D. (2003). *On Planning The Ideology of Planning*. En Campbell, S. y S. Fainstein. Reading in planning theory. Oxford: Blackwell Publishing. pp. 176-197.
- Instituto Electoral del Distrito Federal. (2016). *Directorio de Comités y Consejos de los Pueblos 2013-2016*. <http://www.iedf.org.mx/index.php/cc-y-cp>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- Klosterman, Richard. (1985). Arguments for and against Planning. *The Town Planning Review*, 56(1), 5-20. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/40112168>
- Kosik, Karel. (1979) *La dialéctica de lo concreto*, Editorial Grijalvo, Colección Teoría y Praxis, México.
- Kunz, B. I. (2003). *Usos del suelo y territorio: Tipos y lógicas de localización en la ciudad de México*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Arquitectura.
- Kunz, B. I. (2017). Rentas urbanas, mercado inmobiliario y políticas habitacionales. *Habitar la centralidad urbana*. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma Metropolitana, Atzacapotzalco. 55-74.
- Lefebvre, Henri (1991), *The production of space*, Cambridge, Mass., Blackwell (115.4/L489p).
- Lindblom, Charles (2003) *The Science of Muddling Through*. Cap.13
- Morin, Edgar. (1995). *Sociología*. Madrid: Tecnos.
- Pradilla E. (2017). Planeación territorial, políticas urbanas y conflictos socio-espaciales en las áreas centrales de la Ciudad de México. *Habitar la centralidad urbana*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. pp.75-88.
- Romero Fernández Gustavo, Enet Mariana, Oliveras Gómez Rosa, Mesías González Rosendo, Coipel Díaz Manuel, Osoria Olave Daniela. (2007). Participación como eje metodológico de la producción social del hábitat. *Herramientas del planeamiento participativo para la gestión local y el hábitat*. pp. 15-53. Habana, Cuba.

Schteingart, M., & Perló, M. (1984). Movimientos sociales urbanos en México: Algunas reflexiones en torno a la relación: Procesos sociales urbanos: Respuesta de los sectores populares. *Revista Mexicana De Sociología*, 46(4), 105-125. doi:10.2307/3540348

Somuano, M. (2016). *La participación ciudadana en la gestión pública en México: Evolución y desafíos*. Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones. México, D.F: El Colegio de México. 407-426.

Subirats, Joan. (1996). Democracia: participación y eficiencia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (5-6).

Topalov, C. (1979). La urbanización Capitalista, algunos elementos para su análisis. Ciudad de México: Edicol.

ANEXO METODOLÓGICO

Para poder definir características de cómo funcionan los órganos de participación en los procedimientos de planificación, se planteó retomar dos áreas de estudio, procurando contrastarlas para así lograr la identificación de sus particularidades. Se analizaron las áreas geográficas ubicadas en dos delegaciones de la Ciudad de México que contienen diferencias sociodemográficas entre sí, ello para identificar:

- Tipo de manifestaciones y quejas sobre las propuestas de usos de suelo, buscando diferencias y semejanzas.
- Cantidad de organizaciones sociales partícipes en las definiciones de usos de suelo en función de sus características sociodemográficas.

Elección de casos a estudiar

Dada las diferencias socio-espaciales existentes en la ciudad, el procedimiento de la investigación fue tratar de comparar dos espacios con distintas características socio-espaciales, con el fin de dar cuenta sobre las variantes de la participación ciudadana en el marco de implementación del modelo de planificación participativa implementado en la Ciudad de México. Por lo que se seleccionaron los casos que cubren las siguientes condiciones:

1. Delegaciones que contrarresten en niveles socioeconómicos.
2. Delegaciones que manifiesten diferencias en el número de organizaciones ciudadanas y número de cambios de usos de suelo.
3. Después de haber definido las delegaciones, se buscaron eventos referentes sobre cambios de usos de suelo que hayan causado conflicto y motivado la participación de la ciudadanía.
 - 3.1 Eventos que se inscribieron en un proceso de planificación participativa, es decir, cambios de usos de suelo que se abrieron a consulta o que se generaron dentro del periodo temporal en el que ya estaba establecida la consulta para cambios de usos de suelo, esto es, de 2013 a la fecha. En ese año se reformó el artículo 41 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Condición 1.

