

DEMOCRATIZAR LA PLANEACIÓN: ENTRE LA CIUDAD MERCANCÍA Y LA RESISTENCIA SOCIAL EN CIUDAD DE MÉXICO

DEMOCRATIZING PLANNING: BETWEEN THE COMMODITY
CITY AND SOCIAL RESISTANCE IN MEXICO CITY

**LUIS ANGEL SÁNCHEZ
CASTAÑEDA**

Universidad Autónoma Metropolitana, México
<https://orcid.org/0009-0009-4335-7310>

**CARLOS RICARDO AGUILAR
ASTORGA**

Universidad Autónoma Metropolitana, México
<https://orcid.org/0000-0003-3760-8338>

Recibido: 1 de julio del 2025

Aprobado: 6 de octubre del 2025

doi: <https://doi.org/10.26439/limaq2026.n017.8072>

Este artículo analiza críticamente el proceso de formulación del Programa General de Desarrollo (PGD) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) de la Ciudad de México, desde una perspectiva de derechos humanos. Mediante una estrategia metodológica cualitativa e híbrida, el análisis revela una brecha estructural entre el ideal de planeación democrática y la práctica tecnocrática. Se identifican inconsistencias metodológicas, prácticas de simulación participativa y una débil articulación técnica en los instrumentos de planeación. Los hallazgos sugieren que, lejos de democratizar la toma de decisiones, el PGD y el PGOT consolidan un modelo urbano excluyente. En contraste, los movimientos urbanos populares emergen como actores clave en la reivindicación del derecho a la ciudad, al disputar el sentido de la planeación urbana y promover la construcción de espacios públicos a partir de prácticas deliberativas, memorias territoriales y formas alternativas de desarrollo.

derechos humanos, movimientos sociales,
planeación, políticas públicas

This article offers a critical analysis of the formulation process of the General Development Program (PGD) and the General Territorial Planning Program (PGOT) in Mexico City, from a human rights perspective. Based on a qualitative and hybrid methodological approach, the study reveals a structural gap between the ideal of democratic planning and the reality of technocratic practice. It identifies methodological inconsistencies, simulated participation, and weak technical articulation in the planning instruments. The findings suggest that, rather than democratizing decision-making, the PGD and PGOT reinforce an exclusionary urban model. In contrast, social movements emerge as key actors in reclaiming the right to the city, challenging the logic of urban planning, and constructing public spaces through deliberative practices, territorial memory, and alternative forms of development.

human rights, social movements, planning,
public policy

Este es un artículo de acceso abierto, distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

INTRODUCCIÓN

La planeación del desarrollo constituye un campo central en la formulación de políticas públicas, particularmente en contextos urbanos en los que se definen los usos del territorio, las prioridades sociales y los marcos institucionales del poder. En la Ciudad de México, este proceso se está formalizando a través del Programa General de Desarrollo (PGD) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT), instrumentos rectores para la planeación a largo plazo del desarrollo social, económico y territorial. Elaborados por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva —tal como lo establece el artículo 15, apartado B, numeral 3 de la Constitución Política de Ciudad de México—, han sido presentados en diversas ocasiones como políticas orientadas al bienestar colectivo y la sustentabilidad. Sin embargo, su formulación ha sido objeto de fuertes cuestionamientos por parte de movimientos urbanos populares, académicos y comunidades organizadas.

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de construcción del Plan General de Desarrollo (PGD) y del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) de la Ciudad de México, incorporando un análisis paralelo de seis casos de movilización social vinculados a conflictos urbanos.

Se plantea como hipótesis que la participación ciudadana en este proceso ha sido limitada y reducida a mecanismos consultivos de carácter no vinculante, lo que resulta incompatible con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos en materia de participación efectiva, inclusiva y deliberativa.

Este artículo parte de una lectura crítica del proceso institucional de planeación, pero no entendido como una actividad técnica neutral, sino como un campo político en disputa. En la primera sección se desarrolla un marco teórico sobre la planeación como proceso técnico, político y social, con énfasis en participación ciudadana, justicia territorial y derecho a la ciudad. Luego, se expone una estrategia metodológica cualitativa e interdisciplinaria, que combina la revisión documental y la observación participante con el análisis de seis casos de conflicto territorial.

Los hallazgos muestran una profunda desconexión entre los discursos oficiales sobre sustentabilidad y participación, y las prácticas reales de exclusión y captura institucional. A la vez, los movimientos urbanos

populares emergen como actores clave que disputan el sentido de la planeación urbana, al reivindicar derechos colectivos, memorias territoriales y prácticas emancipatorias.

Este estudio plantea la urgencia de repensar los fundamentos de la planeación urbana, orientándolos hacia procesos más incluyentes y deliberativos.

