

DERECHO A LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

28 de noviembre de 2022

Análisis y propuestas en torno a los proyectos de Plan General de Desarrollo y Programa General de Ordenamiento Participativo de la Ciudad de México

Presenta: Red de Derechos Humanos y Planeación

I. Presentación

El desarrollo social, económico y urbano de la Ciudad de México y su zona metropolitana ha seguido y consolidado un patrón de reproducción desigual y territorialmente expansivo. En las últimas cuatro décadas, la ciudad pasó de 8,831,079 a 9,209,944 habitantes, pero el número de viviendas aumentó 57% (de 1,754,727 a 2,756,319); a escala metropolitana la ocupación del suelo se multiplicó casi tres veces (285%, es decir, de 61 mil a 235 mil hectáreas), mientras que su población creció 53% (de 14.2 millones de habitantes a 21.8 millones). Además, en este lapso la ciudad transformó su actividad económica privilegiando los servicios y comercios, no obstante, las condiciones ambientales continúan siendo críticas por los patrones de producción y consumo de energía, de extracción y uso de agua, así como de generación de residuos sólidos.

Como un hito en este proceso histórico, la reforma política de la capital mexicana se consolidó el 31 de enero de 2017 con la aprobación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) -publicada el 5 de febrero en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad¹. La Constitución tiene tres ejes fundamentales: la centralidad de los derechos humanos, la participación ciudadana y el cambio en las orientaciones de la gestión pública con base en la planeación para el desarrollo. Para ello estableció la creación de un organismo independiente del Ejecutivo (el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, IPDP) cuyo deber es incrementar la “racionalidad técnica”, limitar la “racionalidad política” y generar las condiciones para una discusión pública que permita alcanzar consensos en torno a los objetivos de mediano y largo plazo del desarrollo que deben ser promovidos por las autoridades locales en beneficio de los habitantes y visitantes de la ciudad.

Las discusiones sobre el desarrollo de la ciudad se animaron en el mes de julio de 2021 con la convocatoria a la consulta pública de dos de los instrumentos de planeación más importantes para la ciudad: el Plan General de Desarrollo (PGD) y el Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT). Sin embargo, se destinaron sólo siete días -del 5 al 12 de agosto- para que la ciudadanía pudiera revisar, analizar y opinar sobre 821 páginas de información técnica (275 del PGD y 546 del PGOT). Esto evidenció que el propósito real no era abrir las puertas a la consideración de la sociedad sino pasar rápidamente ambos proyectos al Congreso de la Ciudad para su aprobación. Dada la inconformidad social, aquella convocatoria no fue validada y el proceso entró en una pausa incierta.

¹ Se puede consultar en

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/5ce082b97c1d162262f168cd2612088d.pdf

Un año después, el 8 de julio de 2022, se dio a conocer la nueva convocatoria para la consulta pública de los dos instrumentos², esta vez con un plazo de cinco meses: del 8 de agosto de 2022 al 8 de enero del 2023. Al momento de escribir este documento se han llevado a cabo diversas actividades por parte del IPDP (foros, presentaciones, mesas), pero, a nuestro juicio, con poco o nulo diálogo público real. Parecería que el objetivo ahora es legitimar lo que ya fue decidido.

En cambio, ha sido una demanda social que la planeación recupere los principios establecidos en la Constitución Política. En la discusión pública se ha insistido en hacer valer el principio de participación ciudadana de una forma integral y en todas las fases del ciclo de las políticas, propiciando la deliberación colectiva como la forma de afrontar efectivamente los grandes problemas de la ciudad. Dado el retraso en la promulgación del PGD y del PGOT, consideramos que en las etapas de sistematización de las propuestas y de discusión en el Congreso es posible aún profundizar la intervención de la sociedad en la deliberación de los asuntos cruciales de la planeación.

Encuentro de trayectorias

Con la primera convocatoria a la consulta pública de los proyectos de PGD y PGOT por parte del IPDP, y principalmente como reacción a la opacidad en su formulación y tendencia a imponer sus planteamientos generales, una diversidad de organizaciones, grupos, movimientos, instituciones y personas comenzaron a abrir espacios para expresar sus preocupaciones sobre el contenido de ambos proyectos y discutir posibles alternativas. El colectivo que formula el presente documento es consecuencia del encuentro de las trayectorias de algunos de estos actores en esta coyuntura.

Nosotras y nosotros reconocemos la complejidad de todo proceso de planeación y apelamos a que sea siempre abierto, transparente, participativo, democrático y deliberativo, que promueva el involucramiento individual y colectivo, crítico y propositivo. Nuestro enfoque es de largo plazo, pero entendemos la coyuntura por lo que hemos considerado importante emitir nuestras opiniones y propuestas. Al mismo tiempo, respetamos y apoyamos las voces que rechazan los proyectos por representar una amenaza a sus derechos.

Consideramos insuficiente la consulta pública como único mecanismo de participación porque sostiene la elaboración de planes y programas en la “caja negra”. En cambio, nuestro proceso ha sido complejo, concreto, con algunos momentos de tensión y otros de construcción de acuerdos, por lo que lo consideramos como un ejemplo de la deliberación que exigimos en el proceso impulsado por el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.

De principio, en consonancia con la Constitución Política de la Ciudad de México, esperamos que la planeación deje atrás las formas de gestión pública que veían en la sola expansión del mercado y en la penetración de los valores empresariales en la administración gubernamental las claves para la solución de los problemas públicos. Ante aquellas promesas incumplidas y el incremento de los problemas sociales, económicos y territoriales, consideramos importante y necesario retomar el papel regulatorio de los poderes públicos, garantizando que estén sujetos al control de la sociedad para evitar el autoritarismo burocrático.

² La primera convocatoria fue publicada el 5 de julio de 2021 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y se puede consultar en el sitio:
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/bbf1e8fda1a5c8097a5239522a8c0d41.pdf

Ya no es admisible suponer que sólo el día a día del mercado basta para remontar los desafíos de nuestra sociedad; por el contrario, se requiere pensar en el mediano y largo plazos y dirigirnos hacia ellos guiados por los valores democráticos y los derechos humanos para alcanzar el desarrollo integral al que pueblos y personas tenemos derecho. Para tal fin es indispensable recuperar la práctica de la planeación como promesa de futuro sustentada en la crítica a la realidad y, en tal medida, ejercerla como proceso de construcción de acuerdos entre los diferentes actores de tal forma que se promuevan los reequilibrios para la disminución de la desigualdad social, económica y territorial, así como en las diversas relaciones de poder.

Si bien el acuerdo social expresado en la Constitución Política de la Ciudad de México estableció la planeación participativa y deliberativa como instrumento para avanzar en la realización de los derechos de pueblos y personas, la realidad nos demuestra que estamos muy lejos aún de esos ideales. Nos preocupa que la improvisación, las visiones parciales del interés privado y las estrategias partidarias terminen primando sobre el interés público. Nos inquieta que a lo largo de la discusión de la planeación se han venido tomando decisiones que son de trascendencia y que refuerzan las inercias que han dañado a la ciudad y que desatienden las propuestas de esperar a los resultados de la planeación. Frente a eso elaboramos este esfuerzo propositivo cuyos resultados inmediatos pretendemos, ciertamente, que sean atendidos por las instancias gubernamentales, pero van mucho más allá. Los formulamos también y, sobre todo, como guía de nuestras acciones futuras para, desde la sociedad civil, influir sobre las políticas públicas y sobre las decisiones fundamentales acerca de nuestra ciudad.

A continuación, exponemos los resultados de nuestras discusiones –hasta el momento– que incluyen la revisión crítica a las propuestas de proyectos de PGD y PGOT, así como los planteamientos propositivos que consideramos pueden revertir la tendencia difusa y mercantil del desarrollo de la ciudad para dar un paso más hacia el enfoque de derechos. Al final se incluyen dos anexos con la síntesis del procesamiento que se le dio a nueve temas de ambos instrumentos. Aunque proponemos la inclusión de este material en los formatos de la consulta pública, para nosotros es importante dejar claro que la discusión debe continuar y ser cada vez más amplia, por lo que esperamos que estos insumos contribuyan a ese fin.

II. El proyecto de Plan General de Desarrollo (PGD)

Desde el primer documento del 2021 se presentaba una amplia batería de elementos conceptuales que se utilizan a manera de principios (como en el caso de desarrollo, innovación, transformación), fundamentos teóricos (territorio, complejidad y sistemas) y propósitos (reducción de la desigualdad, equidad) que no lograron integrar un aparato teórico ni crítico y, por lo tanto, establecía un *collage* que consolidaba la fragmentación entre análisis y estrategia, así como entre las temáticas incluidas. Este “abigarramiento conceptual” no permite afrontar la tensión existente entre el enfoque económico y el socioambiental que tantas desigualdades ha generado en los últimos años en la Ciudad. Esta condición se manifiesta en los siguientes puntos que destacamos:

- a) Si bien se menciona que la dinámica en el cambio territorial y demográfico de la Ciudad de México (CDMX) tiene relación social, económica y política con “otros territorios”, es decir, los municipios conurbados y los que integran la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), no se menciona cuáles son los municipios,

ni cómo se asume el enfoque de carácter metropolitano. Habrá que resaltar que si bien durante los últimos lustros las instancias de gestión metropolitana han perdido fuerza, en estos documentos pareciera tratarse de un asunto accesorio y no fundamental para garantizar la gobernabilidad de esta enorme urbe, lo que implica, de igual manera, una oportunidad desaprovechada hasta este momento para llevar a cabo una planeación que, entre otros puntos, considere el ciclo hidrológico y espacial del agua, una mejor distribución territorial y una provisión más equitativa de los bienes y servicios públicos.