Dos delegaciones con diferencias sociodemográficas evidentes

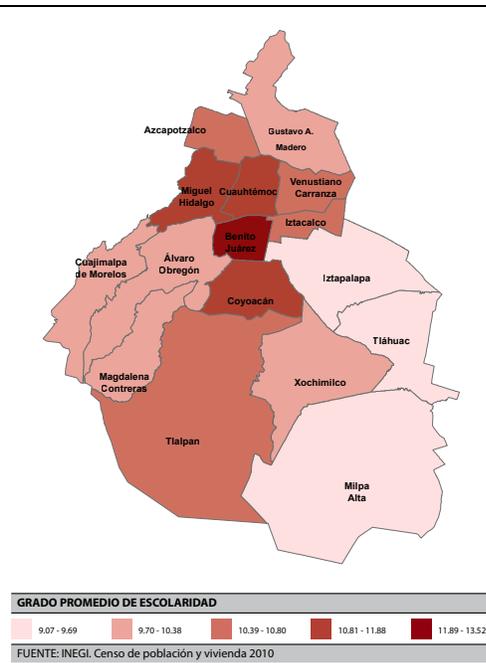
Existen características particulares que dan cuenta de diferencias en la participación en la Ciudad de México. Al respecto, Callahan (2016) menciona que los ciudadanos apoyan más los procesos políticos en la medida que se sientan parte de ellos (en Somuano, 2016:411), es decir, en la medida que el ciudadano se sienta incluido en el proceso decisorio, habría mayor participación. Por lo que se podría decir, por el contrario, que habría menor participación por parte de los ciudadanos que se sientan menos incluidos en el proceso político. Este factor explicaría el grado de inclusión hacia los ciudadanos de *bajos ingresos* y *bajos niveles educativos*, en los que históricamente han sido considerados como capital electoral en los procesos decisionales; por ejemplo, como parte de movilizaciones en campañas y asambleas políticas a cambio de apoyos económicos.

Además, las características sociodemográficas localizadas en las distintas zonas de la ciudad mostrarían también diferencias en la naturaleza de las demandas, y en zonas de ingresos altos las demandas podrían estar relacionadas a demandas por factores de inseguridad, tráfico, renovación de espacios públicos, etc. Comparativamente, en áreas de menores ingresos, la naturaleza de las demandas podría ir en función de servicios básicos como agua, drenaje, energía eléctrica, pavimentación de calles, etc. Esta característica mostraría diferencia en los temas de interés de los ciudadanos, y por tanto, diferencias en la participación. En razón de estos dos factores se eligieron dos casos de estudio ubicados en dos delegaciones distintas, con base en que los distintos contextos de la ciudad con diferencias sociodemográficas, mostrarían diferentes tipos y niveles de participación ciudadana.

Por tanto, las diferencias sociodemográficas que se localizan en las distintas zonas de la ciudad, pueden determinar diferencias en la definición de los temas de interés del ciudadano para participar, en la capacidad organizacional y en los recursos utilizados para participar.

Nivel educativo

Grado promedio de escolaridad por delegación



MAPA 1. Fuente: INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda. 2010.

En relación al grado de escolaridad, se muestra que la delegación con el promedio de escolaridad más alto es Benito Juárez. Por otra parte, las delegaciones con niveles más altos se encuentran localizadas en la zona central de la ciudad formando un eje central conformadas por Tlalpan, Coyoacán, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, y Venustiano Carranza. Comparativamente con las tres delegaciones localizadas al oriente de la ciudad como Iztapalapa, Tláhuac, y Milpa Alta, presentan un menor grado de escolaridad.

Nivel económico

Por su parte, en lo que respecta al nivel socioeconómico, el Censo de población y vivienda 2010, muestra características económicas de las viviendas con variables como Población Económicamente Activa, Población Ocupada y Población Desocupada. Variables que no dan referencia del estatus socioeconómico de las viviendas, sino son un índice del número de personas que están recibiendo algún tipo de ingreso. El indicador de ingreso, que por sus características tiene un alto grado de dificultad para obtenerlo, tienen también una complejidad estadística, dado que generalmente las personas suelen mentir al encuestador o se abstienen de

proporcionar el dato, por lo que es un dato que se tiene que procesar con métodos estadísticos particulares para contrarrestar sus defectos de recolección o datos nulos.