PLANEACIÓN COMO PROCESO TÉCNICO, POLÍTICO Y SOCIAL

La planeación constituye un campo esencial en la formulación de políticas públicas, ya que orienta el desarrollo económico, social y territorial. Sin embargo, no es únicamente una herramienta técnica (Dror, 1990), sino también un proceso político y social (Aguilar Villanueva, 1992; Canto Sáenz, 2015; Roth, 2002). En contextos democráticos, planear implica negociar intereses, tomar decisiones sobre el futuro colectivo e integrar múltiples actores, saberes y visiones (Gutiérrez Tamayo & Sánchez Mazo, 2008). Esta dimensión adquiere particular relevancia en las dinámicas urbanas, en las que las decisiones territoriales afectan los derechos humanos, los modos de habitar y la distribución de beneficios urbanos (Harvey, 2003; Lefebvre, 1969; Ziccardi, 2016).

Bajo esta perspectiva, la participación ciudadana se convierte en el elemento central para dotar de legalidad y legitimidad a las decisiones de planeación. No se trata únicamente de un mecanismo consultivo, sino de un proceso deliberativo que garantice la intervención real de los actores sociales en el tratamiento de los asuntos públicos. Aguilar Astorga (2017) la define como la capacidad efectiva de los sujetos colectivos e individuales para incidir en el ciclo completo de las políticas públicas —desde la identificación del problema hasta su evaluación—, constituyendo tanto un derecho como una condición de legitimidad institucional.

En la práctica, diversos estudios sobre experiencias participativas en distintos países de América Latina muestran que estos procesos suelen enfrentar limitaciones vinculadas con asimetrías de poder, fragmentación institucional y la prevalencia de enfoques tecnocráticos en la toma de decisiones (Carrión & Erazo, 2016; Díaz Aldret, 2017; Haesbaert, 2011; Mesías & Romero, 2014; Ortiz Flores, 2008; Sugranyes & Mathivet, 2011; Swyngedouw, 2006; Zibechi, 2012).

En la Ciudad de México, persisten inconsistencias que dificultan la efectiva incidencia social, evidenciando que la participación muchas veces es simbólica o simulada (Morales Guzmán et al., 2024; Sánchez Castañeda, 2023).

Estudios sobre planificación urbana también muestran cómo la mercantilización y la financiarización del suelo desplazan a comunidades vulnerables y erosionan el derecho a decidir sobre el entorno (Borja & Muxí, 2003; Harvey, 2003; Rolnik, 2017). Las experiencias participativas orientadas a reivindicar los derechos urbanos muestran la necesidad de reconfigurar los procesos de planeación, promoviendo corresponsabilidades efectivas entre los gobiernos locales, la sociedad civil y la iniciativa privada (Mesías & Romero, 2014; Morales Guzmán et al., 2024; Ortiz Flores, 2008; Sánchez Castañeda, 2023; Sugranyes & Mathivet, 2011). No obstante, estas iniciativas enfrentan barreras estructurales significativas, lo cual refleja la tensión entre la acción colectiva y las estructuras institucionales fragmentadas.

La acción colectiva puede entenderse como un proceso dinámico que puede ser contingente —cuando opera dentro de los límites institucionales— o transgresivo, al desafiar normas y estructuras de poder. Las formas de acción colectiva, que van desde protestas hasta litigios, transforman las demandas en intervenciones y permiten escalar las acciones de lo local a lo translocal. Asimismo, la construcción de identidades, la apropiación de espacios y la reivindicación de derechos legitiman las demandas y articulan actores previamente desconectados, lo que pone en evidencia el carácter político e interactivo de los conflictos (McAdam et al., 2001).

El análisis de los procesos de formulación del Programa General de Desarrollo (PGD) y del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) en la Ciudad de México pone de manifiesto dinámicas de exclusión deliberada, consultas sin incidencia real y opacidad en la gestión, lo cual limita la participación genuina y debilita la legitimidad de las decisiones públicas (Morales Guzmán et al., 2024; Sánchez Castañeda, 2023). Integrar esta perspectiva con la experiencia de la Ciudad de México permite entender la planeación urbana como un escenario en el que la interacción entre actores gubernamentales, privados y sociales determina no solo quién participa en la toma de decisiones, sino también los objetivos y prioridades que orientan la planificación del espacio urbano. La planeación, más que un ejercicio

técnico, constituye un acto político en el que se evidencian jerarquías, consensos y conflictos de poder (Aguilar Villanueva, 1992; Canto Sáenz, 2015; Díaz Aldret, 2017).

La tipología de participación propuesta por Arnstein (1969) permite categorizar la intensidad de la participación: desde la simple información y consulta hasta modalidades más robustas como la cogestión y el control. Esta clasificación facilita la valoración de la incidencia ciudadana en los procesos de planeación. En la práctica, los bajos niveles de participación suelen reflejar mecanismos de simulación o consultas carentes de vinculación real con las decisiones, lo que erosiona tanto la confianza en las instituciones como la legitimidad de los resultados.

Ahora bien, para que la participación ciudadana sea efectiva no basta con garantizar espacios formales de involucramiento. Se requiere un diseño programático y organizacional que asegure la viabilidad de las decisiones colectivas. Cualquier iniciativa de participación enfrenta el desafío de definir quiénes deben ser convocados, decisión que depende tanto de los límites del entramado social involucrado como del grado de complejidad técnica y política del asunto público. En este sentido, los problemas de alta complejidad requieren procesos participativos gestionados con criterios técnicos, mientras que en aquellos de menor complejidad es posible ampliar la participación y favorecer la construcción de consensos más profundos (Cabrero, 1998).