- b) La realización progresiva de los derechos humanos que se plantea en la Constitución demanda acciones concretas. No obstante, a fin de facilitar la toma de decisiones en el proyecto se siguen diseñando acciones fragmentadas por derecho o por grupo de población, eludiendo el carácter integral de los derechos reconocidos por la CPCM. Por ejemplo, los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes siguen siendo los grupos sociales más desprotegidos y enfrentan mayores barreras para ejercer sus derechos; precisamente, esto se debe, entre otras cosas, a la falta de políticas transversales e integrales que representen cambios sociales, políticos y culturales en la forma en la que se planea la Ciudad. Al igual que estos grupos, las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las que viven en situación de calle deberían ser sujetos de atención integral y no fragmentada; las pocas complementariedades que aparecen son más fortuitas que deliberadas.
- c) La diversidad temática que se incluye es amplia y de difícil comprensión, y no logra tejer un abordaje integral por la ausencia de un marco teórico-analítico de referencia. Los temas se desarrollan de manera diferenciada, algunos de manera enunciativa, otros con carácter estratégico y sin una lógica en materia de importancia (extensión), pues algunos son abordados de forma muy minuciosa y otros más de forma enunciativa. Un ejemplo lo podemos encontrar en lo referente a los derechos sociales, o bien, en la forma en la que ellos serán garantizados, pues, por ejemplo, se sustituye un “sistema de bienestar social y desarrollo económico distributivo” (establecido en la propia CPCM³) por un “sistema de bienestar y cuidados” que, de entrada, resulta sumamente limitado en sus planteamientos si se analiza a la luz del enfoque de derechos.
- d) Para la integración entre las políticas de desarrollo social y desarrollo económico y la existencia de instrumentos de gestión pública que vayan más allá de las relaciones entre las secretarías y la jefatura de gobierno, la CPCM determinó la concepción de “sistemas” como una nueva forma de relación entre ellas. Pero en el proyecto la gestión de la política de bienestar se plantea de manera desarticulada, sin considerar la colaboración intergubernamental, particularmente en temas como la salud y la educación (más aún en este último caso ante la falta de descentralización de los

³ Estableció el artículo 17, numeral 2 de la CPCM: “Corresponde al gobierno, planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de la ciudad, junto con las alcaldías, con la concurrencia participativa y responsabilidad social de los sectores público, privado y social que establezcan un sistema de bienestar social y desarrollo económico distributivo. En el ámbito de sus competencias, garantizarán los medios de coordinación con el gobierno federal, las instancias metropolitanas y los sectores privado y social, considerando los mecanismos de participación ciudadana”.

servicios educativos en el nivel básico), por lo que pareciera aplicarse, de facto, una especie de división del trabajo, en donde, por ejemplo, el gobierno federal asume la directriz de los grandes programas y de los niveles de atención más importantes en tanto que corresponde al gobierno local implementar acciones compensatorias (como la entrega de uniformes y útiles o becas de menor cuantía que las del Gobierno Federal a los alumnos de educación básica).

- e) Uno de los elementos centrales en el desarrollo sostenible, tal y como es definido en la CPCM, es el trabajo. Sabemos que su legislación es federal, pero ningún orden de gobierno puede quedar excluido de su promoción y garantía, en particular el de la Ciudad de México, por mandato expreso de la CPCM. En el proyecto de PGD la política de fomento al trabajo queda reducida desde su diagnóstico al atribuir las diferencias salariales solo a las diferencias en la productividad. El reto fundamental es el de la generación de trabajo de calidad, acorde con el programa de la OIT de *Trabajo Digno*. En este sentido, se requieren alternativas concretas para que el gobierno de la ciudad fomente la ocupación de calidad, incrementando y haciendo eficaz la inspección laboral; proponemos que se promueva el trabajo generado por la propia sociedad organizada, haciendo uso del poder de compra gubernamental, esto requiere de una política de apoyo permanente a las empresas sociales y cooperativas, con apoyos para la comercialización, el financiamiento y el rediseño de productos. También puede aportar el gobierno local al fortalecimiento del ingreso y las condiciones laborales en general por medio de la legislación de las relaciones con los trabajadores del sector público como lo mandata la propia Constitución.
- f) Como hemos señalado, persiste la tendencia que ha imperado en las últimas décadas en América Latina a separar la política económica de la política social, con lo cual ésta termina siendo pensada como la asistencia a los pobres y no, junto con aquélla, como promotora del desarrollo. En cambio, la CPCM mandata la planeación de ambas en estrecha relación. Al respecto proponemos concretar el mandato constitucional del sistema que permite vincularlas: el *Sistema de bienestar social y desarrollo económico redistributivo*. Además, para tal fin sabemos que es indispensable ampliar los ingresos públicos, para lo que no basta la mejora recaudatoria, se requiere de una profunda reforma fiscal progresiva y de aplicación paulatina, con la cual se grave más a las personas de mayores ingresos y a la propiedad. Se deberá revertir la tendencia al estancamiento e incluso disminución en algunos rubros como el de *Aprovechamientos*. De la misma manera es menester respetar las distintas instancias en materia de desarrollo social estipuladas en la Constitución Política de la Ciudad de México. Es importante recuperar los principios y valores establecidos a nivel internacional para generar una política garantizadora de los derechos humanos; por otro lado, abogamos por el establecimiento de una política de desarrollo social integral, que vaya más allá de las transferencias económicas, pues, éstas deben conjuntarse con una serie de servicios públicos (salud, educación, transporte, etc.) que permitan combatir, de forma coordinada, los complejos problemas que afectan, de forma diferenciada a grupos e individuos, por ello, pensar en dimensiones como la cobertura y la calidad es fundamental. Asimismo, se debe repensar la política social en el ámbito de las relaciones intergubernamentales que pueden afectar su propio desarrollo, por ejemplo, en el entorno metropolitano en el que la Ciudad de México se encuentra inmersa, así como en la relación con el Gobierno Federal para alcanzar,

entre otras cosas, la descentralización de los servicios educativos en el nivel básico; por último, pero no menos importante en torno a este tema, se deben revisar o reelaborar los diagnósticos sobre los distintos problemas, pues, las propuestas en torno a los grupos de atención especial se encuentran desarticuladas o abocadas sólo a algunas problemáticas. De la misma manera, el monitoreo y seguimiento de dichas propuestas es difícil de alcanzar para identificar vacíos o debilidades con los indicadores propuestos.

- g) Así mismo, es muy importante considerar que las estrategias económicas propuestas (tanto en el proyecto de PGD como en el de PGOT), lejos de combatir las inequidades podrían terminar reproduciéndose, pues se opta por la tradicional fórmula que ha perpetuado las desigualdades territoriales de carácter estructural, dejando en libertad al capital inmobiliario en algunas zonas ya favorecidas y distribuyendo oportunidades de fomento a industrias creativas e intensivas en conocimiento en algunas zonas, mientras que, para el resto, tradicionalmente rezagadas, se proponen actividades de menores rendimientos y el aumento de la productividad agrícola por medio de la creación de dos polos de desarrollo en las zonas rurales.
- h) Para alcanzar los objetivos que se proponen en el presente documento, es necesario que existan mecanismos efectivos de participación ciudadana, para poder incidir no sólo en la exposición de los problemas que aquejan a determinados sectores o zonas de la Ciudad, sino para generar mecanismos de incidencia en todo el ciclo de las políticas y programas públicos; por ende, es necesario precisar y fortalecer el vínculo entre el Sistema de Planeación y los órganos y niveles de representación ciudadana contemplados en la legislación especializada sobre participación ciudadana en virtud de las diferentes escalas y unidades territoriales.

Es difícil alcanzar la participación ciudadana sin mecanismos de transparencia y acceso a la información en posesión del gobierno, por lo que se debe recuperar la noción de gobierno abierto y gestión democrática de la Ciudad establecidos en el texto constitucional, y en la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México, para que, de esta manera, se pueda generar una transparencia proactiva y no focalizada, aprovechando, además, los canales que el desarrollo tecnológico posibilita, esta puede ser una vía que permita acercar el gobierno a la gente, así como agilizar los trámites y las gestiones correspondientes. El entorno de la pandemia por COVID-19, se presentó como un impulso negativo que, pese a todo, sirvió para digitalizar muchos de los servicios que, anteriormente, sólo se podían realizar de forma presencial, por lo que es necesario aprovechar lo andado.

Por último, se debe definir en la legislación secundaria y disposiciones administrativas, en materia de planeación, cómo, cuándo y dónde la participación es posible, teniendo en cuenta la diversidad de formas de participación y de capacidades organizativas, pues, como decíamos, es necesario que esos canales se encuentren presentes en todo el ciclo de las políticas, desde la manifestación de los problemas, pasando por la implementación (pero yendo más allá de las clásicas contralorías sociales), hasta la evaluación de las intervenciones públicas (considerando mecanismos participativos y no sólo como proveedores de información).

III. El proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT)

Al igual que el PGD ya comentado, el proyecto de PGOT de julio de 2022 exhibe en general una conformación sectorial tradicional que no es fiel a las intenciones de la CPCM en el sentido de procurar la articulación sistemática del desarrollo territorial con el social y económico. Esto es así si se piensa que la Constitución mandata dar un giro cualitativo en el patrón de desarrollo urbanístico de la ciudad, lo cual implica sin duda formular una nueva visión de la gestión económica, social y urbana en dirección de la igualdad y el bienestar de toda la sociedad capitalina sobre todo el territorio. El proyecto, en cambio, parece dejar en libertad sino es que reforzar las tendencias del crecimiento urbano desigual e inequitativo que han prevalecido hasta ahora.

- a) Antes que nada, inquieta la creación de una Zona de Suelo Rural en una franja de la Zona de Suelo de Conservación debido, por una parte, a que no queda claro cuál será su naturaleza, finalidad, límites y modo de gestión, y por la otra, a que la información sobre los asentamientos irregulares ubicados en ella según el documento no parece coincidir con la realidad. Da la impresión de ser una puerta abierta a una futura urbanización.
- b) En lo que se refiere al ámbito propiamente urbano, el proyecto de PGOT publicado en julio de 2022 representa un enorme retroceso respecto al publicado en el marco de la primera consulta (julio de 2021) pues:
 - Elimina completamente las Zonas de Interés Público de Rehabilitación Incluyente (ZIPRI) propuestas en 2021, lo que deja a la producción social de vivienda (PSV) sin instrumento alguno; además de que no se reconoce el papel que pueden tener los actores urbanos que operan sin fines de lucro en el mejoramiento urbano y en la estrategia de redensificación de la ciudad. La ausencia de la PSV contraviene a lo establecido en la CPCM y en la Ley de Vivienda de la Ciudad de México.
 - En vez de las ZIPRI, el PGOT de 2022 establece el *AGT IV Vivienda adecuada e incluyente*, cuyo ámbito territorial se limita a los corredores de “vivienda incluyente” que ya están en operación (no se ofrece ninguna evaluación del PRUVI). El diseño de estos corredores es funcional a la estrategia y a la reserva territorial de los grandes constructores privados, pero de ninguna manera responde a la lógica de mejoramiento y producción social de vivienda.
 - El PGOT de 2022 mantiene el *AGT Centralidades* (12 existentes + 5 emergentes + 2 centros proveedores de servicios de integración rural) donde se pretende promover la redensificación y la mezcla de usos de suelo. Esta AGT favorece la inversión en las centralidades existentes y consolida los procesos de segregación urbana: por un lado, descarta el nororiente de la ciudad, que es donde están las zonas más pobladas y con mayores necesidades de regeneración urbana integral; por otro lado, no existe una estrategia clara para las zonas populares pericéntricas (lo que eran las ZIPRI).
 - En lo que se refiere a la regulación del suelo, la última versión del PGOT incorpora las Normas Generales de Ordenación Territorial vigentes, haciendo caso omiso de las debilidades identificadas en el proyecto de PGOT de 2021. Lejos de simplificar el marco normativo, en la última versión se agregan 15 normas, todas ellas destinadas a regular la actividad de los grandes constructores privados.