Sin embargo, Carlos Javier Echarri (2008), presenta una metodología propuesta para la construcción de un indicador de estratificación social, en la que argumenta que la dimensión educativa puede ser una aproximación al ingreso:

...una mayor escolaridad se relaciona en muchos casos con un incremento en el ingreso, mediante el cual es posible satisfacer una parte de las necesidades del individuo o del hogar. Por lo anterior, en muchas investigaciones se ha utilizado el nivel de escolaridad como variable proxy de la condición socioeconómica (Echarri, 2008: 77)

El grado de escolaridad podría dar cuenta del nivel económico de las viviendas, por lo que, para la presente investigación, se tomó como indicador de la variable nivel económico.

Condición 2.

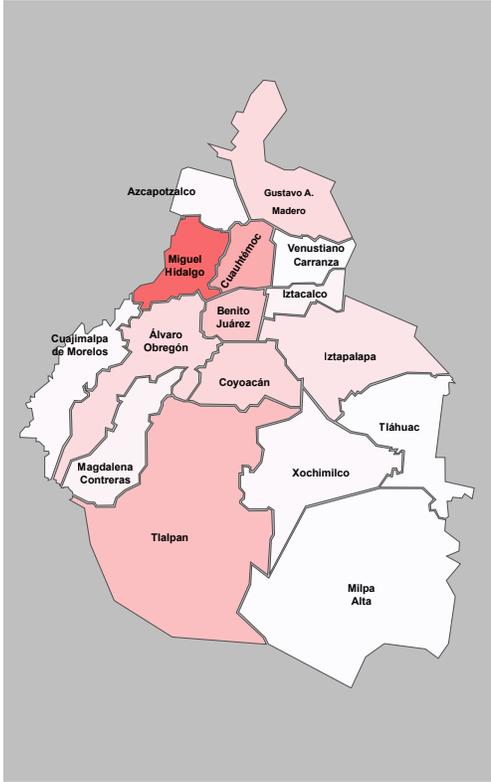
Que manifiesten diferencias de participación y de cambios de usos de suelo.

Se esperaría que a mayor número de cambios de usos de suelo, se genere mayor participación e hipotéticamente la manifestación de mayor número de organizaciones ciudadanas dado que:

La definición de usos de suelo, sería un referente que mostraría el interés de la ciudadanía, ya que son decisiones que afectarían su entorno más inmediato y, por tanto, se esperaría que motivaran la participación, desde la etapa de formulación de programas de desarrollo como en la implementación a través de las propuestas de cambios de usos de suelo.

Número de solicitudes para cambios de usos de suelo (en función del artículo 41 de la LDUDF) y número de organizaciones ciudadanas relacionadas a temas urbanos por delegación:

DELEGACIÓN	TOTAL Cambios de usos de suelo	TOTAL Organizaciones Ciudadanas
ÁLVARO OBREGÓN	7	10
AZCAPOTZALCO	1	2
BENITO JUAREZ	11	3
COYOACÁN	8	24
CUAJIMALPA	1	4
CUAUHTÉMOC	17	11
GUSTAVO A. MADERO	7	5
IZTACALCO	2	4
IZTAPALAPA	5	11
MAGDALENA CONTRERAS	2	2
MIGUEL HIDALGO	31	12
MILPA ALTA	0	1
TLÁHUAC	0	1
TLALPAN	13	16
VENUSTIANO CARRANZA	0	4
XOCHIMILCO	1	3
TOTAL	106	113



Cambios de usos de suelo

CUADRO 4. Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal / Gaceta Oficial del Distrito Federal de septiembre de 2013 a junio de 2015.