En síntesis, la teoría revisada permite extraer cuatro aportes clave. Primero, que la persistencia de estructuras de poder asimétricas, la tecnocratización y la fragmentación institucional limitan la participación efectiva. Segundo, que las iniciativas locales y experiencias participativas, aunque prometedoras, enfrentan barreras estructurales que impiden su consolidación. Tercero, que los movimientos urbanos populares deben entenderse como procesos dinámicos, interactivos y políticos, en los que la ciudadanía puede articular demandas y apropiarse del espacio urbano. Finalmente, que la viabilidad de las decisiones colectivas requiere un diseño programático y organizacional capaz de equilibrar los criterios técnicos y políticos.

METODOLOGÍA

Esta investigación adoptó un enfoque cualitativo, desde una perspectiva crítica y multidimensional sobre planeación urbana, participación

ciudadana y derechos humanos. El objetivo fue analizar el proceso de construcción del Plan General de Desarrollo (PGD) y del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) en la Ciudad de México, además de seis casos de movilización social. Se buscó visibilizar las tensiones entre planeación institucional y resistencias ciudadanas, así como examinar de qué manera las movilizaciones disputan y resignifican los mecanismos de planeación.

Estrategia metodológica: diseño híbrido

Se empleó un diseño híbrido que integró diversas técnicas cualitativas para articular los planos normativo, técnico, institucional y social, recurriendo a la triangulación metodológica como estrategia para fortalecer la validez de los hallazgos. Las principales técnicas fueron:

- a) Revisión documental y normativa: se analizaron distintas versiones preliminares y finales del PGD y PGOT, la Ley de Planeación, documentos del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP), comunicados oficiales, medios y pronunciamientos de organizaciones sociales y redes académicas.
- b) Observación participante y trabajo de campo: se realizó este tipo de seguimiento en tres sectores específicos.
 - Académico: se participó en foros y talleres (principalmente en la Universidad Autónoma Metropolitana) con enfoques territoriales, ecológicos y de derechos humanos.
 - Social: se participó en asambleas, talleres y manifestaciones de colectivos barriales, pueblos originarios y organizaciones sociales.
 - Político-institucional: se estuvo en diversas presentaciones de informes y documentos del IPDP y en reuniones con autoridades locales.
- c) Análisis de seis casos de movilización social seleccionados por cumplir los siguientes criterios: (1) que participen en una disputa territorial, (2) que tengan demandas explícitas por el derecho a la ciudad y (3) que se trate de un movimiento urbano popular. Se reconstruyeron los casos con el uso de fuentes primarias y secundarias, documentando las prácticas de resistencia, los niveles de interlocución y los límites de la participación ciudadana en contextos de conflicto.

- d) Medición de la participación ciudadana: para ello, se utilizó la escalera de participación propuesta por Arnstein (1969), aunque adaptada a un modelo de siete niveles (del 0 al 6) que permiten clasificar la intensidad de la incidencia ciudadana: desde su ausencia total hasta el control ciudadano. Esta tipología facilitó la construcción de un indicador para medir el grado de participación en los casos analizados y, de forma complementaria, permitió establecer comparaciones entre distintos procesos. El nivel 0 corresponde a la nula participación; es decir, cuando la ciudadanía no tiene ninguna intervención en las decisiones públicas. El nivel 1 (información) corresponde a los casos en que la participación se limita a recibir los datos de las decisiones ya tomadas por los actores gubernamentales. El nivel 2 (simulación) se caracteriza por la ausencia de transparencia, generando la percepción de una participación inexistente. El nivel 3 (consulta) aparece cuando se reconoce la posibilidad de expresar opiniones, aunque estas no tengan una incidencia sustantiva en las decisiones finales. El nivel 4 (decisión) supone procesos de negociación y construcción de consensos entre actores gubernamentales y ciudadanos. El nivel 5 (cogestión) atañe a los casos en que se descentraliza la toma de decisiones y se comparte responsabilidades con la ciudadanía. Finalmente, el nivel 6 (control) supone que los participantes adquieren la mayoría del poder en la definición y gestión de las decisiones públicas.

Síntesis de los casos

1. Proyecto Conjunto Estadio Azteca (Coyoacán-Tlalpan): rechazo vecinal a la ampliación del estadio y construcción del complejo comercial, a través de la conformación de comités y la presentación de amparos.
2. Pueblo de Xoco en oposición al proyecto Mítikah (Benito Juárez): cuestionamiento ante la gentrificación y el despojo generados por el megaproyecto inmobiliario.
3. San Gregorio Atlapulco (Xochimilco): oposición a la construcción de obras hidráulicas sin consulta; denuncias por represión violenta y violaciones a derechos colectivos.
4. Derecho a la vivienda (diversas alcaldías): protestas contra desalojos y encarecimiento del suelo, acompañadas de demandas por una vivienda digna.

5. Registro de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México: rechazo a un sistema de registro, por considerar que viola su derecho a la autoadscripción y a la consulta previa.
6. Derecho al agua: rechazos vecinales ante reformas administrativas que pretendían favorecer desarrollos inmobiliarios.

