

La ponencia aborda cómo la constitución de la CDMX, promulgada en 2017, tuvo una serie de propuestas de fortalecimiento de las instituciones mediante la participación ciudadana, como estrategia para ahondar en la democracia; no obstante, las intervenciones externas a las instituciones emanadas de dicha constitución, particularmente el Instituto de Planeación y Prospectiva Democrática (IPDyP), dirigidos a mantener los intereses inmobiliarios por diversos actores vinculados a la legislatura local; los asociados al acotamiento de la participación ciudadana; los intereses de diversos grupos urbanos, el beneficio de diversos grupos político-partidarios de controlarlo; así como obstáculos político-administrativos que se manifestaron presupuestal y organizacionalmente, propiciaron que esta institución, propuesta para impulsar el desarrollo metropolitano y el ordenamiento territorial con participación colegiada ciudadana y mediante consultas a la ciudadanía, haya sido obstaculizada y limitada como alternativa democrática para el desarrollo de la Ciudad. En otros términos, se muestra como una propuesta constitucional de avance democrático participativo fue obstruida, convirtiéndola en un factor del *deslizamiento democrático* de las instituciones que regulan la vida de la capital, ya que sus resultados en términos de prácticas institucionales y políticas públicas, han implicado un retroceso en cuanto a los principios generales establecidos en la Carta Magna.

La creación del IPDyP es una de las iniciativas que pretendió profundizar la democracia política en el ámbito de la participación ciudadana para definir los derroteros de una megametrópolis como la CdMx, pero fue una propuesta confrontada con los intereses de políticos, empresarios, y organizaciones urbano-populares y vecinales con demandas asociadas a temas particulares, no necesariamente vinculadas al desarrollo social y urbano. Se presenta cómo dicha institución se desgasta rápidamente debido a presiones múltiples por parte de actores colectivos que confluyen en un mismo ámbito con intereses divergentes. El control sobre los recursos urbanos por parte de las empresas inmobiliarias que desean continuar impulsando megaproyectos como *Mitikah*, independientemente de que acapare los recursos hídricos y de desarrollo urbano, deteriorando el espacio urbano de los habitantes de sus alrededores, afectando la movilidad urbana; de grupos particulares que se apropian del espacio público para ejercer el comercio en la vía pública; de intereses políticos y económicos de funcionarios y legisladores dirigidos a controlar políticamente y capitalizar económicamente barrios, colonias y alcaldías (Tejera y Rodríguez, 2022); todos ellos, reestructuran los ámbitos vecinales y obtienen ganancias al propiciar la violación del uso del suelo; la explotación de los acuíferos sin una política de redistribución del agua que impida que en los lugares con disponibilidad del líquido se impulse la densidad urbana y comercial, sin resolver el tema crítico de los servicios en muchas zonas de la capital; en síntesis, sin zanjear la marginación y el uso equitativo y racional de los bienes y servicios de la ciudad. Lo expuesto es, entre otros temas asociados a la desigualdad en la ciudad, los que impulsaron la creación de una institución a cargo de la planeación de desarrollo urbano y del uso del suelo, con una perspectiva a largo plazo que promueva un desarrollo democrático de la ciudad.

Siguiendo a Amartya Sen (1999) se entiende democracia como un sistema que promueve la libertad humana, el respeto a los derechos humanos otorgando a las personas la libertad y posibilidad de expresar sus opiniones y ser parte activa de las decisiones, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades como elementos fundamentales para un desarrollo sostenible. Haremos énfasis particular en la participación y toma de decisiones como los elementos que condensaron la creación del IPDyP y que en su desagregación permiten identificar el deslizamiento de la democracia (Tomini y Wageman, 2018; Jee, Lueders y Myrck, 2022) y que son aspectos procedimentales que se pretendió impulsar con dicho instituto y que fueron acotados, tanto formal como informalmente, disminuyendo las posibilidades de los habitantes de la capital del país para escoger y decidir las políticas públicas asociadas a sus condiciones de vida urbanas.