Las delegaciones que manifiestan mayor número de cambios de usos de suelo de acuerdo al artículo 41 de la LDUDF, son Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Tlalpan y Benito Juárez; por otro lado, las que manifiestan mayor número de organizaciones ciudadanas son Coyoacán, Tlalpan, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Cuauhtémoc. Sin embargo, de acuerdo a estos datos, hay delegaciones que presentan relaciones contrarias entre el número de usos de suelo y el número de organizaciones ciudadanas, relaciones que podrían no ser causales pero que, no obstante, motivan al cuestionamiento sobre ellas. Son relaciones contrarias a las que se esperaban dado el mayor número de cambios de usos de suelo. Es importante señalar que la relación que se ha planteado sobre los cambios de uso de suelo en la formación de Organizaciones Ciudadanas sobre temas urbanos, no es una relación causal directa y no se ignora que existan otros factores que las determinen. Sin embargo, dadas los conflictos relacionados con los usos de suelo que se han documentado en la prensa desde la década del setenta en la Ciudad de México (como las

movilizaciones lideradas por el Movimiento Urbano Popular), se ha definido la relación entre los cambios de usos de suelo y las organizaciones ciudadanas, como relevante para considerarla un referente en la selección de los casos de estudio.

Diagrama de dispersión, número de organizaciones ciudadanas y cambios de usos de suelo de acuerdo al artículo 41 de LDUDF.

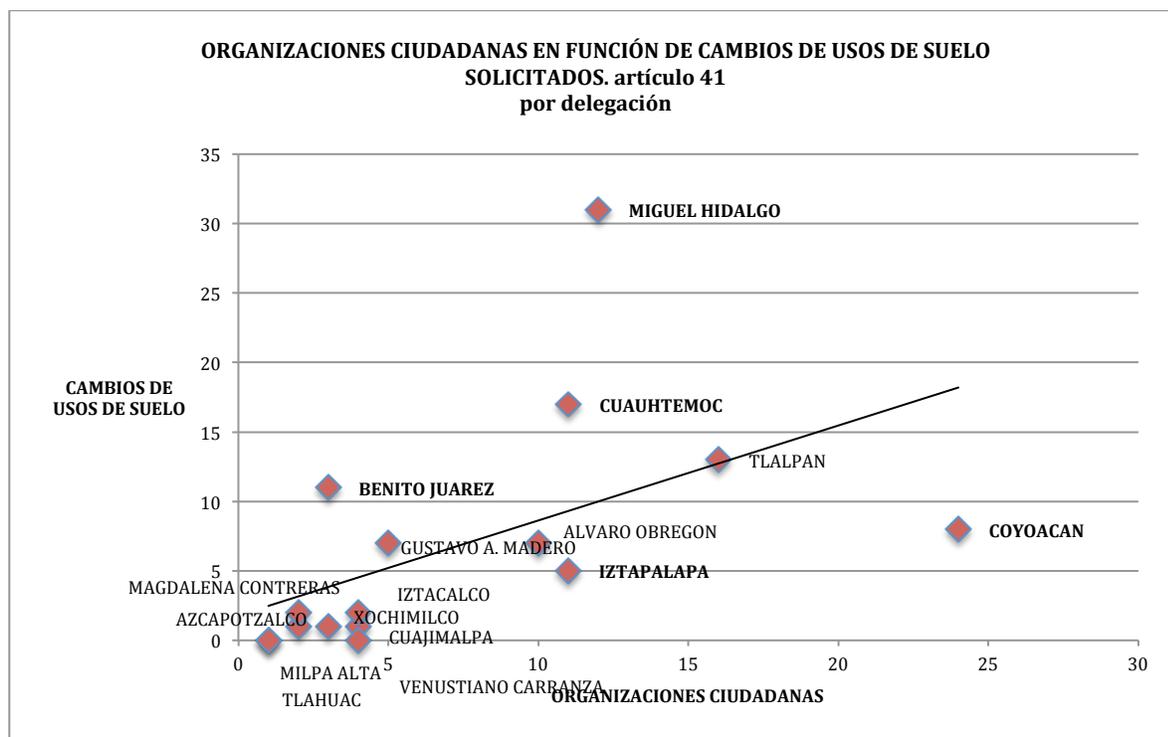


DIAGRAMA 1. Fuente: Elaboración propia de datos de: Instituto Electoral del Distrito Federal / Gaceta Oficial del Distrito Federal de septiembre de 2013 a junio de 2015.