- c) El único avance significativo que presenta el nuevo proyecto de PGOT es el concepto de *cesión onerosa de derechos de edificación* (Normas 23, 24 y 25), que permitirá captar las plusvalías generadas por los constructores capitalistas gracias al aumento de las alturas permitidas por la zonificación. No obstante, hace falta detallar la metodología para determinar las factibilidades socioambientales de las alturas máximas, su traducción en los mapas de zonificación, así como los lineamientos y el funcionamiento del nuevo Fondo para el Ordenamiento Territorial, encargado de gestionar los recursos captados por esta vía.
- d) Dado que existe el interés por parte del IPDP en mantener los instrumentos de fomento que han lacerado la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones encargadas de regular el desarrollo urbano, sorprende la ausencia en el apartado de diagnóstico de los elementos siguientes:
- Evaluación de la vivienda social y la Producción Social de Vivienda: no se sabe qué sucedió con la Norma 26 (en dónde se hizo, cuánto costó) ni se abordan las condiciones de los conjuntos habitacionales, en particular aquellos financiados por el INVI (cartera vencida, mercado de venta y renta irregular, hacinamiento, etc.). Tampoco se reconoce el alcance y las limitaciones de la modalidad de autoadministración del Programa de Vivienda en Conjunto, ni las del Programa de Mejoramiento de Vivienda.
 - Diagnóstico de los instrumentos de fomento: no se reconocen los alcances y limitaciones de la Norma 10, del Sistema de Transferencia de Potencialidades, de los Polígonos y de los Sistemas de Actuación, siendo que son una de las principales causas de la conflictividad urbana ¿Cuánta vivienda y de qué tipo se produjo y cuántos servicios han absorbido?
 - Dicho lo anterior, se propone 1) modificar la estrategia 2 en materia de regulación del suelo y 2) eliminar los instrumentos de fomento que generan opacidad, corrupción y conflictos: los sistemas de actuación por cooperación (SAC), los polígonos de actuación y la transferencia de potencialidades.
 - Según el diagnóstico del proyecto de PGOT “la CDMX presenta un marco de planeación desactualizado, incongruente y confuso, a partir de sus múltiples y contradictorias normas de ordenación territorial, cuya aplicación resulta compleja. También se observa la falta de observancia y seguimiento de los PDU” (p. 45). Para revertir esta situación, el Objetivo Territorial 2 propone la “innovación en los modelos de zonificación y en los instrumentos de gestión”, de tal suerte que en 15 años “se habrán reducido la segregación y la gentrificación del pasado”. Finalmente, la estrategia 3 Mejora Regulatoria plantea la línea estratégica “Simplificar los instrumentos de planeación en todas las escalas”. Siguiendo con estos postulados, se propone adecuar la estrategia 2 en materia de regulación de suelo, como sigue:

Lo que dice el Proyecto PGOT	Lo que queremos que diga
<p>E2. Potencializar el desarrollo en SU e implementar mecanismos para distribuir las cargas y beneficios del ordenamiento territorial.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Densificar zonas servidas con transporte público masivo a través de AGT Vivienda adecuada e incluyente y Norma de Cesión onerosa de derechos de edificación 2. Crear y poner en funcionamiento el Fondo de Ordenamiento Territorial 3. Crear y poner en funcionamiento el Observatorio de precios de la ciudad. 	<p>E2. Impulsar la rectoría del Estado y el control ciudadano sobre el mercado del suelo, para asegurar su función social.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Densificar zonas servidas con transporte público masivo a través de las ZIPRI. 2. Crear y poner en funcionamiento el Fondo de Ordenamiento Territorial, de carácter público. 3. Las alturas máximas permitidas por las nuevas NGO 23, 24 y 25 (cesión onerosa de derechos) estarán sujetas a factibilidad socioambiental y se verán reflejadas en los mapas de los futuros POT. 4. Eliminar los instrumentos de fomento que generan opacidad, corrupción y conflictos: los sistemas de actuación por cooperación (SAC), los polígonos de actuación (Norma General de Ordenación 7) y la transferencia de potencialidades (NGO 12). 5. Actualizar la Norma 26: no se puede seguir construyendo si no se tiene seguridad en el subsuelo y subsistencia de servicio. 6. Crear y poner en funcionamiento el Observatorio de precios de la ciudad.

e) Ante la falta de instrumentos de planeación participativa, por un lado, y de apoyo a la producción social de vivienda, por otro lado, este colectivo propone retomar las ZIPRI (Zonas de Interés Público de Rehabilitación Incluyente) de la versión de julio de 2021, pero incluir mecanismos para fomentar 1) la producción social de vivienda a través de cooperativas de vivienda, 2) la vinculación con programas de mejoramiento de vivienda y de mejoramiento barrial, 3) la participación vinculante de las asambleas ciudadanas en el diseño e implementación de las ZIPRI.

- La Línea estratégica de *Rehabilitación habitacional* incluía una política de *Mejoramiento y consolidación de viviendas en proceso*, así como un instrumento innovador denominado ZIPRI (Zonas de Interés Público de Rehabilitación Incluyente). El proyecto de PGOT de 2021 contemplaba un Área de Gestión Territorial (AGT) específica, dentro de la cual sería posible establecer las ZIPRI mediante una declaratoria de necesidad.
- Con la eliminación de este instrumento y de su AGT en la versión de 2022, las zonas pericentrales quedaron desatendidas. Por ello, se propone rediseñar y reestablecer las ZIPRI como un instrumento de regeneración urbana integral y participativa, para atender a las colonias populares pericentrales así como subcentralidades urbanas y determinados corredores (Eje 3 Oriente, centralidades en Iztacalco y GAM).
- En congruencia con lo anterior, además de desarrollar el instrumento denominado ZIPRI, sería necesario adecuar la redacción del Objetivo Territorial 1 como sigue:

Lo que dice el Proyecto PGOT	Lo que queremos que diga
OT 1. Una ciudad donde las restricciones para la generación de vivienda adecuada e incluyente son cada vez menores.	OT 1. Una ciudad donde las restricciones para la producción social de vivienda son cada vez menores, y donde hay cada vez más control sobre la financiarización de la vivienda.

f) En materia de movilidad, se plantean corredores de altas densidades y se persigue el modelo de “ciudad compacta” y Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), sin considerar 1) que los servicios de transporte público ya están saturados, 2) que la CDMX es bastante densa (más que Copenhague) y 3) que los mercados de vivienda y trabajo son poco flexibles (la gente no se muda fácilmente hacia su lugar de trabajo). Más específicamente, se detectan los siguientes problemas:

- El índice de compacidad que propone el PGOT (departamentos/casas independientes, pp. 87-89), no tiene otro sentido más que justificar la construcción de departamentos en altura. Se sabe que este tipo de vivienda es asequible para una minoría de la población que tiende a ser altamente dependiente del automóvil, independientemente de la ubicación de su trabajo, de su lugar de compras, ocio y otras actividades. Si los departamentos no tienen por lo menos 2 cajones de estacionamiento, no son vendibles en el mercado. Aun cuando los corredores tienen acceso a los medios de transporte público, éstos ya están saturados. Así, este tipo de desarrollo no ayuda a reducir la posesión y uso del automóvil.
- El PGOT omite al transporte de mercancías y de carga (tanto en vehículos de carga pesados como ligeros). Tradicionalmente ha existido muy poca información sobre el transporte público federal, que elude la normatividad ambiental local. Más preocupante, en los últimos años han crecido de manera vertiginosa los servicios de entrega en vehículos particulares, motocicletas y bicicletas, debido al auge de las compras en línea. Por ello, urge realizar estudios que cuantifiquen y analicen la circulación de mercancías por clase, tipo de vehículo, origen y destino, además de las condiciones laborales, accidentes, etc. para establecer la normatividad vial y repensar todo el sistema de abasto de la ciudad, con su infraestructura correspondiente.
- Otra omisión es el problema de la reducción del uso del transporte público por temor a infección de SARS-CoV-2. Restaurar la confianza del público en el transporte colectivo debería ser una prioridad y requiere subsidios masivos para mejorar la calidad, tanto de los medios públicos como de los concesionados.

g) En lo referente a medio ambiente, preocupa mucho que el diagnóstico del que se parte es vago, desarticulado e incompleto, y que los objetivos y líneas de acción que se perfilan no responden a una planeación integral en materia de calidad ambiental para la Ciudad de México, sino más bien a aspectos puntuales, muchos de ellos como continuación de programas y acciones específicos ya en marcha, pero con ausencia de escenarios prospectivos, las líneas de acción consistentes y la definición de metas cuantitativas para distintos horizontes temporales. Particularmente importantes, por la indefinición existente en el documento, parecen los siguientes rubros:

- Adaptación y mitigación del cambio climático y prevención de riesgos por fenómenos naturales.
 - Actividades de recuperación que corren por la Ciudad y el saneamiento de otros cuerpos de agua ubicados fuera de la ciudad, pero dentro de la zona metropolitana.
 - Articulación de los objetivos de rescate y protección del suelo rural y de conservación y conectividad de ecosistemas con los distintos usos de suelo previstos; esto ligado a la preocupación expresada líneas arriba en el inciso a) de este texto.
- h) En materia de gestión sustentable del agua, el diagnóstico que se presenta es excesivamente general, tiene ausencias importantes (p.ej. condiciones de la red de drenaje, evolución de los volúmenes de descarga de aguas residuales, hundimientos diferenciales del subsuelo, vulnerabilidades relacionadas con infraestructura hidráulica, inversiones requeridas) e incluso en algunos casos no está actualizado (p.ej. extracción del acuífero). Más aún, si bien la definición del objetivo de sustentabilidad hídrica y su incorporación en algunas de las líneas de acción que se presentan en el documento son plausibles, no hay metas generales para el balance hídrico futuro de la cuenca ni de los acuíferos, no se establecen escenarios futuros, metas cuantitativas ni temporalidad para el cumplimiento del objetivo general ni para la ejecución de las acciones. Asimismo, muchos de los requerimientos de la Ciudad en materia de sustentabilidad hídrica quedan de lado tanto en la especificación de las propias estrategias y líneas de acción (p.ej. alcanzar el abasto continuo de agua potable para todos los usuarios a través de un aumento en la disponibilidad del líquido; estabilizar y reducir gradualmente el volumen de agua que se abastece a la ciudad proveniente de Lerma-Cutzamala y de la que se extrae fuera de ella como agua residual; reducir la vulnerabilidad hídrica de la población), como en la definición de posibles instrumentos para abordarlas (p.ej. mayor eficiencia de la infraestructura y diversificación de fuentes para incrementar de manera sustentable el suministro continuo y suficiente de agua; otorgamiento de permisos de factibilidad y de concesiones sujeto a las disponibilidades y atendiendo a criterios de transparencia y equidad). Finalmente, la importancia de la participación social para una gestión sustentable del agua no parece tener lugar en las estrategias futuras.