Aunque diversos, estos casos comparten ciertos patrones: la exclusión en la toma de decisiones, la centralidad de intereses, la debilidad institucional y la emergencia de expresiones ciudadanas que articulan las demandas de derecho a la ciudad y el derecho al desarrollo justo.

LO POLÍTICO DEL ESPACIO PÚBLICO: LUCHAS TERRITORIALES Y REPRODUCCIÓN DEL CAPITAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El espacio público constituye la arena en la que se despliega la planeación de políticas públicas, en tanto implica la confrontación entre racionalidades, intereses y visiones de futuro divergentes (Aguilar Villanueva, 1992). Desde esta perspectiva, la dimensión política del espacio urbano se configura en medio de disputas y tensiones que ponen en juego el sentido mismo de la ciudad.

En los casos analizados, esta dinámica se manifiesta en prácticas de resistencia territorial, en las que los actores sociales organizan movilizaciones y protestas públicas para cuestionar las decisiones que afectan el desarrollo de sus territorios. A continuación, se presenta una tabla comparativa que sintetiza los principales hallazgos de los seis movimientos sociales analizado.

Caso	Periodo de discusión	Premisas del Estado	Prácticas reales	Formas participativas	Principales cuestionamientos	Nivel de participación	Actores involucrados
Organizaciones vecinales rechazan el Proyecto Conjunto Estado Azteca	2021–2022	Impulsar un megaproyecto de usos mixtos (centro comercial, hoteles, establecimientos) alrededor del estadio Azteca para detonar la inversión privada y la modernización urbana	Falta de consulta previa, insuficiente difusión de información	Asambleas vecinales, organización de protestas, solicitudes de información, uso de medios de comunicación y redes sociales.	Ausencia de transparencia en dos consultas organizadas, proyectos con afectación a la movilidad, presión sobre servicios básicos (agua, transporte)	2. Simulación: procesos con irregularidades y escasa transparencia, utilizados para legitimar una decisión ya tomada	Actores sociales: organizaciones vecinales de Coyoacán y Tlalpan Actores privados: Club América, Televisa, socios inmobiliarios Actores gubernamentales: alcaldías de Coyoacán y Tlalpan, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), Gobierno de la CDMX
Pueblo de Xoco rechaza el Proyecto Mitikah	2009–2023	Impulsar un megaproyecto inmobiliario (torres, hospital, hotel, centro comercial) como motor de inversión y desarrollo urbano en la zona centro-sur	Entrega de permisos sin consulta; privatización de vialidades; ausencia de información; apertura del complejo en 2022 pese a resistencias; presiones institucionales	Movilizaciones vecinales, bloqueos, clausuras simbólicas, exigencia de consulta vinculante, amparo judicial	Violación al derecho a consulta libre, previa e informada; desabasto de agua como forma de represión; desplazamiento forzado; afectación a la vivienda, al medio ambiente y al derecho a la ciudad; privatización del espacio público; criminalización de la protesta	0. Nula: no existió participación ciudadana real en la toma de decisiones.	Actores sociales: pueblo de Xoco, organizaciones vecinales Actores privados: Fibra Uno y otros desarrolladores inmobiliarios Actores gubernamentales: Seduvi, Gobierno de la CDMX, alcaldía Benito Juárez

(continúa)

Tabla 1

Comparación de los casos estudiados en el marco del proceso de planeación en Ciudad de México

(continuación)

Caso	Periodo de discusión	Premisas del Estado	Prácticas reales	Formas participativas	Principales cuestionamientos	Nivel de participación	Actores involucrados
Manifestación por derecho a la vivienda frente a la alianza del gobierno de CDMX con Airbnb	2022 (octubre-diciembre)	Atraer turismo global y normas digitales mediante el establecimiento de una alianza con Airbnb y Unesco; promover la economía del turismo en CDMX	Decisiones unilaterales sin consulta ciudadana; incremento en rentas y gentrificación; mercantilización de vivienda	Manifestaciones públicas, presión en redes sociales	Violación al derecho a la vivienda; especulación inmobiliaria; falta de regulación del arrendamiento; gentrificación; decisiones discrecionales en favor de intereses privados	0. Nula: procesos sin participación ciudadana para la toma de decisiones sobre la alianza con Airbnb	Actores sociales: colectivo Gattitos Contra la Desigualdad, Proyecto Migala Actor privado: Airbnb Actores gubernamentales: Seduvi, Gobierno de la CDMX
Manifestación en rechazo al sistema de registro de pueblos y barrios originarios	2022 (mayo-agosto)	Implementar un registro institucional de pueblos y barrios originarios; condicionar derechos colectivos al registro formal; tramitar la documentación y el reconocimiento oficial de las comunidades	Imposición de un sistema que vulnera la autodeterminación; limitación de derechos colectivos; procesos discrecionales de reconocimiento; presión institucional	Marchas, manifestaciones frente a tribunales y sedes gubernamentales, recursos jurídicos	Violación al derecho de autodeterminación; condicionamiento de derechos colectivos; arbitrariedad del gobierno en reconocer pueblos y barrios; afectación al derecho al desarrollo y a la ciudad	0. Nula: procesos sin participación ciudadana para la toma de decisiones sobre el sistema de registro	Actores sociales: Frente por la Defensa de los Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios de la cuenca del Anáhuac (FDDPBOCA); CPByC; asamblea de pueblos de Xoco Actores gubernamentales: Secretaría de Pueblos indígenas