La relación esperada sobre los cambios de usos de suelo que podrían motivar a que la ciudadanía se organice, no parece presentarse en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Coyoacán e Iztapalapa; por ello, y dadas estas características no esperadas en esta relación, se definió una preselección de delegaciones. De estas cuatro delegaciones que presentan diferencias sociodemográficas y que tienen además un comportamiento contrario al esperado en la relación entre número de organizaciones ciudadanas y cantidad de cambios de usos de suelo, se seleccionaron las delegaciones Miguel Hidalgo e Iztapalapa, ya que representan diferencias considerables en esta relación. Son en estas delegaciones donde se consideraron los referentes empíricos para la presente investigación. Cabe señalar que no se consideró el caso de

la delegación Coyoacán, dado que al tiempo de desarrollo de la presente investigación, cursa por un proceso de formulación de Programa Parcial de Desarrollo Urbano³³, factor que podría influir en las variables que se pretenden controlar; por ejemplo, podría detonar mayores niveles de participación que los esperados en condiciones cotidianas.

Condición 3.

De las delegaciones Iztapalapa y Miguel Hidalgo se buscaron eventos inscritos en el proceso de planificación participativa, que cumplieron la característica de ser cambios de usos de suelo referentes que causaron conflicto y motivado la participación de la ciudadanía.

Como proceso metodológico, se realizó un estudio exploratorio donde se pudieron definir los casos pertinentes que pueden representar cada una de las delegaciones y poder llevar a cabo la comparación. Proceso en el cual se aplicaron una serie de entrevistas abiertas en las que, además de indagar sobre el proceso del cambio de uso de suelo, se definió la participación de cada una de los agentes involucrados, en las etapas de formulación de los programas y en la de implementación.

Como procedimiento de análisis se consideraron todos los actores involucrados en los procesos de formulación e implementación del modelo de planificación participativa, esto son: comités ciudadanos, como órganos legitimados de representación ciudadana en los procesos de opinión y consulta en la toma de decisiones sobre problemáticas del suelo; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), como representante de la autoridad que determina la conveniencia de la actualización a Programas de Desarrollo Urbano, así como la convocatoria para sus consultas; y las organizaciones ciudadanas, como un colectivo referente de la manifestación de inconformidades sobre la función de los comités y de las irregularidades que el cambio de uso de suelo pueda ocasionar.

No obstante, se plantea la pertinencia de un análisis del componente social que debe ser esencial en el modelo de planificación participativa. Es decir, el análisis desde la acción de los

³³ Actualmente la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda realiza en coordinación con la Autoridad Delegacional en Coyoacán, los siguientes Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano: Centro Histórico de Coyoacán y Del Carmen, en la Delegación Coyoacán.

agentes que en teoría deberían participar en los procesos de formulación e implementación. La puesta en práctica del modelo de planificación participativa, desde la perspectiva los comités ciudadanos y desde las organizaciones ciudadanas, son agentes que se manifiestan alternos a la representación y las acciones legitimadas de los comités. Sin embargo, no se ignora la importancia del agente Estatal en el modelo, representado en la visión y actividad de las autoridades a través de la construcción de los programas y en las propuestas de usos de suelo, formulados con base en la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Por estas razones, se tiene plena conciencia de la importancia que tiene la autoridad como agente que implementa los programas en el proceso de planificación pero que, dada las limitaciones en el tiempo y que el agente referencial a evaluar es el agente social, en esta ocasión la investigación se concentró en el análisis del agente social.

ANÁLISIS EXPLORATORIO DE CASOS

Delegación Miguel Hidalgo

Es importante señalar que existieron particularidades sobre los casos explorados para la delegación Miguel Hidalgo. Fueron casos que en su mayoría se relacionan con cambios de densidades en predios con uso de suelo habitacional, fenómeno que es producto del impulso inmobiliario que se ha desarrollado en la delegación en los últimos años.

Por otro lado, a la fecha del desarrollo de esta investigación, se está llevando a cabo la formulación de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano para la zona de Granada, ubicada en el área norte de la delegación, por lo que la selección del caso de estudio no se consideró dentro de esta área ya que pudo representar variaciones en la participación ciudadana comparativamente con las condiciones cotidianas.