Los interesados en el *backslide* democrático, usualmente parten de condiciones que expresan buenos puntajes o cercanía a la norma, para posteriormente estudiar las causas por las cuales descienden o alejan de ellas, respectivamente. En el caso de las leyes electorales, su modificación o no acatamiento, se ha propuesto como uno de los aspectos que puede propiciar el deslizamiento democrático, buscando las tensiones internas e interacciones que propician su debilitamiento. La norma constitucional se establece en este texto como el referente, y los ámbitos donde se suscita su modificación pasan por factores como el diseño de su reglamentación, su puesta en funcionamiento y obstaculización financiera, organizacional, y finalmente sus magros resultados que confluyen para propiciar su decaimiento. En este proceso intervienen múltiples actores sociales. Todos estos factores permiten observar que en el transcurso de dos años se disuelven las posibilidades asignadas a esta institución para hacer efectivos los derechos de los capitalinos; en otros términos, propiciar que la Constitución de la CdMx se mantenga como el referente normativo con base en la cual se edifican los parámetros organizacionales y objetivos del IPDyP; sino que con base en ella se consolide la planeación democrática de la CdMx.

Este caso de deslizamiento es producto de diversos procesos y actores sociopolíticos (Daly, 2019) que se despliegan en el desarrollo de esta ponencia. Siguiendo la propuesta de Bermeo (2016), se propone entender al *backslide*, como el debilitamiento institucional de las normas que sostienen los derechos o garantías democráticas y, en este caso, la democracia participativa para configurar el desarrollo de la ciudad y determinar su desarrollo y uso del suelo. La propuesta es exponer los mecanismos causales y los factores que lo explican, evidenciando el proceso que lo ha propiciado.

En términos más generales, el tema refiere a si la Constitución de la CdMx ha sido vulnerada y disminuido su contenido democrático mediante; por un lado, procedimientos legales como la expedición de reglamentos que debilitan sus alcances; por el otro, mediante prácticas de diversos actores sociopolíticos que la manipulan y restringen utilizando, incluso argumentos como que no es suficientemente democrática, cuando que pretenden que su perspectiva particular prevalezca, degradando las posibilidades de este instituto sea tanto un instrumento para el ejercicio de gobierno y la aplicación de políticas públicas (Gutmann y Voigt, 2019), como en el hecho mismos de que ambas pretenden sustentarse en principios democráticos.

Legalmente se establece que la planeación del desarrollo y del uso y aprovechamiento del territorio en la CdMx debe articular instituciones competentes con procedimientos de

concertación, buscando que sea democrática, participativa, transparente y con deliberación pública. El Instituto definirá entonces dos aspectos centrales en el acaecer de la ciudad: por una parte el Programa General de Desarrollo (PGD), el cual establece los lineamientos a veinte años en la materia, y bajo los cuáles deben sujetarse los proyectos de la gestión pública; por otra, el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT), el cuál regula el uso del suelo y, por extensión, la definición y reglas del negocio inmobiliario, y se implanta a quince años.

El IPDyP no es autónomo del gobierno de la ciudad, ni la elección de su Director acontece como resultado de comicios en los cuales intervenga la ciudadanía. Será un acuerdo entre el gobierno central y la legislación local no exento de tensiones aun cuando Morena es el partido mayoritario. En realidad el Instituto está bajo la directriz del gobierno en turno y aun cuando, según el artículo 15 apartado D de la Constitución, es un organismo descentralizado debido a que el desarrollo urbano de la CdMx depende de esta institución, es central para el ejecutivo local tener influencia en su desempeño. Todo ello en detrimento de mecanismos de control y supervisión ciudadana. Es una dependencia sobre la cual las organizaciones y movimientos urbanos buscarán influir, o resistirse a sus propuestas, ya que tiene la capacidad para establecer los criterios mediante los cuales se realicen los proyectos de desarrollo urbano. Controlar al IPDyP es medular en la disputa económico-política por la capital del país y desde la integración de sus órganos de decisión, particularmente aquellos que implican la representación ciudadana, comenzaron a producirse una serie de conflictos entre diversos grupos de interés político-partidario.