IV. Firmas

Nombre	Organización / Institución
Aguilar Astorga Carlos Ricardo	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Lerma)
Avilés Gómez Édgar Abel	Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad
Berrios Navarro Pilar	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Xochimilco)
Bojorges Martínez Fernando	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Xochimilco)
Bravo Lema Ana María	Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad
Calderón Rosete Gabina	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Canto Chac Manuel	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Xochimilco)
Castro D Arla Edmundo Augusto	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Chávez García Blanca Estela	Colonia Atlampa Delegación Cuauhtémoc
De la Rosa Lozano Marco Antonio	Copaco de la Pensil
De la Torre Galindo Francisco Javier	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Azcapotzalco)
Delgadillo Bárcena Mayela Eugenia	Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad
Díaz Marielle Jerónimo Aurelio	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Azcapotzalco)
Ejea Mendoza Guillermo	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Azcapotzalco)
Elizondo Garduño Karina	Pueblo San Pedro Zacatenco en la GAM.
Flores Jáuregui Oscar	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Cuajimalpa)
Fuentes Noriega Claudia	Consejo de Pueblos y Barrios Originarios de Ixtapalapa
García Vélez Maricarmen	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Giles Cárdenas Patricia	La Joya, Tlalpan
González Diez Barroso Alejandra	Vecinos organizados por un Barrio digno. Barrio de Santiago Atoyac, Iztacalco
Juárez Padilla Karla Guadalupe	UAM Lerma
Lara Trejo Natalia	Integrante de la Asamblea Tlalpan Coyoacán contra las Megaconstrucciones
López de la Cerda Rafael	Coordinadora Regional del Sur AC.
Martínez Antonio	CNI Milpa Alta
Martínez Reséndiz Juana	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Xochimilco)
Martínez Zárate Silvia	Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad

Nombre	Organización / Institución
Mendoza Arvizu Adriana	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Meza Flores Donaji Tlatuiltzin	Jóvenes Comunereras y Comunereros de Milpa Alta
Monterrubio Redonda Jasmin Anavel	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Azcapotzalco).
Morales Guzmán Jesús Carlos	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Azcapotzalco).
Mundo López Ángel	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Xochimilco)
Muñoz Villarreal Carlos	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Xochimilco)
Noyola Muñoz Mauricio	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Pérez Reza Susana	Frente Ciudadano Salvemos la Ciudad
Ponce Castañeda Martha Verónica	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Retana Díaz Ricardo Paulino	ARR Milpa Alta
Rodríguez Mata Abraham	Vecino de la Romero Rubio, Venustiano Carranza
Romero Martínez Maricela	Comunidad Deportiva de San Pedro Atocpan
Sánchez Castañeda Luis Ángel	UAM Lerma
Sánchez Mejorada Fernández María Cristina	Red de Derechos Humanos y Planeación (UAM Azcapotzalco)
Valenzuela López Guadalupe	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Vázquez Contreras Adolfo	Vecinos Unidos Copilco Universidad (VUCU)
Velarde Reyes José Luis	Coordinadora Lomas de la Era
Zea Prado Leopoldo	Banco de bienes y servicios

V. Anexo 1: Análisis proyecto de Plan General de Desarrollo

Trabajo

<p><u>Crítica al PGD y redefinición del problema</u></p> <p>Precariedad laboral: más de ¼ partes de la población viven con 2 o menos SM (INEGI. 2022). De las personas ocupadas de +15 años (2do Trimestre 22) c/ingresos especificados % Hasta 1 SM 40.2%; Hasta 2 36.4%; Hasta 3 12.9%; Hasta 5 7.1%; Más de 5 3.4%</p> <p>Personas subordinadas con acceso a la SS con 4 o más prestaciones</p> <table><tr><td>2016</td><td>2018</td><td>2020</td></tr><tr><td>53.4</td><td>47.6</td><td>45.5</td></tr></table> <p>Es decir, disminuye la seguridad social (Coneval, SIDS, 2022)</p> <p>Informalidad</p> <p>En 2019, antes de la pandemia, la ocupación informal alcanzaba 49% de la PEA, poco más de 2 millones de personas y sólo 332 mil recibían ingresos superiores a 5 salarios mínimos. En 2022 hay 1 millón de trabajadores y trabajadoras sin contrato, 1.1 millones sin acceso a servicios de salud y 900 mil sin prestaciones. La CDMX se encuentra entre las entidades federativas cuya recuperación post-pandemia está rezagada.</p> <p>Personas +12 no ocupadas y no estudian 62.9% (dato 2020)</p> <p>Manejo en el borrador del PGD</p> <p>Dicotomía: En algunos sectores hay ingreso per cápita = países desarrollados vs. sector con bajos niveles de productividad, remuneraciones, informalidad.</p> <p>Causa: baja productividad → Precariedad laboral</p> <p>Solución, estimular a las empresas de alta productividad y transformar a las de baja</p> <p>Olvida que:</p> <p>Algunos datos contradicen la estrategia de fomento a las de alta productividad, por ej.</p> <p>Productividad manufacturas, 4T 2018: -1</p> <p>Establecimientos comercio menudeo 4T 2018: 4.8</p> <p>Olvida que algunos datos contradicen la estrategia de fomento a las de alta productividad, por ej. productividad manufacturas (4T 2018: -1), establecimientos comercio menudeo (4T 2018: 4.8).</p> <p>Incumplimiento del mandato constitucional de legislar sobre trabajadores del gobierno de la Ciudad. Con ello se violenta el contenido del derecho en cuanto a aceptabilidad y calidad.</p> <p>Trabajadores del Sector Público</p> <p>Incumplimiento del mandato constitucional de legislar sobre trabajadores del gobierno de la Ciudad.</p> <p>Con ello se violenta el contenido del derecho en cuanto Aceptabilidad y calidad.</p>	2016	2018	2020	53.4	47.6	45.5
2016	2018	2020				
53.4	47.6	45.5				
<p><u>Normatividad</u></p> <p>Aceptabilidad y calidad: condiciones favorables y justas de trabajo, especialmente en lo relativo a las condiciones de seguridad, el derecho a formar sindicatos y a elegir y aceptar libremente el empleo.</p> <p>La CPCM establece en su artículo 10.B 1,2,3,4 abcd. B.1.-La Ciudad de México tutela el derecho humano al trabajo (...) valora, fomenta y protege todo tipo de trabajo lícito, sea o no subordinado. El respeto a los derechos humanos laborales estará presente en todas las políticas públicas y en la estrategia de desarrollo de la Ciudad.</p> <p>El artículo 10.C 1 al 10. trata los derechos de los trabajadores del gobierno señala a la vez su Transitorio 25.- El Congreso de la Ciudad de México deberá expedir la legislación que regule las relaciones laborales entre los entes públicos de la Ciudad de México y sus trabajadores a más tardar el 31 de julio de 2020.</p>						
<p><u>Objetivo alternativo</u></p> <p>Diseñar una política de creación directa de empleos formales, y de incremento de la escolaridad en +12 no ocupados.</p> <p>Cumplir el artículo CPCM 10.B.4 / c. La generación de condiciones para el pleno empleo, el salario remunerador, el aumento de los ingresos reales de las personas trabajadoras y el incremento de los empleos formales; d. La realización de las tareas de inspección del trabajo. Las autoridades deberán otorgar los medios idóneos para su adecuado funcionamiento.</p> <p>Que el PGD establezca la obligatoriedad del Congreso de legislar en los términos señalados por la CPCM.</p>						
<p><u>Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos</u></p> <ol style="list-style-type: none">1. Aumentar la inversión y el gasto del gobierno en infraestructura y servicios de bienestar social (salud, educación, seguridad, producción cultural, cuidado ambiental, etc.).2. Inversión pública directa productiva para crear empresas y empleos decentes en la producción y comercialización de bienes básicos y estratégicos.3. Fomentar la generación de empleo en la economía solidaria utilizando la capacidad de compra del gobierno para consumir prioritariamente su producción.						

4. Promover mecanismos de economía solidaria (comercio justo, cooperativas de consumo, producción y comercialización, diseño, innovación, crédito, etc.) a través del otorgamiento de créditos blandos y asesoría tecnológica. Deberá propiciarse el crecimiento sostenido de este sector.
5. Establecer un mecanismo de decisión sobre los recursos para el fomento de la economía solidaria de carácter tripartita en el que participen gobierno, especialistas y redes representativas del sector, con el fin de que las decisiones no sean solo del gobierno.
6. Crear o consolidar la banca de desarrollo en la entidad.
7. Estudiar causas de la no escolaridad de no ocupados
8. Es muy importante tener una perspectiva territorial de las acciones para poder equilibrar el desarrollo de las diferentes zonas de la Ciudad.

Instrumentos

Compras del gobierno

Gasto e inversión del sector público

Proyectos de capital público y mixto (público-social)

Créditos para la creación e impulso de empresas en general (sociales, públicas y privadas; mipymes y grandes) bajo criterios progresivos

Adicional al cumplimiento de lo establecido en la constitución de la Ciudad, la existencia de la legislación de referencia permitirá desarrollar estrategias para influir sobre los salarios y las condiciones de trabajo en general a través de las mejoras que al respecto se realicen con los trabajadores del sector público.

Indicadores alternativos

Con respecto año base, disminución quinquenal y anual de:

- Brecha de ingresos
- Tasa de informalidad (contratos escritos, prestaciones)

Gasto e inversión social del sector público/PIB

- Instalaciones
- Empleos
- Población atendida (por demarcación)

Crecimiento del PIB Local producido por la economía solidaria

Inversión pública/PIB

- Producción sectorial
- Empleos
- Ingresos

Proyectos en marcha

Número y monto de créditos vs proyectos realizados

Asistencia a escuelas de +12 años no ocupados

Ley aprobada y publicada

Reforma Fiscal y Buena Administración

Crítica al PGD y redefinición del problema

Uno de los aspectos principales en la provisión de servicios públicos es la escasez de recursos públicos, condición fundamental para la acción de garantía de los DDHH y de su progresividad.