Delegación Iztapalapa

En el estudio exploratorio para definir los casos de estudio se analizaron tres casos de los cuales dos de ellos no se consideraron. Uno de ellos fue la remodelación del espacio público “Plaza del Mariachi” en el centro histórico de la delegación Iztapalapa, el cual no implicó un cambio de uso de suelo o de densidad del espacio. El proyecto fue considerado en el estudio exploratorio porque fue una propuesta que, al contrario de lo que se habría esperado, se llevaba a cabo con procedimientos participativos y con la dirección de las autoridades delegacionales, entre ellos el coordinador de Desarrollo Sustentable, además de la asesoría de académicos de la UNAM³⁴. La propuesta es parte de un Plan Maestro de Renovación del Centro Histórico de Iztapalapa que fue consultado a los habitantes de la zona, por ejemplo, a los vecinos de los 8 barrios el 9 de abril del año 2016³⁵.

Otro caso que se consideró para el estudio exploratorio, fueron las invasiones a predios del Cerro de la Estrella, un área que en la década del 90 fue decretada como Área Natural Protegida (ANP) por el Gobierno Federal y cedida a favor y administración del Gobierno de la

³⁴ Iztapalapa va por otra sede delegacional por Fanny Ruiz Palacios. El Universal. Publicado el 8 de Julio de 2016, 01:09 hrs. Consultado 20 de abril de 2017. 12:25 hrs.

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/07/8/iztapalapa-va-por-otra-sede-delegacional>

³⁵ Iztapalapa en junio estará listo plan maestro para revitalización del centro. Gaceta Iztapalapa. Publicado el 11 de abril de 2016. <https://gacetadeiztapalapa.wordpress.com/2016/04/11/iztapalapa-en-junio-estara-listo-plan-maestro-para-revitalizacion-del-centro/> Consultado 20 de abril de 2017. 12:25 hrs.

Ciudad de México, entonces llamado Departamento del Distrito Federal (GODF, 2008). El polígono se ha venido reduciendo a causa de invasiones ilegales que se han presentado desde la década del 70. Cambios de usos de suelo que van de ANP a habitacional y que no han sido consultados ni sometidos a procedimientos participativos pero que, paradójicamente, son efecto de la participación ciudadana en el marco de la planificación de la ciudad. En este caso se muestran tres agentes principales: la autoridad, que implementa políticas de regularización en contra de lo que puedan establecer los PDU y de los procedimientos de participativos de cambios de usos de suelo; los ciudadanos que piden que se respete lo establecido en los PDU vigentes; y la participación de los que invaden que, ante su necesidad de regularizar, son utilizados como instrumento electoral y clientelar de la autoridad delegacional³⁶.

Dichos argumentos dan cuenta de la pertinencia de tomar el caso como hecho referente para la presente investigación; no obstante, dadas las dificultades de acceso a los datos a través de actores (representantes vecinales de los predios invadidos, en este caso en los predios CUFAS y Maravillas), no existen comités ciudadanos; además, las autoridades delegacionales muestran pocos insumos para elaborar un análisis apegado a un proceso científico.

³⁶ entrevistas exploratorias que se aplicaron a representantes de organizaciones ciudadanas de la delegación como Unificación Vecinal de 8 Barrios de Ixtapalapa A.C., Corregidora Alternativa Social Mexicana, A.C. y Corredores Amigos Cerro de la Estrella, presumen una estrecha relación entre actores que intervienen en el hecho, en este caso, las autoridades delegacionales y los representantes de vecinos de los predios irregulares (áreas que dada su situación irregular no cuentan con comités ciudadanos), en una relación de cooperación.

ANEXO A

Organizaciones ciudadanas relacionadas a problemáticas urbanas registradas en el IEDF para 2016.