(continúa)

(continuación)

Caso	Periodo de discusión	Premisas del Estado	Prácticas reales	Formas participativas	Principales cuestionamientos	Nivel de participación	Actores involucrados
Manifestación por el derecho al agua	2023 (marzo)	Propuesta de reformas a la Ley del derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua; digitalización de dictámenes de factibilidad hídrica; simplificación de trámites para proyectos inmobiliarios y comerciales	Favoritismo hacia grandes desarrollos inmobiliarios; procesos discriminatoriales de otorgamiento de factibilidad; omisión de estudios técnicos sobre disponibilidad de agua; riesgo de sobreexplotación de recursos hídricos; afectación a derechos de comunidades	Manifestaciones organizadas; diálogo con legisladores para modificar aspectos del dictamen; protestas por redes sociales; articulación de comunidades afectadas	Favorecimiento del capital inmobiliario sobre las necesidades sociales; amenaza al derecho al agua, al desarrollo y al derecho a la ciudad; ausencia de participación ciudadana en la elaboración de la ley	0. Nula: no existió participación ciudadana en la elaboración de la ley; solo incidencia limitada en ajustes posteriores	Actores sociales: FDDPBOCA; Proyecto Migala, comunidades afectadas de Xoco, El Cerrito Sebastián Tecoloxtitla, San Mateo Tlaltemango y otras colonias Actores gubernamentales: SACMEX, Congreso de la Ciudad de México, Agencia Digital de Innovación Pública. (ADIP), Jefatura de Gobierno de la CDMX

(continúa)

(continuación)

Caso	Periodo de discusión	Premisas del Estado	Prácticas reales	Formas participativas	Principales cuestionamientos	Nivel de participación	Actores involucrados
PGD y PGOT	2022-2023	Se presentó como un proceso democrático, técnico y participativo para definir el rumbo del desarrollo y el ordenamiento territorial de la CDMX durante los próximos veinte años, con objetivos de cohesión social, sustentabilidad y calidad de vida.	En las primeras versiones se propuso reducir una tercera parte del suelo de conservación, favoreciendo la especulación inmobiliaria. Captura institucional del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP). Influencia directa del Gobierno y de actores inmobiliarios en el diseño de los instrumentos.	Consultas públicas limitadas y no deliberativas, caracterizadas por falta de transparencia, incoherencia metodológica y ausencia de vinculación real con las decisiones	Simulación de participación, contradicción entre discurso oficial y prácticas autoritarias. Amenaza a bosques, ejidos y pueblos originarios; desconocimiento de la participación vinculante exigida por el marco normativo e internacional en materia de derechos humanos	2. Simulación: procesos con irregularidades y falta de transparencia, utilizados para legitimar una decisión ya tomada	Actores sociales: pueblos originarios, colectivos urbanos, organizaciones ambientales, académicos críticos Actores gubernamentales: Gobierno local, SACMEX, Seduvi, Secretaría de Medio Ambiente (Sedema), IPDP, Congreso local

En los seis casos analizados, lo político del espacio público se manifiesta en disputas territoriales que cuestionan tanto a los proyectos específicos como a los marcos institucionales que los legitiman. Aunque se implementaron mecanismos consultivos formales en los distintos casos, incluidos el PGD y el PGOT, las experiencias mostraron que tales prácticas fueron limitadas, reproduciendo patrones de exclusión y discrecionalidad. Así, más allá de las particularidades de cada conflicto, emerge un rasgo común: la participación ciudadana se restringe a formatos consultivos y no vinculantes, utilizados como recurso de legitimación más que como espacios de deliberación colectiva. Esta condición alimenta la desconfianza y propicia formas de autoorganización que, en los seis casos analizados, se expresan en protestas, resistencias y en la construcción de alianzas.

En distintos momentos del proceso, diversas organizaciones sociales estuvieron presentes: participaron en varios de los casos analizados y también lo hicieron en las movilizaciones que cuestionaron directamente los mecanismos de consulta del PGD y el PGOT. Esto pone de manifiesto el carácter dinámico e interconectado de los movimientos urbanos populares. En este contexto, los pueblos originarios destacan como actores centrales de los conflictos urbanos, al reivindicar sus derechos territoriales y sus propias formas de organización social, y al generar redes de colaboración para resistir de manera colectiva ante las decisiones institucionales que afectan su participación y control sobre el territorio. Estas conexiones fortalecen la capacidad de incidencia, consolidan un patrón de acción conjunta y permiten la construcción de identidades, la apropiación de espacios y la reivindicación de derechos. Todo ello evidencia el carácter político e interactivo de los conflictos, tal como señalan McAdam et al. (2001).