El cuadro del PGD (borrador) sobre finanzas públicas deja ver un problema grave: caída lineal de ingresos propios. Del 43.1, 2015 al 38.5, 2020, si vemos su principal fuente, los impuestos (60%+-) están estancados, a precios constantes, lo recaudado en 2019 es apenas 0.6% superior a 2015 (cayó a -7.9 en 2020). Habrá que revisar la causa de que los aprovechamientos 2020/2015 hayan disminuido en más del 50% (52.9), con una caída lineal desde 2015, a excepción del 2020.

El esquema fiscal de la Ciudad de México no es el adecuado para solventar las necesidades de su desarrollo en los términos dispuestos por la Constitución Política de 2017 pues, por una parte, los recursos obtenidos y utilizados son insuficientes (en datos preliminares, las erogaciones brutas del gobierno representan sólo el 5% del PIB) y, por la otra, se acarrea la impronta de la ciudad-mercancía. Por ejemplo, de los ingresos tributarios, el segundo rubro en importancia (39.4%) corresponde al impuesto sobre nómina ¡en una ciudad que necesita más puestos de trabajo y salarios más altos!, mientras que los impuestos relacionados con actividades generadoras de ganancias solamente representan el 2.2%, y desde hace varios años las Contribuciones de Mejoras están en ceros.

Manejo en el PGD

- Atención eficiente al público
- Ejercicio del gasto con base en la planeación
- Gasto público equilibrado
- Lograr la autonomía financiera de la CDMX

<p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Digitalizar servicios - Facilitar pago impuestos - Ampliar base tributaria - Reparación externalidades ambientales <p>En relación con la magnitud de la problemática y de las soluciones que deben emprenderse, el PGD es bastante conservador.</p>
<p><u>Normatividad</u></p> <p>Habitualmente se invoca el Derecho a la Buena Administración, pero éste resulta muy limitado. No es propiamente un derecho humano, se basa en el artículo 39 de la carta de derechos de la UE. Por tanto, el Comité de DDHH ONU no ha establecido sus contenidos esenciales en las Observaciones Generales. La definición de la CPCM (art 7.A):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a una buena administración pública, de carácter receptivo, eficaz y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación. 2. Las autoridades administrativas deberán garantizar la audiencia previa de los gobernados frente a toda resolución que constituya un acto privativo de autoridad. En dichos supuestos, deberán resolver de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable y de conformidad con las formalidades esenciales del procedimiento. <p>Por lo contrario, el art. 5 de la CPCMX establece:</p> <p>A. Progresividad de los derechos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las autoridades adoptarán medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas y las que sean necesarias hasta el máximo de recursos públicos de que dispongan, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. El logro progresivo requiere de una utilización eficaz de los recursos de que dispongan y tomando en cuenta el grado de desarrollo de la ciudad. 2. El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México establecerá un sistema de indicadores de estos derechos que permitan fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo, tomando como base los niveles esenciales y alcanzados de satisfacción conforme a lo previsto por la ley. 3. El ejercicio de la hacienda pública se orientará al cumplimiento efectivo de los derechos.
<p><u>Objetivo alternativo</u></p> <p>Reforma fiscal paulatina para ampliar impuestos con enfoque progresivo (a mayor ingreso mayor porcentaje impositivo).</p>
<p><u>Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La reforma fiscal, para ser profundamente progresiva, debe tener una perspectiva territorial, deberá contribuir a frenar la especulación en todos los ámbitos de la economía. 2. Incrementar los ingresos por aprovechamientos, los recursos que por esta vía se generen deberán utilizarse exclusivamente en obras sociales y comunitarias. 3. Fortalecer el fondo de capitalidad y el fondo metropolitano para no perder esos recursos federales. 4. Transparentar y difundir la relación ingreso – gasto – utilidad pública. Es indispensable que la ciudadanía conozca que el gobierno actúa con eficacia, eficiencia, transparencia y generalidad (como dice el art. 7.A) para que una reforma fiscal progresiva encuentre menos resistencia y para reducir el atractivo de la informalidad. 5. Como estrategia redistributiva se requiere que el cobro del predial se establezca por predio con base en el valor unitario de la superficie del suelo y los metros cuadrados y tipo de construcción, el cual se incrementará en los mismos porcentajes que la inflación, y los propietarios podrán tener descuentos o exentar el pago si el propietario tiene alguna condición como ser adulto mayor, discapacidad, madre soltera o acrediten ingresos familiares no mayores de dos salarios mínimos. En el caso de inmuebles con valor histórico o patrimonial, los propietarios serán los responsables de su mantenimiento y preservación, podrán obtener estímulos, según su condición, que provendrán del Fondo para la protección del patrimonio establecido en la Constitución Política de la Ciudad de México. Artículo 18, apartado A, inciso 3, párrafo 2.
<p><u>Indicadores alternativos</u></p> <p>Incremento impuestos/PIB local Incremento índice de intencionalidad: Gasto en desarrollo/gasto total Índice de Gini, entre otros indicadores de desigualdad. Reversión en la tendencia decreciente de Aprovechamientos. Porcentaje de recaudación predial/ingresos propietarios</p>

Gestión de la Política Social

<p><u>Crítica al PGD y redefinición del problema</u></p> <p>La política social se transforma en asistencial con la preeminencia de las transferencias monetarias, soslayando, a su vez, la estructura institucional establecida en la CPCM (Art 17).</p>
--

No se está articulando el Desarrollo con la Planeación en un marco de derechos humanos (cfr., capítulo sobre Desarrollo y Planeación Democrática en la CPCM). La Constitución mandata que el Instituto de Planeación en su elaboración del PGD y del PGOT “garantizará la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos” (art 15.D.2).

No se está garantizando que los programas y políticas en la Ciudad -en tanto sistema de bienestar social- tendrán un diseño, implementación y evaluación con base en indicadores, metodologías y metas progresivas (CPCM Art 17. A).

El sistema general de bienestar social tiende a estar disociado del desarrollo redistributivo. En ese sentido, la política económica parece no estar orientada al aumento de los niveles de bienestar de la ciudadanía capitalina, sino que, desde una ausencia de la rectoría del gobierno, se constriñe la participación ciudadana apelando a mayor peso político de los agentes económicos (CPCM Art 17. B).

La legislación secundaria sobre la planeación en la ciudad presenta un incremento de facultades para el ejecutivo y no así para el IPDP como lo mandata la constitución. Si bien, la CPCM presenta ambigüedades en ese tenor es preciso generar acciones que lo corrijan (CPCM Art 10).

No se respeta la terminología desde un enfoque de derechos, lo que termina generando grupos que parecen estar concebidos desde una perspectiva compensatoria y no de ciudadanos (CPCM Art 11).

Marco de derechos:

Declaración Universal del Derecho al Desarrollo.

La Cumbre Social de Copenhague y su Programa de Acción (ONU, 1999).

Normatividad

Artículo 17. Bienestar social y economía distributiva

1. La Ciudad de México asume como fines del proceso de desarrollo el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural para afirmar la dignidad de sus habitantes. Aspira a constituir un Estado social y democrático de pleno ejercicio de los derechos con los valores de libertad, igualdad y cohesión social.
2. Corresponde al gobierno, planear, conducir, coordinar y orientar el desarrollo de la ciudad, junto con las alcaldías, con la concurrencia participativa y responsabilidad social de los sectores público, privado y social que establezcan un sistema de bienestar social y desarrollo económico distributivo. En el ámbito de sus competencias, garantizarán los medios de coordinación con el gobierno federal, las instancias metropolitanas y los sectores privado y social, considerando los mecanismos de participación ciudadana.
3. Las políticas sociales y económicas se concebirán de forma integrada y tendrán como propósito el respeto, protección, promoción y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para el bienestar de la población y la prosperidad de la ciudad, de acuerdo a los principios de interdependencia e indivisibilidad.
 - A. De la política social
 1. Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes. El sistema considerará al menos los siguientes elementos:
 - a) Las políticas y programas del sistema se diseñarán, ejecutarán y evaluarán de acuerdo a los indicadores, metodologías y metas de progresividad que definan el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; en el ámbito de sus respectivas competencias;
 - b) La ampliación del acceso, la mejoría en la calidad y la actualización de los servicios públicos que incidan en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad;
 - c) La ampliación, actualización, recuperación y mantenimiento de la infraestructura y los equipamientos correspondientes, en igualdad de condiciones de calidad y proporcionalidad en todo el territorio de la Ciudad de México, en tanto son la base material para la prestación de los servicios;

Objetivo alternativo

Operativizar plenamente el desarrollo con la planeación en un marco de derechos humanos. Lo que implica la obligación del gobierno capitalino de respetar, proteger, garantizar y no solo promover los derechos. Hay que enfatizar que la planeación es el proceso que da cuenta del desarrollo.

Garantizar la progresividad en los indicadores, metodologías y metas que formule el IPDP, así como el Evalúa CdMx, en el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas del sistema de bienestar social, para la aplicación efectiva de los principios transversales de los DDHH en estas acciones.

Hacer efectiva la responsabilidad del Ejecutivo en la vinculación de la política social con la política económica (bienestar social / economía distributiva).

Generar una política social integral, en donde se conjunten sinergias y delimitando, a la vez, la responsabilidad de cada esfera social (Estado, mercado o IP, familia y sector informal).

Respetar la terminología desde el marco normativo internacional para no confundir ni generar acciones compensatorias.

Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos

Asociar Desarrollo con Planeación desde el IPDP y con la participación del sistema integral de DDHH.

Revisión de la Ley del Sistema de Planeación para generar contrapesos efectivos frente al incremento en las atribuciones que el Legislativo le ha otorgado al Ejecutivo.

Incentivar y recuperar el peso político del IPDP frente al ejecutivo.