El 13 de marzo del 2020 se publica el decreto por el que se expide la Ley Orgánica del IPDyP, pero recibe presupuesto hasta el ejercicio fiscal 2022. El Programa Operativo Anual publicado por la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la CdMx para el año 2021 no contempló la creación del IPDyP y, por lo tanto, formalmente no tuvo actividades programadas durante ese año; tampoco hubo forma de revisar el seguimiento del avance de metas y no se conoció de un plan de trabajo concreto. Su ley reglamentaria, expedida en marzo del 2020, añade, en el Artículo 4, un Directorio Técnico y un Consejo Ciudadano a su estructura; el primero formado por siete integrantes de la Junta de Gobierno y ocho personas ciudadanos expertas "en temas de relevancia estratégica para la sustentabilidad de la ciudad" (Art. 11); el segundo, que tendrá un carácter consultivo y propositivo en materia económica, social, cultural, territorial y ambiental relacionadas con la planeación para el desarrollo (Art. 13). La segunda confrontación se suscita cuando se inicia el proceso de integración de los candidatos enviados por la Jefatura de Gobierno de la CdMx al Comité de Selección que integrarán la quinteta de la que se extraerá una terna a la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias del Congreso para seleccionar al director del Instituto. Los requisitos que supuestamente se analizan son antecedentes académicos y profesionales, propuesta de un proyecto de planeación, así como la capacidad de interlocución y diálogo con amplios sectores sociales y actores del ámbito urbano, metropolitano y regional. Entre los aspirantes finales destaca Pablo Benlliure Bilbao, en ese momento director de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) —quien es criticado por la oposición partidaria, dado que participó en la elaboración de la Ley de Planeación—. Una vez que el acuerdo se notifica al congreso, se turna a comisiones donde entrevistan nuevamente a los tres finalistas, elaborando un dictamen que propone al director del Instituto, el cual es debatido por todos los grupos parlamentarios. De entrada dos

de los finalistas cuestionan la trayectoria de Benlliure. Algunas organizaciones y profesionistas del urbanismo se acuerpan para apoyar este nombramiento tales como el Colegio de Urbanistas, así como el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, quienes piden al gobierno central y al congreso local "brindar certidumbre" en la elección del director del Instituto y los integrantes de su directorio y consejo ciudadano "garantizando un proceso abierto y transparente". Con diez votos a favor y dos en contra del PRD y del PAN, la Comisión de Normatividad, Estudios y Prácticas Parlamentarias del Congreso local aprueba su designación enviando el dictamen al Pleno para su votación, donde obtiene 44 votos a favor (de 66 posibles si todos los legisladores votaran). El nombrado Director General sostiene que "es necesario lograr la participación ciudadana en todo el proceso" (Navarrete 2020).

El Consejo Ciudadano es la última instancia de decisión nombrada, no sin protestas en los medios de comunicación masiva, y denuncias ante el Tribunal de Justicia Administrativa, por el retraso de integrarlo y solamente funcionar durante más de un año con las otras instancias. En todo caso, el procedimiento para nombrar a dichos ciudadanos propicia confrontaciones entre grupos de interés que se ostentan como "parte de la sociedad civil", así como organizaciones vecinales que buscan influir en las decisiones de dicho Instituto para definir el derrotero de la ciudad, particularmente en cuando al uso del suelo se refiere. Es integrado por doce personas designadas cada tres años que podrán reelegirse por un periodo similar y es compuesto por los sectores social, privado y académico con equidad de género. Es más una representación sectorial que ciudadana, lo cual lo desdibuja aún más porque reglamentariamente se transforma en un *órgano auxiliar* de las actividades del instituto (Art. 19) No es tema menor ya que se disuelve su capacidad de incidir en las decisiones, al convertirlo en una entidad ajena a las resoluciones que se tomen. Una lectura detenida del Reglamento Interno del instituto publicado el 30 de marzo del 2022, sobre el papel que tiene el Consejo Ciudadano en el ámbito de toma de decisiones, denota que no tienen *ninguna vinculación orgánica* con la Dirección General ni el Directorio Técnico; no se establece obligación por parte de alguna instancia organizativa de atender o asistir a sus sesiones. No es el primero de los órganos de representación ciudadana que se instaura en dependencias gubernamentales cuya presencia es, de entrada, ornamental.

Desde su fundación el Instituto no ha contado con los recursos financieros y organizativos necesarios para realizar sus actividades, viéndose obligado a echar mano de una estructura inmobiliaria (el edificio de la Seduvi) y organizacional precaria, además de tener que recurrir a los "servidores de la ciudad" para organizar las consultas, quienes también realizan sus actividades como la promoción, organización y coordinación de la Consulta con diversas dificultades. Lo anterior ha propiciado que el Instituto haya poco eficiente tal y como sucedió con el caso de la Consulta para el desarrollo de la ciudad, hasta los intentos posteriores de realizar algunos de los foros para enriquecer el PGD y el PGOT.