Las respuestas institucionales contrastan con los marcos jurídicos que promueven una planeación democrática e inclusiva. El gobierno de la Ciudad de México mantuvo una postura contradictoria, exhibiendo un discurso progresista que en la práctica no garantiza derechos humanos, como advierte Rolnik (2017). Los gobiernos suelen invocar derechos y sustentabilidad a la vez que consolidan dinámicas de mercado, como lo ilustra claramente el Proyecto Conjunto Estadio Azteca. En ese caso, no hubo diálogo con la sociedad, sino acuerdos discrecionales con los actores privados, excluyendo a la ciudadanía y simulando consensos para legitimar el proyecto.

Contrario a lo que plantean Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo (2008), aun cuando la planeación debería abrir espacios de construcción conjunta, predominan las decisiones predefinidas, sin apertura al disenso. En lugar de reconocer la diversidad territorial, se prioriza la rentabilidad del suelo urbano. El caso Mítikah confirma lo señalado por Harvey (2003) sobre la acumulación por desposesión: la especulación inmobiliaria trasciende partidos y gobiernos, mostrando un patrón de continuidad en el que las instituciones se alinean con el capital y no con los derechos colectivos.

En San Gregorio Atlapulco, esta lógica se profundizó con la represión policiaca. Aunque el discurso oficial exaltó la participación, la práctica evidenció mecanismos de coerción, lo que remite a lo advertido por Canto Sáenz (2015) y Ziccardi (2016): la planeación tensiona la racionalidad técnica del Estado con los juicios comunitarios y, en este caso, dicha tensión se resolvió mediante la exclusión y el uso de la fuerza. Las protestas por vivienda frente a la alianza establecida con Airbnb muestran otra arista de la problemática: pese al potencial transformador de la participación, la decisión favoreció la financiarización y turistificación de la ciudad. Como advierten Zibechi (2012) y Harvey (2003), el Estado reordena territorios al servicio de la acumulación, no de los derechos.

El Sistema de Registro de Pueblos y Barrios refuerza esta tendencia. Aunque haya sido presentado como un reconocimiento, en la práctica funciona como un control burocrático que condiciona los derechos. En ese sentido, se confirma la tesis de Haesbaert (2011), según la cual las instituciones actúan como dispositivos de territorialización del poder, limitando la autonomía de pueblos originarios. La reforma a la Ley de Aguas cierra el cuadro: el simplificar trámites para inmobiliarias a través de solicitudes digitales ejemplifica lo que Swyngedouw (2006) denomina “despolitización tecnocrática”, pues el agua se reduce a ser un requisito administrativo, sin debate público.

En conjunto, los casos revelan un patrón estructural. Como señalan Lefebvre (1969) y Harvey (2003), el desarrollo urbano es una disputa por la producción del espacio, en la que prevalecen los intereses del capital por sobre los derechos sociales. Así, el discurso oficial de participación, derechos y sustentabilidad opera como la legitimación simbólica de un modelo de ciudad que en realidad es mercantilizada y excluyente. La Figura 1 muestra una movilización realizada en 2022 en

la Ciudad de México en contra de la denominada “Ciudad Mercancía”, expresión de las disputas sociales que emergen frente a estos procesos de mercantilización urbana.



Figura 1

Movilización en contra de la Ciudad Mercancía 2022 en Ciudad de México

Nota. Fotografía tomada por los autores el 10 de noviembre del 2022. En la manifestación, las consignas contenían las principales críticas al modelo de ciudad construido, como “los pueblos callados serán gentrificados” y “agua sí, megaproyectos no”.

PLANEACIÓN COMO CAMPO MULTIDIMENSIONAL: EVIDENCIAS CRÍTICAS DESDE EL PGD Y EL PGOT EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El proceso de elaboración del Programa General de Desarrollo (PGD) y del Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) en la Ciudad de México puso en evidencia las limitaciones de los mecanismos de participación impulsados por las instituciones. Si bien se organizaron foros temáticos, audiencias públicas y se habilitó una plataforma digital para recibir propuestas, estos espacios resultaron poco accesibles, fueron escasamente difundidos y no ofrecieron la garantía de que las aportaciones ciudadanas sean integradas en los documentos finales.

Diversos colectivos denunciaron que las consultas se realizaron de forma apresurada, no brindaron la información suficiente como para sostener un debate horizontal y se rigieron por dinámicas que priorizaron la simulación de apertura por encima de la inclusión sustantiva.

En la práctica, este déficit participativo mostró cómo los instrumentos de planeación privilegiaron la legitimación de las decisiones ya tomadas más que la deliberación colectiva, lo cual justamente debilita la legitimidad democrática.

Este escenario contrasta con lo que la teoría de la planeación establece. Aguilar Villanueva (1992) y Canto Sáenz (2015) sostienen que la legitimidad de los procesos de planeación exige articular conocimientos técnicos con consensos sociales, mientras que Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo (2008) destacan que tales procesos deben funcionar como espacios deliberativos capaces de transformar los conflictos en acuerdos parciales. Lo ocurrido con el PGD y el PGOT reveló lo opuesto: se ejercieron prácticas excluyentes que limitaron la participación real. Además, estas deficiencias no constituyen un hecho aislado, sino que —más bien— son parte de un patrón más amplio que se evidencia en los seis casos analizados. Consiste en que la configuración del espacio público se presenta formalmente como participativa, pero en la práctica reproduce dinámicas de exclusión y discrecionalidad que, a su vez, alimentan la desconfianza frente a las instituciones y motivan la autoorganización social como estrategia de resistencia.