<p>Generar independencia y autonomía de Comité Técnico de Selección, Consejo Ciudadano y Directorio Técnico, a través de la incorporación de integrantes de organizaciones vecinales y académicas(os).</p> <p>Respetar la estructura institucional planteada en la CPCM (sistemas) a la vez que se generan sinergias entre transferencias y servicios sociales.</p> <p>Recuperar las nociones sobre el derecho al desarrollo, así como de los grupos de atención especial, que no prioritarios.</p> <p>Instrumentos</p> <p>Ley Orgánica del IPDP; Ley del Sistema de Planeación.</p> <p>Nombramientos a cargo del Legislativo.</p> <p>CPCM, PIDESC, DSDD (ONU).</p>
<p><i>Indicadores alternativos</i></p> <p>Número de instancias contempladas en la CPCM/número de instancias propuestas en el PGD.</p> <p>Pluralidad en la conformación de: Comité Técnico de Selección, Consejo Ciudadano y Directorio Técnico.</p> <p>Incidencia efectiva del Consejo Ciudadano.</p> <p>Recuperación de las capacidades gestoras del IPDP en línea con el texto constitucional.</p> <p>Aplicación de la terminología del enfoque de derechos.</p>

Participación Ciudadana

<p><i>Crítica al PGD y redefinición del problema</i></p> <p>Falta de coherencia y armonización de las disposiciones en materia de participación ciudadana contemplados en la Ley del Sistema de Planeación con los diversos órganos y mecanismos de representación y participación ya contemplados en la CPCM y la Ley de Participación Ciudadana de la CPCM.</p> <p>Apertura limitada a la participación en los asuntos públicos, a partir de asumir la categoría de “Gobierno cercano a la Ciudadanía” únicamente como simplificación administrativa, alejado de los planteamientos constitucionales de Gobierno abierto y Gestión democrática de la ciudad.</p> <p>Ausencia de definición del tipo de participación que se requiere para asegurar su aporte significativo, al proceso de planeación (cualificación o profesionalización de la participación)</p> <p>Reducción de la participación ciudadana a la Consulta, dejando de lado la Deliberación prevista en la CPCM.</p>
<p><i>Normatividad</i></p> <p>De acuerdo con el artículo 15 numerales 3 y 4 de la CPCDMX, la ley del Sistema de Planeación para el desarrollo establecerá el calendario para la elaboración del PGDCDMX, el PGOT y los programas de ordenamiento territorial de cada demarcación; el Programa de Gobierno de la Ciudad de México y los programas de gobierno de las alcaldías; así como los programas sectoriales, especiales e institucionales; y los programas parciales de las colonias, pueblos o barrios originarios y comunidades indígenas, sobre la base del Plan General de Desarrollo. Los cuales deberán armonizarse y elaborarse con la participación ciudadana en todas las etapas de consulta del proceso de planeación</p> <p>CPCM. Art 15, inciso D, numerales 1 y 2. Señala que el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva tendrá a su cargo la elaboración y seguimiento del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y garantizará la participación directa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos mediante una consulta pública.</p> <p>CPCM art 27.A.2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.</p>
<p><i>Objetivo alternativo</i></p> <p>Precisar y fortalecer el vínculo entre el Sistema de Planeación y los órganos y niveles de representación ciudadana contemplados en la legislación especializada sobre participación ciudadana en virtud de las diferentes escalas y unidades territoriales.</p> <p>Recuperar la noción de gobierno abierto y gestión democrática de la Ciudad establecidos en el texto constitucional, y en la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México</p> <p>Definir en la legislación secundaria y disposiciones administrativas, en materia de planeación, cómo, cuándo y dónde la participación es posible, teniendo en cuenta la diversidad de formas de participación y de capacidades organizativas.</p>
<p><i>Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos</i></p> <p>Definir las atribuciones de los órganos de participación y representación ciudadana contemplada en la Ley de Participación Ciudadana en materia de planeación y control para que sus decisiones sean vinculantes. Como por ejemplo capacidades para evaluar, aceptar o rechazar los análisis de factibilidad sobre el uso de suelo promovidos por algún desarrollador o los proyectos estratégicos y proyectos de transferencia de potencialidades.</p> <p>Incorporar instancias deliberativas dentro de las reglas de operación de los programas institucionales, sectoriales, especiales y regionales.</p> <p>Destinar recursos económicos a proyectos que promuevan la cohesión, la participación y la intervención comunitaria.</p>

Incorporar la contraloría social en el diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos.
 Promover la planeación como un proceso permanente de involucramiento de la ciudadanía en la educación y cultura cívica para intervenir en proyectos territoriales, que promuevan la cohesión y la resolución de problemáticas concretas.
 Mantener y ampliar el esquema participativo dentro del rubro presupuestal, retomando la obligatoriedad de las asambleas como el espacio de definición y decisión comunitaria.
 Reformar la Ley de Participación Ciudadana para reconocer formas de organización de participación colectiva no formalizadas o semiformalizadas para aprovechar el conocimiento comunitario, preservar y difundir la memoria colectiva, los recursos, como el saber hacer local, de cada colonia, pueblo o barrio.
 Instrumentos:
 Ley de Participación Ciudadana (Capítulos III y IV).
 Revisar la Ley de fomento a las Organizaciones Civiles de la CDMX.

Indicadores alternativos

Grado de Consistencia entre las disposiciones de la Ley de Planeación y la Ley de Participación Ciudadana
 Aumento de la participación de colectivos sociales en actividades de planeación de forma espontánea o autónoma, es decir fuera de las convocatorias o del padrón de participantes diseñados exprofeso por el Instituto de Planeación.
 Aumento de esquemas de nivelación facilitados por cuerpos o agencias intermediadoras, como el sector académico, para facilitar el contacto entre colectivos sociales y autoridades durante el proceso de planeación. Y de esa manera reducir costos de asimetría y de transacción
 Número de instancias deliberativas por sector
 Número de instancias deliberativas por programa
 Número de instancias deliberativas territoriales
 Instancias de seguimiento y evaluación del PGD y los programas sectoriales, institucionales, especiales y territoriales.

VI. Anexo 2: Análisis proyecto de Programa General de Ordenamiento Territorial

Regulación del Suelo

Crítica al PGD y redefinición del problema

Problema procedimental. ¿Por qué no se ha elaborado la Ley de Ordenamiento Territorial, como establece el artículo transitorio de la Ley del Sistema de Planeación? ¿Puede el PGOT crear Normas Generales de Ordenamiento? ¿Cómo se modificarán en el futuro?
 Problema metodológico. No hay una evaluación de los programas anteriores ni del sistema de planeación vigente, a pesar de que el propio diagnóstico del PGOT señala que “la CDMX presenta un marco de planeación desactualizado, incongruente y confuso, a partir de sus múltiples y contradictorias normas de ordenación territorial, cuya aplicación resulta compleja. También se observa la falta de observancia y seguimiento de los PDU” (p. 45).
SUELO DE CONSERVACIÓN
 Regulación incierta del Suelo Rural. En el PGOT, el Suelo de Conservación (SC) pierde terreno ante la nueva categoría de Suelo Rural (SR). Esto propicia inquietudes en los pueblos rurales: se teme que el cambio de zonificación favorezca la urbanización y la reactivación de proyectos como el Arco Sur. Por otra parte, se sabe que la delimitación entre SC y SU representa un desafío de primer orden. El PGOT no aporta soluciones en este sentido ni aclara el procedimiento para delimitar el SC del SR.
 El PGOT V1 sentaba la necesidad de “precisar la línea de deslinde entre SU y SC y después delimitar la cota de expansión urbana con respecto al suelo ocupado por pueblos rurales y originarios” (p. 270). El PGOT V2 indica que en el proceso de registro de pueblos y barrios se hará su delimitación, pero se coloca como parte de la Línea de Acción de fortalecimiento de pueblos y barrios, no de zonificación primaria.
 Debilitamiento de las instituciones comunitarias.
 Conflictividad en los asentamientos irregulares. Se ignoran las formas del desdoblamiento y ocupación del territorio por parte de comuneros y vecindados. En los mapas de diagnóstico, la extensión de los asentamientos humanos irregulares (AHI) es exagerada: corresponde en buena medida a la extensión del nuevo Suelo Rural.
 Falta de evaluación del Programa General de Ordenamiento Ecológico PGOE (2000). Siendo que el SC admite diversas categorías de producción rural, no se entiende la necesidad de crear el nuevo tipo de suelo rural. Con el PGOT se elimina el PGOE sin justificación ni evaluación alguna del instrumento. ¿Cuáles fueron sus alcances y sus limitaciones?
 Sometimiento del régimen ambiental al régimen urbano. El PGOT integra el PGOE (2000) y el PGDU (2003) (contradicción con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente), pero el régimen urbano cobra mayor relevancia, en particular en el apartado de instrumentos: se retoman las normas y figuras de la

Ley de Desarrollo Urbano, pero se descarta la tabla de usos de suelo del PGOE y no se ofrecen instrumentos ni presupuesto para vigilancia y protección del SC.

Otros. Las políticas de ordenamiento territorial, de manera general, dejan fuera tanto de la visión como de la prospectiva el Suelo de Rural y centran su problemática en la diferencia de renta del suelo rural con relación al suelo urbano, sin embargo, no es un problema solo de renta del suelo, es un problema de desigualdad, marginación y exclusión de los habitantes de las decisiones sobre el uso es territorio.

SUELO URBANO

El diagnóstico del PGOT carece de una evaluación de lo que sucede con las donaciones de suelo para equipamiento social. Esto es esencial para diseñar instrumentos que garanticen la función social del suelo. Los inmobiliarios impugnan y a menudo ganan y no se hacen las donaciones. ¿Cuál es el límite de la propiedad privada? ¿Se van a seguir amparando fácilmente y dejando a la ciudad sin escuelas, equipamientos, etc.?

El marco regulatorio del suelo urbano es más contradictorio y complejo que el anterior, y refleja sobre todo la visión del sector inmobiliario privado, al cual se dirigen todas las nuevas NGOT.

El PGOT plantea una zonificación secundaria única para todos los POT de las Alcaldías con 15 usos de suelo (6 en SU). Esto plantea un problema de constitucionalidad ya que los usos de suelo no pueden ser impuestos a los municipios (art. 115).

Para favorecer los usos mixtos, conforme a la Nueva Agenda Urbana y por la propia LGAHOTDU, desaparece el uso habitacional "puro". También desaparece la categoría de vivienda unifamiliar. Implícitamente, se entiende que estos usos sólo podrán prevalecer en los Programas Parciales.

El PGOT crea las categorías "Industria de innovación" e "Industria de bajo impacto", pero no se entiende la diferencia entre ambas. En la lista de usos de suelo se refieren al nivel de impacto, sin embargo, la definición del impacto a través de la superficie construida (como se establece en el reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano) es muy limitada. El PGOT agrega efectivamente la norma 38 de Impacto Territorial, pero su redacción tampoco es muy clara.

Las nuevas NGO están destinadas al sector inmobiliario, permitiendo el incremento de la intensidad de las edificaciones a cambio de mejoras cosméticas en el entorno, focos ahorradores, calentadores solares y amenidades tipo huerto en el roof garden. El C40 indica que las ciudades pueden aportar hasta 40% de las reducciones necesarias para alcanzar la meta del Acuerdo de París, y que para ello hay que reducir las emisiones anuales de CO2 por habitante de 5 toneladas en 2020 a 2.9 toneladas en 2030. ¿Cuántas toneladas de CO2 se reducen con estas mejoras regulatorias?