IZTAPALAPA		
MOVIMIENTO VIVIENDA DIGNA MORELOS 67, ASOCIACIÓN CIVIL	José Luis Hernández Jiménez	Calle Morelos no. 67 edif. J-2, interior 102, colonia Apatlaco, delegación Iztapalapa, C.P. 09430
VECINOS Y AMIGOS DE IZTAPALAPA DE CUITLÁHUAC, ASOCIACIÓN CIVIL	Ubaldo Salazar Salazar	Calle Ermita Iztapalapa no. 1393, primer piso, colonia El Santuario, delegación Iztapalapa, C.P. 09820
ASOCIACIÓN DE RESIDENTES CAMPESTRE ESTRELLA, ASOCIACIÓN CIVIL	Héctor Reyes Artigas	Calle 2ª Cerrada de Lesbos no. 17, colonia Lomas Estrellas primera sección, delegación Iztapalapa, C.P. 09890.
UNIFICACIÓN VECINAL DE 8 BARRIOS DE IXTAPALAPA, ASOCIACIÓN CIVIL	Claudia Aurora Fuentes Noriega	Calle 2ª Privada Porfirio Díaz no. 14, colonia Barrio San Lucas, delegación Iztapalapa, C.P. 09000.
ALIANZA INTEGRAL 8 BARRIOS E IZTAPALAPA, ASOCIACIÓN CIVIL	Luis Antonio Ramírez Castillo	Calle Cuauhtémoc no. 33, colonia Barrio San Pablo, delegación Iztapalapa, C.P. 09000.
ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DE LA COLONIA CAMPESTRE ESTRELLA, ASOCIACIÓN CIVIL	Héctor Reyes Artigas	Calle Segunda Cerrada de Lesbos no. 16, colonia Campestre Estrella, delegación Iztapalapa, C.P. 09890.
ORGANIZACIÓN CIUDADANA INDEPENDIENTE, ASOCIACIÓN CIVIL	Gloria Duarte Castillo	Calle Roberto Gómez no. 514, colonia Escuadrón 201, delegación Iztapalapa, C.P. 09060.
ORGANIZACIÓN DE VIVIENDA VALLE DE LUCES, ASOCIACIÓN CIVIL	Bernardito García Matías	Calle Morelos no. 50 interior 20, lote 20, manzana 3, colonia Valle de Luces, delegación Iztapalapa, C.P. 09800
UNIÓN DE COLONOS 2DA. AMPLIACIÓN SANTIAGO ACAHUALTEPEC, ASOCIACIÓN CIVIL	Luis Cerezo Barrera	Calle Fresno, lote 6, manzana 246, colonia 2ª Ampliación Santiago Acahualtepec, delegación Iztapalapa, C.P. 09609
RED DE ACCIÓN AUTOGESTIVA, ASOCIACIÓN CIVIL	Liliana Rodríguez Zayas	Frente vi sección b, no. 101, colonia Chinampac de Juárez ii, delegación Iztapalapa, C.P. 09225
UNIDAD MODELO DE CIUDADANOS, ASOCIACIÓN CIVIL	Rafael Ezequiel Luyando Espinosa	Oriente 160, número 996, colonia Unidad Modelo, delegación Iztapalapa, C.P. 09089

Fuente: Realización propia con base en organizaciones registradas ante el IEDF para el 2016.

ANEXO B

Organizaciones ciudadanas relacionadas a problemáticas urbanas registradas en el IEDF para 2016.

MIGUEL HIDALGO		
ORGANIZACIÓN CIUDADANA POR POLANCO REFORMA, ASOCIACIÓN CIVIL	María Ignacia Morán Martínez	Av. Calderón de la Barca núm. 233 lote 3 manzana 18, col. Reforma Polanco, delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11550
SALVO LOMAS DE CHAPULTEPEC, ASOCIACIÓN CIVIL	Archibaldo Hope Sánchez Mejorada	Morbán número 188, colonia lomas de virreyes
COMITÉ VECINAL RESCATEMOS POPOTLA-TACUBA, ASOCIACIÓN CIVIL	José Alejandro Arias Carmona	Calle Mar Azof 17, colonia Tacuba, delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11400.
ASOCIACIÓN DE COLONOS MIL CUMBRES, ASOCIACIÓN CIVIL	Fernando Martínez Zurita Reed	Calle Mil Cumbres 117, int. 1, colonia Lomas Altas, delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11950
POLANCO UNIDO, ASOCIACIÓN CIVIL	Manuel Carlos Martínez Miselem	Homero 1329, colonia Los Morales sección palmas, C.P. 11540, delegación Miguel Hidalgo.
ASOCIACIÓN CIUDADANA CHAPULTEPEC MORALES	María Celia García Álvarez	Shiller 142, int. 401, colonia Chapultepec Morales, C.P. 11570, delegación Miguel Hidalgo.
RESIDENTES UNIDOS POR BOSQUES DE LAS LOMAS, ASOCIACIÓN CIVIL	Rodrigo Alejandro Pino Marín	Bosques de Duraznos 187 int. 34 colonia Bosques de las Lomas, C.P. 11700 delegación Miguel Hidalgo.
LA VOZ DE POLANCO, A.C. (VECINOS DE POLANCO CONTRA LA CORRUPCIÓN, ASOCIACIÓN CIVIL)	María Teresa De Las Rivas Flores	Alejandro Dumas 36, dep. 1, colonia Polanco Chapultepec, C.P. 11560, delegación Miguel Hidalgo.
RESIDENTES DE ANZURES, ASOCIACIÓN CIVIL	Alejandro Curiel González	Descartes 85, colonia Anzures, c.p. 11590, delegación Miguel Hidalgo.
RESIDENTES DE LA COLONIA SAN MIGUEL CHAPULTEPEC DEL DISTRITO FEDERAL, ASOCIACIÓN CIVIL	Miguel Arturo Gerardo Martín Sandoval	Potasio Tagle no 19. Colonia San Miguel Chapultepec. C.P. 11850, delegación Miguel Hidalgo
ASOCIACIÓN DE VECINOS UNIDOS POR CAÑITAS Y CERRADA DE CAÑITAS, ASOCIACIÓN CIVIL	Karina Isabel Solís Galindez	Cañitas 38 interior 1, colonia Popotla, delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11400.
CONSTRUYENDO CIUDADANIA EN MIGUEL HIDALGO	José Luis Sánchez Reyes	Lago Caveguin, número 127, colonia Argentina Antigua, delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11270