Dror (1990) y Roth (2002) entienden la planeación como un proceso orientado a la toma de decisiones prospectivas, sustentadas en investigación rigurosa, cuyo propósito es coordinar políticas sectoriales y reducir la incertidumbre. Sin embargo, los documentos analizados presentan debilidades significativas: carecen de objetivos precisos, metas verificables y responsables concretos; no se articulan con presupuestos y ofrecen una narrativa genérica más que una verdadera hoja de ruta operativa.

Esta fragilidad se profundiza con la confusión entre planes y programas, como advierte Ander-Egg (1991). Los planes deben establecer prioridades estratégicas de largo plazo, mientras que los programas tienen la función de operacionalizar tales prioridades. La presentación simultánea del PGD y el PGOT evidencia esta confusión y contradice principios técnicos elementales. En este sentido, Ortegón et al. (2005) subrayan la necesidad de vincular la visión estratégica con la gestión y los resultados, lo cual no existe en estos documentos.

A ello se suma una visión fragmentada del territorio, derivada de la ausencia de una dimensión metropolitana capaz de atender problemas

estructurales como la vivienda, la movilidad y el agua. Asimismo, la dimensión estratégica es sumamente débil —diagnósticos imprecisos, objetivos ambiguos y ausencia de indicadores y responsables—, lo cual compromete su evaluación futura. En síntesis, tanto el PGD como el PGOT muestran una débil planeación, sobre todo en sus dimensiones técnicas y democráticas, al carecer de claridad metodológica y de mecanismos efectivos de articulación con la ciudadanía. Más allá de la consulta formal, resulta indispensable avanzar hacia un modelo de planeación que garantice las condiciones materiales, jurídicas y políticas que posibiliten una participación ciudadana deliberativa en torno a la configuración del territorio. De este modo, la planeación deja de ser un ejercicio centrado en formalidades procedimentales para convertirse en un proceso orientado a materializar los principios de los derechos humanos.

La inconformidad social frente a los procesos de elaboración del PGD y el PGOT también se manifestó mediante la realización de acciones colectivas en el espacio público, como se observa en la movilización frente al Congreso de la Ciudad de México (Figura 2).



Figura 2

Concentración frente al Congreso de la Ciudad de México en rechazo a la imposición del PGD y el PGOT 2023

Nota. Fotografía tomada por los autores el 14 de junio del 2023. La marcha fue organizada principalmente ante lo que diversas organizaciones sociales calificaron como “imposiciones del gobierno y abuso de poder”, tras la decisión unilateral de dar por terminada la consulta pública. Esta acción excluyó la participación de comunidades, pueblos, barrios, colonias y organizaciones sociales en la construcción de las versiones del PGD y el PGOT del año 2023.

CONCLUSIONES

La planeación en la Ciudad de México se confirma como un proceso técnico, político y social, en el que convergen racionalidades encontradas sobre el desarrollo urbano (Aguilar Villanueva, 1992; Dror, 1990; Roth, 2002; Ziccardi, 2016). El análisis de los casos revisados muestra que la participación ciudadana, aunque reconocida normativamente como un derecho y una condición de legitimidad (Aguilar Astorga, 2017), ha resultado insuficiente. Predominan procesos de consulta no vinculantes, prácticas opacas y mecanismos de diálogo de carácter principalmente simbólico (Borja & Muxí, 2003; Díaz Aldret, 2017).

Un hallazgo central es que ninguno de los dos instrumentos analizados (PGD y PGOT) fueron aprobados formalmente. Más que un vacío técnico, este desenlace refleja la naturaleza conflictiva de la planeación urbana y pone en evidencia las tensiones políticas, las presiones sociales y la dificultad para articular consensos frente a la centralidad de las decisiones. Al mismo tiempo, puede interpretarse como un efecto de la acción colectiva, en tanto las protestas y resistencias lograron frenar la imposición de un modelo urbano excluyente, evidenciando la capacidad de los repertorios contenciosos para incidir en la transformación de los escenarios institucionales (McAdam et al., 2001).

La falta de aprobación de estos instrumentos, si bien expresa fragilidad institucional, también da cuenta de la potencia de los pueblos originarios y de los movimientos urbanos populares que, mediante estrategias de autoorganización, litigio y protesta, han defendido sus derechos territoriales y han ampliado los márgenes de incidencia en la producción de la ciudad (Sugranyes & Mathivet, 2011; Mesías & Romero, 2014).

En este marco, democratizar la planeación implica superar la simulación participativa y generar condiciones técnicas, jurídicas y políticas que garanticen la participación real de la ciudadanía en la construcción de las políticas urbanas (Arnstein, 1969; Díaz Aldret, 2017). Ello supone reconocer la planeación como un acto político en el que se negocian jerarquías y se disputan derechos (Aguilar Villanueva, 1992; Canto Sáenz, 2015).