Elementos preocupantes en marcha: Polígonos de factibilidad hídrica y otros servicios.

Falta de democratización de la gestión del suelo.

Objetivo alternativo

Evaluar el sistema de planeación en su conjunto y la operatividad del PGDU en los procesos que afectan la ciudad.

Simplificar el modelo de zonificación de tal forma que sea accesible a la ciudadanía, a partir de instrumentos claros y unívocos.

Impulsar la rectoría del Estado y el control ciudadano sobre el mercado del suelo, para asegurar su función social.

Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos

Identificar lo que realmente pasa en la toma de decisiones respecto a inversiones públicas y privadas, en el otorgamiento de licencias, en la tramitación de cambios de usos de suelo, en la cancelación/modificación de proyectos inmobiliarios a raíz de la protesta ciudadana.

Elaborar una evaluación del PGOE

Integrar comunidades agrarias y especialistas del SC para desarrollar los instrumentos de regulación SC/SR

Fortalecer las comisiones de AHI por alcaldía.

En algunos territorios, los conflictos sociales entre AHI y pueblos originarios pueden encontrar soluciones desde abajo, pero el PGOT impone desde arriba una política de regularización (sobre suelo rural) que puede agudizar los conflictos.

Eliminar normas e instrumentos de desarrollo urbano (en particular los polígonos de actuación) que contradicen lo que se observa en los mapas de zonificación.

Estimular la Producción Social del Hábitat y la Vivienda (PSHV) mediante la generación de normas específicas

Involucrar a las Asambleas Ciudadanas (IECM) en la definición de los Programas Parciales y en cualquier iniciativa relativa al uso de suelo. No solo debe someterse a consulta las medidas de mitigación (como ahora), también en cómo se otorga el agua a los nuevos proyectos inmobiliarios.

Las nuevas NGO 23, 24 y 25 (cesión onerosa de derechos) deben estar reflejadas en los mapas de los futuros POT (debe permear más en el debate pública) y garantizar que los recursos se usen para resolver problemas prioritarios (p.e. vivienda en riesgo).

Actualización de la Norma 26: no se puede seguir construyendo si no se tiene seguridad en el subsuelo y subsistencia de servicio.

Poner un alto a la especulación, con instrumentos específicos para el suelo subutilizado, baldío, etc. Aplicar allí también la función social del suelo (p.e. pagar más predial).

Superar la visión fragmentaria PGOE-PGDU, integrando la dimensión ambiental en el Suelo Urbano.

Franja o ecoborde. Restricción de grandes proyectos urbanos en áreas periféricas. PGOT solo está restringiendo densidades en suelo rural.

Vivienda

<p><u><i>Crítica al PGD y redefinición del problema</i></u></p> <p>Omisiones en el diagnóstico del PGOT:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de la vivienda social y la Producción Social de Vivienda: no se sabe qué sucedió con la Norma 26 (en dónde se hizo, cuánto costó) ni se abordan las condiciones de los conjuntos habitacionales, en particular aquellos financiados por el INVI (cartera vencida, mercado de venta y renta irregular, hacinamiento, etc.). Tampoco se reconoce el alcance y las limitaciones de la modalidad de autoadministración ni del Programa de Mejoramiento de Vivienda. - Diagnóstico de los instrumentos de fomento: no se reconocen los alcances y limitaciones de la Norma 10, del Sistema de Transferencia de Potencialidades, de los Polígonos y de los Sistemas de Actuación, siendo que son una de las principales causas de la conflictividad urbana ¿Cuánta vivienda y de qué tipo se produjo y cuántos servicios han absorbido? - Medir la capacidad de cada alcaldía en términos de proporción de departamentos en relación con casas independientes, como se hace en el PGOT (pp. 87-89), no tiene otro sentido que justificar la construcción de departamentos en altura, lo que se presenta como la única alternativa para "compactar" la ciudad. <p>Omisiones en el marco estratégico y normativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La estrategia se orienta exclusivamente a la producción de "vivienda adecuada e incluyente" y omite la Producción Social de Vivienda (PSV), contraviniendo lo establecido en la CPCM y en la Ley de Vivienda. En efecto, no se reconoce el papel que pueden tener los actores urbanos que operan sin fines de lucro en el mejoramiento urbano y en la estrategia de redensificación de la ciudad. - La AGT de Centralidades no ofrece instrumentos para vivienda social. Se descarta el nororiente de la ciudad que es donde están las zonas más pobladas y con mayores necesidades de regeneración urbana integral. - Los corredores establecidos para la vivienda incluyente se integran a partir de la reserva territorial de los desarrolladores, no de las necesidades de vivienda social. - Revisar en qué se emplean los recursos del Fondo de Ordenamiento Territorial. Por ejemplo, mitigación de riesgos (fuera de las centralidades a regenerar).
<p><u><i>Objetivo alternativo</i></u></p> <p>Impulsar la producción social del hábitat y la vivienda en sus distintas modalidades Regular el mercado de rentas Erradicar las violaciones a DDHH en casos de desalojo</p>
<p><u><i>Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos</i></u></p> <p>Siguiendo el Programa Nacional de Vivienda, establecer lineamientos para estimular la Producción Social de Vivienda, tales como facilitar los trámites en proyectos de PSV y aumentar la reserva territorial de la CDMX para el impulso de tres programas prioritarios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejoramiento de vivienda 2. Vivienda nueva por autoadministración 3. Cooperativas de vivienda <p>Considerar nuevos mecanismos para la asignación de recursos públicos para la PSV a partir de sorteos públicos (suelo y créditos).</p> <p>Retomar las Zonas de Interés Público para la Rehabilitación Incluyente (ZIPRI), tal y como se planteaba en la V1 del PGOT, con participación de Asambleas Ciudadanas y limitado a los productores sociales de vivienda y al Instituto de Vivienda.</p> <p>Impulsar la regeneración urbana en pueblos y barrios a partir de la implementación integrada de los programas de Mejoramiento de Vivienda y de Mejoramiento Barrial, al amparo de la Ley de Mejoramiento Barrial y Comunitario del Distrito Federal.</p> <p>Establecer mecanismos para controlar o limitar la especulación del suelo, como las sanciones monetarias o expropiaciones.</p> <p>Diseñar una agencia de gobierno para la puesta en renta de inmuebles obtenidos por extinción de dominio, con figuras como el "usufructo vitalicio" para personas vulnerables.</p> <p>Asignar funciones más específicas al Fondo de Ordenamiento Territorial en el sentido de garantizar la función social del suelo y la PSV, incluyendo mecanismos como expropiación y desincorporación.</p> <p>Programa de regeneración habitacional con incentivos fiscales y facilidades administrativas en AGT patrimoniales con altos grados de deterioro.</p> <p>Establecer jornadas para la regularización del suelo y la vivienda tanto en suelo rural como en suelo urbano. → PROGRAMA DE GOBIERNO: vivienda cooperativa y vivienda en renta</p>
<p><u><i>Indicadores alternativos</i></u></p> <p>Cantidad de viviendas producidas bajo los distintos programas de PSV Evolución de los precios de rentas conforme a la inflación general en la CDMX</p>

Medio Ambiente

<p><u><i>Crítica al PGD y redefinición del problema</i></u></p>

Se perciben en el documento propuesto un diagnóstico muy vago y desarticulado, así como elementos programáticos (objetivos y líneas de acción) muy endeble para lograr una reorientación de la ciudad hacia una sustentabilidad ambiental de mediano plazo, particularmente en lo relativo a mitigación y adaptación al cambio climático (que de hecho se entremezclan de manera poco clara), calidad del aire (que aparece como tema marginal), residuos sólidos (se le otorga atención a la problemática pero no hay metas p.ej. en materia de estabilización o reducción del volumen y composición de los residuos generados) y contaminación del suelo urbano.

La información cuantitativa del diagnóstico aparece de manera más bien puntual, sin evoluciones ni tendencias y es en ocasiones inconsistente. Estas referencias parecen poco sólidas -en ocasiones contradictorias- y están referidas normalmente a un solo momento en el tiempo, no necesariamente muy reciente.

Es notable la ausencia en el diagnóstico de información confiable, útil y sistemática aún en el rubro de contaminación del aire, en donde se ha venido trabajando desde hace años en sistemas de información.

Uno de los pocos indicadores cuantitativos con información multianual es la evolución del número de desastres registrados entre 2000 y 2015 por tipo y por Alcaldía, donde destaca la preeminencia de los desastres relacionados con lluvias y tormentas.

Al lado de los posibles vacíos reales de información disponible, es visible en el diagnóstico un manejo poco cuidado, sin consolidar, de múltiples fuentes de información.

En cuanto a la calidad del diagnóstico, se mezclan sin suficiente rigor y consistencia aspectos conceptuales, problemáticas a nivel global, tendencias nacionales y problemáticas de la ciudad. Hay rubros particularmente ambiguos, como lo relativo a impactos ambientales de la transportación aérea y el manejo de los residuos sólidos.

Objetivo alternativo

En materia de contaminación ambiental, más que un objetivo genérico con líneas de acción seleccionadas de programas o acciones actualmente en curso como lo enuncia el documento de propuesta presentado por el IPDP (casi presentadas ahí como simples ejemplos), se requiere una planeación más integral de los objetivos en materia de calidad ambiental en agua, aire y suelo, y del aprovechamiento sustentable de los recursos en el espacio que conforma la ciudad y su área de influencia.

Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos

Se requiere definir escenarios prospectivos, líneas de acción consistentes y metas cuantitativas para distintos horizontes de tiempo (5, 10, 12 años) en rubros como los enlistados en la columna siguiente.

En materia de cambio climático y prevención de riesgos por fenómenos naturales, es necesario trazar con mayor claridad los escenarios y líneas de acción.

Es importante considerar las actividades de recuperación de los principales ríos y canales que corren dentro de la demarcación de la ciudad (Magdalena, Remedios y Canal Nacional, entre otros), y de la participación en el saneamiento de otros cuerpos de agua ubicados fuera de la ciudad, pero dentro de la zona metropolitana.

Las estrategias y líneas de acción relacionadas con los objetivos de rescate y protección del suelo rural y de conservación y conectividad de ecosistemas parecen tener una mayor consistencia y fundamento. Se vuelve importante aquí, sin embargo, la articulación con lo relativo a los distintos usos de suelo, incluida la categoría de suelo rural que se plantea ahora, que podría dar pie a una urbanización disfrazada o contribuir a la degradación del suelo (p.ej. depósitos no regulados de residuos de la construcción) si no se acotan adecuadamente las actividades agroecológicas, silvícolas y de otros tipos que podrían tener cabida ahí.