CUADRO 7. Fuente: Realización propia con base en organizaciones registradas ante el IEDF para el 2016.

ANEXO C

Opciones legales para cambios de usos de suelo. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010.

Cambios de usos de suelo			
Modalidad	Actor que consultan	Marco jurídico	Procedimiento
Cambios a Programas de Desarrollo Urbano	No se consulta	Artículo 40, LDUDF	Solicitud de algún diputado de la Asamblea, órgano de representación, dependencia o entidad de la administración pública.
		Artículo 40, IV LDUDF	La propuesta es remitida al Consejo para el Desarrollo Urbano y Sustentable, el cual emite un dictamen
		Artículo 40, VII LDUDF	La SEDUVI recibe el dictamen y lo dirige al jefe de gobierno quien lo presenta a la Asamblea.
Cambios a Programas de Desarrollo Urbano	Consulta ciudadana	Artículo 41, LDUDF	Solicitud de ciudadano común ante la SEDUVI.
		Artículo 41, LDUDF	Consulta ciudadana durante 15 días después de haber sido emitida la solicitud.
		Artículo 41, XI LDUDF	Como parte del comité técnico de modificaciones, el coordinador de desarrollo urbano y medio ambiente del órgano de representación ciudadana .
Cambios a usos de bajo impacto	Comité Vecinal	Artículo 42, LDUDF	El interesado presenta la solicitud a la SEDUVI
		Artículo 14, RDUDF	Sólo opinión del Comité Ciudadano.
Cambios por interés general	No se consulta	Artículo 13, RDUDF	Las autoridades solicitan a la SEDUVI que se inicie el procedimiento.
		Artículo 39, A II, LDUDF	Modificaciones a los programas por acciones estratégicas.
Sistema de Actuación por Cooperación. SAC	Comité		Mesa de seguimiento permanente, espacio de diálogo vecinal, legislativo, sociedad organizada, empresarios, etc. Comités ciudadanos de colonias que se encuentren dentro del SAC.
		Artículo 114, RDUDF	La autoridad competente podrá promoverlos.
		Artículo 119, RDUDF	Los particulares presentan a la secretaría la solicitud para formar un SAC.
Áreas de Gestión Estratégica. AGE	Comité	Artículo 46, LDUDF	El jefe de gobierno formula la petición
		Artículo 46, I LDUDF	El comité técnico de áreas de gestión formula el proyecto.
		Artículo 46, XI LDUDF	Como parte del comité técnico, el coordinador de desarrollo urbano y medio ambiente del órgano de representación ciudadana .
Transferencia de potencialidades	Consulta ciudadana	Artículo 47, RDUDF	SEDUVI determina el potencial de desarrollo urbano transferible.
		Artículo 46, RDUDF	En los programas de desarrollo urbano se determinan las áreas susceptibles a aplicación de transferencia.

Fuente: Realización propia basada en artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2015.