Dos problemas se expresan de manera general en la dinámica con la cual se inició el funcionamiento del Instituto; por una parte, las ambivalencias y obstrucciones al seno del gobierno central y de algunos cuadros de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) que temieron que su instalación redujera su influencia política y administrativa; el control de los planes vigentes (que desde el punto de vista jurídico lo son aun cuando hayan vencido mientras no sean reemplazados por otros); y, probablemente, su capitalización con

base en el control del desarrollo urbano, particularmente la determinación del uso del suelo y el desarrollo inmobiliario sustentada en estrategias como la transferencia de potencialidades de un polígono de actuación; como del poder legislativo local, por la confluencia de intereses que los grupos de interés inmobiliario tienen con las expectativas de negocios de legisladores (particularmente de algunos que participan en las comisiones de vivienda, infraestructura urbana y presupuesto).

Lo arriba expuesto evidencia las condicionantes que han llevado a proponer que el IPDyP es un testimonio del *backslide* democrático de la Constitución de la Ciudad de México. Como se ha descrito, los obstáculos iniciaron con el cumplimiento de la normativa constitucional que marcaba cuándo tenía que iniciar actividades. La pugna entre diferentes intereses parece haber influido en la lentitud con la cual fueron aconteciendo los procesos antes y durante la formación del Instituto.

Así las cosas, durante esta administración terminarán aprobándose ambos planes y el territorial probablemente supla al que cuenta con casi dos décadas de haberse implantado. Dicho plan contiene, más un diagnóstico general que de diciembre de 2022 a la fecha, fue ajustado a algunos lineamientos constitucionales; que el resultado del consenso de una consulta amplia.

Las crisis y limitaciones del propio instituto expresados en la suspensión de la consulta, la renuncia de su director y el envío atropellado de su aprobación al legislativo no auguran más que la continuidad del desorden urbano capitalino; y la continuidad de la dinámica sociopolítica de la tradicional relación entre el gobierno de la ciudad, incluyendo sus respectivas alcaldías, con organizaciones de pueblos y colonias, así como con sus habitantes en general. Dinámica que, por un lado, se caracteriza por la resistencia de los gobiernos locales de promover la participación para la toma de decisiones sobre temas urbanos, por temor a perder los pocos espacios de poder y control político; y porque las demandas y expectativas ciudadanas rebasan los presupuestos e intereses de alcaldes y funcionarios. Por otro lado, debido a la resistencia de los ciudadanos y organizaciones a las modificaciones de sus condiciones de vida locales por planes y programas que pueden considerar como resquicios para que se abra la puerta al cambio de uso del suelo y el predominio de empresas inmobiliarias y abusos en el espacio público.

El IPDyP tenía cómo propósito convertirse en un instrumento democrático para la planeación de la ciudad, con personal capaz de abordar dichos problemas con conocimiento técnico e independencia, recolectar y sistematizar la múltiple y, a veces, contradictoria información y presentar diagnósticos que fueran el soporte de una participación ciudadana que abonase a las posibilidades de hacer realidad de forma colectiva y democrática una ciudad posible imaginada por sus habitantes. Pero la realidad sociopolítica de la CdMx es muy diferente a estos deseos

#### Bibliografía citada

Asamblea Constituyente (2017). *Constitución Política de la Ciudad de México*. Ciudad de México, México.

Bermeo N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.

Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (2020). Congreso de la Ciudad de México. Ciudad de México, México. Recuperado de: <https://n9.cl/grshv>

Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México (2019), Congreso de la Ciudad de México. Ciudad de México, México.

Daly, T.G. (2019). Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field. *Hague J Rule Law*, 11, 9–36. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>

Gutmann, J. y Voigt, S. (2019). Militant Constitutionalism – A Promising Concept to Make Constitutional Backsliding less likely?, *ILE Working Paper Series*, (25). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3402705>

Programa General de Desarrollo. Ciudad de México (2020) Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. México. Recuperado de: <https://n9.cl/zjkke>

Programa General de Ordenamiento Territorial (2022) Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. (1 de octubre de 2022). Ciudad de México, México. Recuperado de: <https://n9.cl/r3v47>

Jee, H., Lueders, H. y Myrick, R. (2022). Towards a unified approach to research on democratic backsliding, *Democratization*, 29(4), 754-767.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf, Inc.

Tejera, H. y Rodríguez, E. (2022). Economía extractiva en una alcaldía de la Ciudad de México. *Revista Mexicana de Sociología*, 84(4). Recuperado de: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/60390>

Tomini, L. y Wagemann, C. (2018). Varieties of Contemporary Democratic Breakdown and Regression: A Comparative Analysis. *European Journal of Political Research*, 57 (3), 687-716.