Indicadores alternativos

Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y carbono negro.

Reducción de emisiones a la atmósfera de contaminantes más relevantes (PM10, PM2.5 y ozono, entre otros) y por fuentes de emisión (fijas, móviles, difusas)

% de reducción en volúmenes de agua residual con descarga clandestina

% de recuperación de los principales cuerpos de agua

Estabilización / reducción en la generación de residuos sólidos totales y por habitante (orgánicos, inorgánicos, de manejo especial).

Incremento en la capacidad de composteo, reciclaje y reaprovechamiento de los principales tipos de residuos sólidos.

Gestión Sustentable del Agua

Crítica al PGD y redefinición del problema

El diagnóstico es excesivamente general y tiene ausencias importantes, tales como:

- Insuficiencia y antigüedad de la red de drenaje (incluida la secundaria) y vinculación entre ésta, el aumento en el volumen de descarga y el otorgamiento de nuevas concesiones.
- Riesgos de inundación y afectaciones a la salud por insuficiencia en infraestructura de alcantarillado y saneamiento, así como por hundimientos diferenciales del subsuelo.
- Inversiones requeridas y vínculo con programas en curso.
- Datos desactualizados de extracción (2018) del acuífero ZMCDMX.

En la estrategia, se aplauden las líneas de acción que sugieren un modelo de gestión del agua más sustentable (líneas 4, 5, 6 y 8). Sin embargo, no se prevén otros aspectos esenciales en la sustentabilidad hídrica:

- Aumento de las capacidades de diagnóstico y monitoreo hídrico.

<ul style="list-style-type: none"> - Efectivo otorgamiento de permisos de factibilidad y de concesiones sujetas a las disponibilidades, a las condiciones de la cuenca y atendiendo criterios de transparencia y equidad. - Disminución del consumo promedio y una mayor eficiencia en el uso del agua, particularmente en zonas de alto consumo. - Mayor aprovechamiento, absorción controlada e infiltración de agua pluvial a gran escala en suelo de conservación, áreas verdes y vía pública. - Destino final del agua residual no reutilizada y su problemática. - Reducción de la vulnerabilidad hídrica de la población mediante infraestructura de amortiguamiento y reconducción del agua y mediante vínculo de la política hídrica con las de uso de suelo y la de protección civil. - La línea 2 Renovar la infraestructura hidrosanitaria en zonas prioritarias queda sin posibilidad real de ejecutarse en tanto no quede claro cuáles son esas zonas prioritarias. Y dada la antigüedad de la infraestructura en un horizonte de 30 años, la mayor parte de la infraestructura (no sólo en “zonas prioritarias”) requerirá ser renovada. - Ausencia de una visión prospectiva que reconozca la prestación efectiva de abasto regular y alcantarillado para garantizar el derecho al agua. - Ausencia de referencias a las modalidades de participación social en la gestión del agua. - No se prevén cambios en la relación con el resto de la cuenca hídrica ni en relación al agua que se abastece a la ciudad ni en relación al agua que se extrae de ella. - Ausencia de metas cuantitativas. - No hay metas generales para el balance hídrico futuro de la cuenca ni de los acuíferos. - No se establecen escenarios futuros ni temporalidad para el cumplimiento del objetivo general ni para la ejecución de las acciones.
<p><i>Objetivo alternativo</i></p> <p>Garantizar progresivamente y a partir del establecimiento de diagnósticos, metas e indicadores cuantitativos el manejo sustentable y la distribución equitativa del agua, así como la restauración del equilibrio hidrológico y la preservación del ciclo del agua.</p> <p>Aumentar la participación social en la gestión del agua</p>
<p><i>Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos</i></p> <p>Fortalecer las capacidades de diagnóstico y monitoreo hídrico de la cuenca.</p> <p>Alcanzar el abasto continuo de agua potable para todos los usuarios a través de un aumento en la disponibilidad del líquido.</p> <p>Estabilizar y reducir gradualmente el volumen de agua que se abastece a la ciudad proveniente de Lerma-Cutzamala y de la que se extrae fuera de ella como agua residual.</p> <p>Reducir la vulnerabilidad hídrica de la población.</p> <p>Fortalecimiento institucional: programas de cooperación con centros de investigación y ampliación de la infraestructura para el diagnóstico y el monitoreo hídrico de los flujos y cuerpos de agua de la cuenca del Valle de México.</p> <p>Mayor eficiencia de la infraestructura y diversificación de fuentes para incrementar de manera sustentable el suministro continuo y suficiente de agua.</p> <p>Otorgamiento de permisos de factibilidad y de concesiones sujetas a las disponibilidades y atendiendo a criterios de transparencia y equidad.</p> <p>Renovación gradual y programada de la infraestructura hidrosanitaria, comenzando por las zonas prioritarias y la infraestructura con mayor afectación, definidas a partir de diagnóstico integral previo.</p> <p>Vinculación de los instrumentos para el aprovechamiento hídrico con los de uso de suelo (urbano y de conservación), y los de protección civil, así como construcción de infraestructura de amortiguamiento y reencauzamiento del agua.</p> <p>Absorción controlada y mayor infiltración de agua pluvial en suelo de conservación, áreas verdes y vía pública.</p> <p>Efectiva participación social en los mecanismos vigentes para la gestión del agua a nivel de cuenca y subcuenca y, en su caso, renovación de estos, tomando como referencia los casos exitosos.</p>
<p><i>Indicadores alternativos</i></p> <p>Puntos de monitoreo del volumen de aguas subterráneas y aguas superficiales</p> <p>Puntos de monitoreo de calidad del agua en aguas subterráneas, en aguas residuales con y sin tratamiento y en cuerpos de agua superficial.</p> <p>Relación extracción/descarga en el balance hídrico de la cuenca</p> <p>% de abasto a partir de fuentes externas de agua</p> <p>Evolución en la demanda total de agua potable</p> <p>Consumo promedio de agua por habitante</p> <p>Evolución en los volúmenes de producción de agua</p> <p>Eficiencia efectiva del agua suministrada en redes primarias y secundarias</p> <p>Costo total por m3 de agua producida</p> <p>Costo ambiental por m3 de agua residual sin tratamiento / reaprovechamiento</p> <p>Solicitudes de factibilidad y concesiones dictaminadas a partir de disponibilidades efectivas y otros criterios técnicos relevantes</p> <p>Dictámenes de factibilidad / concesión publicados para el conocimiento público</p> <p>% de renovación/ mantenimiento de infraestructura hídrica con deterioro</p> <p>Reducción en superficies y vialidades sujetas a alto riesgo de inundación</p>

Afectaciones anuales (no de eventos, costo) por inundación y deslave.
Consejos de cuenca / subcuenca / esquema de participación social alternativo operando con regularidad

Gestión Integral del Riesgo y Protección Civil

Crítica al PGD y redefinición del problema

El diagnóstico está referido únicamente a describir las condiciones de riesgo (peligro), sin explicar cuáles son los efectos en la población vulnerable, de modo que no aporta elementos para hacer un análisis prospectivo. Se observa una visión poco afortunada de que los desastres se deben exclusivamente a los peligros.

Un faltante importante es un diagnóstico de los mecanismos de participación u organización social como interlocutor de las autoridades en materia de prevención, mitigación y reconstrucción en la GIR relacionados con la gestión del suelo (zonificación, cambios de uso de suelo, instrumentos de planeación aplicables, entre NGO, otras).

La política facilitadora y desreguladora (polígonos de actuación, NGO 10, SAC, Sistema de Transferencia de Potencialidad) abrió las puertas a la sobreexplotación de los recursos naturales, el rebase de la capacidad de carga del subsuelo y la multiplicación de usos de suelo que atentaron la estabilidad de los inmuebles.

Las estrategias que establece solo son una transcripción de las prioridades que establece el Marco de Sendai, pero sin propuestas concretas.

Las acciones propuestas en el proyecto del Programa de OT no están alineadas con las líneas estratégicas que establece el proyecto de Plan General.

Objetivo alternativo

Incrementar la cantidad y calidad de la información disponible para el conocimiento y comunicación del riesgo. Promover la participación ciudadana en la gestión de los riesgos desde lo local.

Estrategias, líneas de acción e instrumentos alternativos

Transformar el Atlas de riesgos en una plataforma dinámica de gestión de riesgos de manera ágil y amigable. Establecer un marco jurídico transversal y armonizado en gestión integral de riesgos.

Establecer un mecanismo de certificación de inmuebles seguros.

Establecer programas de reforzamiento o reubicación para reducir el riesgo.

Desarrollar herramientas de difusión de información y capacitación que llegue a toda la población (Cell Broadcast, Radio, Televisión, Altavoces c5).

Establecer comités de prevención de riesgos en las 1,812 colonias de la CDMX

Establecer un plan de atención a damnificados.

Desarrollar y difundir protocolos de respuesta ante las diferentes emergencias, conciliados con la ciudadanía.

Incrementar el padrón de profesionales en gestión integral de riesgos a 5,000 terceros acreditados.

Implementar el sistema de alerta en las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

Armonizar los conceptos utilizados en el PGOT con los establecidos en la Ley General de Protección Civil

Integrar un diagnóstico prospectivo sobre riesgo y vulnerabilidad.

Integrar un diagnóstico de los resultados de los instrumentos de una política facilitadora y desreguladora (polígonos de actuación, NGO 10, SAC, Sistema de Transferencia de Potencialidad), que abrieron las puertas a la sobreexplotación de los recursos naturales, el rebase de la capacidad de carga del subsuelo y la multiplicación de usos de suelo que atentaron la estabilidad de los inmuebles, documentando sobre todo no solo cómo se construyeron sino como se usan los inmuebles.

Incorporar información de los inmuebles con régimen condominal, a fin de identificar las tareas de mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios para evitar su daño y deterioro.

Generar programas que permitan transformar la movilización excepcional ante la catástrofe en una gestión permanente de la vulnerabilidad en las zonas de riesgo.

Una acción importante mencionada en el plan es "proteger a la población más vulnerable que no puede comprar una ubicación menos expuesta" lo cual se puede llevar a cabo a través de instrumentar programas de financiamiento para la regeneración habitacional especialmente en zonas con mayor deterioro social y urbano no solo en los corredores de vivienda incluyente y los especificados en el programa de vivienda social.

Integrar como instrumento de gestión de suelo la expropiación y la desincorporación para la regeneración urbana de predios que no necesariamente están en los polígonos de centralidades y de vivienda incluyente.

Invertir en programas de sensibilización y capacitación para el mantenimiento de vivienda y de infraestructuras y equipamientos expuestos a riesgo.