El desafío, por tanto, no consiste únicamente en mejorar los instrumentos, sino en transformar las reglas del juego institucional. Para lograrlo, se requiere un diseño organizacional que garantice la viabilidad

de las decisiones colectivas, que considere los límites del entramado social y que reconozca la complejidad técnica y política del asunto.

En suma, el análisis de los seis casos estudiados y de la experiencia de elaboración del PGD y el PGOT evidencia que la planeación urbana en la Ciudad de México atraviesa un momento crítico. Por un lado, está marcada por la exclusión, la simulación participativa y la crisis institucional; por otro lado, también lo está por la emergencia de actores sociales capaces de disputar la configuración del espacio público y proponer alternativas frente a la mercantilización del territorio.

El futuro exige avanzar hacia innovaciones democráticas que reconozcan estos procesos de resistencia y construcción colectiva, colocando en el centro la garantía de todos los derechos humanos y la formulación de políticas públicas sustentadas en la deliberación y el consenso social.

La Figura 3 muestra una manifestación organizada por pueblos originarios en el zócalo de la Ciudad de México en rechazo a la imposición del PGD y el PGOT, expresión de las disputas sociales que emergen frente a estos procesos de planeación.



Figura 3

Manifestación organizada por pueblos originarios en rechazo a la imposición del PGD y el PGOT en el zócalo de Ciudad de México

Nota. Fotografía tomada por los autores el 14 de junio del 2023. La imagen refleja la lucha de los pueblos originarios por resignificar lo público. Más que una protesta, constituye un acto de resistencia que reivindica sus saberes y valores ancestrales para la construcción de una ciudad basada en la justicia, la diversidad y el respeto comunitario.

REFERENCIAS

- Aguilar Astorga, C. R. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. M. A. Porrúa.
- Ander-Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación*. Siglo Veintiuno.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Electa; Diputación de Barcelona.
- Cabrero, E. (Coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993: logros y desencantos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas; M. A. Porrúa.
- Canto Sáenz, R. (2015). Políticas públicas, racionalidad y razón. *Tópicos, Revista de Filosofía*, 49, 259-290. <https://doi.org/10.21555/top.v0i49.752>
- Carrión, F., & Erazo, J. (Coords.). (2016). *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política*. Universidad Nacional Autónoma de México. https://www.puec.unam.mx/pdf/libros_digitales/el_derecho_a_la_ciudad_digital.pdf
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341
- Dror, Y. (1990). *Enfrentando el futuro* (J. J. Utrilla, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez Tamayo, A. L., & Sánchez Mazo, L. M. (2008). Sentidos contemporáneos de la planeación y el desarrollo. Planeación para el desarrollo integral del territorio. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 11-28.
- Haesbaert, R. (2011). *El mito de la desterritorialización: De la crisis de la territorialidad a los multiterritorialismos*. Siglo Veintiuno.
- Harvey, D. (2003). Accumulation by dispossession. En *The New Imperialism* (pp. 137-182). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199264315.001.0001>
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad* (J. González-Pueyo, Trad.). Península. <https://www.comunicacionyurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/Lefebvre-El-derecho-a-la-ciudad3.pdf>
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge University Press.
- Mesías, R., & Romero, G. (Coords.). (2014). *El planeamiento participativo en los procesos de la producción social del hábitat*. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cu/Libro-Planeamiento-Participativo-1.pdf>

- Morales Guzmán, J. C., de la Torre Galindo, F. J., & Muñoz Villarreal, C. (Coords.). (2024). *La planeación en la Ciudad de México. Inconsistencias, problemáticas y alternativas desde el enfoque de los derechos humanos*. Universidad Autónoma Metropolitana. <https://doi.org/10.24275/uama.5916.10753>
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5607>
- Ortiz Flores, E. (Coord.). (2008). *El derecho a la ciudad en el mundo: Compilación de documentos relevantes para el debate*. Habitat International Coalition. <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>
- Rolnik, R. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Sánchez Castañeda, L. A. (2023). *Planeación participativa de políticas públicas para el desarrollo en la Ciudad de México 2022. El caso del PGD y el PGOT, desde los movimientos sociales* [Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma].
- Sugranyes, A., & Mathivet, C. (Eds.). (2011). *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Habitat International Coalition. <https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2014/06/Ciudades-para-todos-HIC-2011.pdf>
- Swyngedouw, E. (2006). Metabolic urbanization. The making of cyborg cities. En N. Heynen, M. Kaika, & E. Swyngedouw (Eds.), *In the nature of cities: Urban political ecology and the politics of urban metabolism* (pp. 20-39). Routledge.
- Zibechi, R. (2012). *Territorios en resistencia. Cartografía política de las poblaciones campesinas, indígenas y negras de América Latina*. Zambra-Baladre.
- Ziccardi, A. (2016). Cuestión social y el derecho a la ciudad. En F. Carrión & J. Erazo (Coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política* (pp. 23-40). Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad; Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; International Development Research Center; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6m0z.4>

