

# Planeación democrática territorial y urbana en México. Un análisis a los planes nacionales de desarrollo, 1983-2019

## Territorial and Urban Democratic Planning in Mexico. An Analysis of the National Development Plans, 1983-2019

David Arturo Rodríguez Calzadías\*  <https://orcid.org/0000-0003-3895-6481>  
Sonia Bass Zavala\*\*  <https://orcid.org/0000-0001-9261-9430>

### Resumen

**Objetivo:** estudiar la implementación del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática en los planes nacionales de desarrollo mexicanos. **Metodología:** revisión hermenéutica de dichos planes con la referencia del marco teórico de la planeación democrática. **Resultados:** se observan tres periodos de incorporación de la planeación democrática con implementaciones insuficientes en todos los casos. **Limitaciones:** el análisis solo considera los planes, no su aplicación efectiva. **Valor:** se estudian la intersección y la transformación del tema territorial y urbano, en la planeación democrática a través de siete planes sucesivos. **Conclusiones:** la implementación tiene limitaciones y se requiere una mayor institucionalización de la planeación democrática.

**Palabras clave:** planeación; democracia; territorio; congruencia de políticas; desarrollo urbano.

### Abstract

**Objective:** to study the implementation of the land-use planning and urban development within the Democratic Planning National System framework in the Mexican national development plans. **Methodology:** such plans hermeneutical review with the reference of a theoretical framework on democratic planning. **Results:** three periods of incorporation of democratic planning are observed with different but insufficient implementations in all cases. **Limitations:** the analysis only considers the plans, not their effective implementation. **Value:** the intersection and transformation of land-use planning and urban development, on the democratic planning are studied in seven successive plans. **Conclusions:** the implementation has limitations, requiring a greater institutionalization of democratic planning.

**Keywords:** planning; democracy; territory; policy congruence; urban development.

■ **Cómo citar:** Rodríguez Calzadías, D. A., y Bass Zavala, S. (2022). Planeación democrática territorial y urbana en México. Un análisis a los planes nacionales de desarrollo, 1983-2019. *región y sociedad*, 34, e1560. doi: 10.22198/rys2022/34/1560

\* Autor para correspondencia. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Carretera Pachuca-Actopan km. 4, Col. San Cayetano, CP 42084. Pachuca de Soto, Hidalgo, México. Correo electrónico: calzadiadavid@gmail.com

\*\* Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades. Carretera Pachuca-Actopan km. 4, Col. San Cayetano, C. P. 42084. Pachuca de Soto, Hidalgo, México. Correo electrónico: sonia\_bass10401@uach.edu.mx

Recibido: 11 de octubre de 2021  
Aceptado: 21 de marzo de 2022  
Liberado: 23 de mayo de 2022



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional.

## Introducción

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es la responsable de la política federal con respecto a la planeación del ordenamiento territorial y al desarrollo urbano en México. Colabora con otras instituciones en temas específicos. En el aspecto legal, la Ley de Planeación (Congreso de la Unión, 2018) y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Congreso de la Unión, 2021) son los instrumentos normativos más importantes. Hay diversas leyes federales relacionadas con el aspecto ambiental, con los recursos naturales o los estratégicos. Ante dicho panorama, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017) evaluó, entre 2013 y 2019, la política al respecto y encontró que no es adecuada, lo cual ha afectado a la población más vulnerable y a las zonas con mayores niveles de riesgos naturales. La causa de esto ha sido, entre otras, la ausencia de una política nacional integrada, la incongruencia entre los objetivos del desarrollo nacional, las acciones llevadas a cabo y la baja coordinación entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones responsables.

En los planes nacionales de desarrollo se expresa la política nacional y actúan como eje rector de las acciones que se pondrán en marcha durante una administración pública federal (APF) determinada. En México, tras las elecciones federales de 1982, se ha buscado democratizar la política debido a las demandas ciudadanas, a partir del marco de la planeación democrática (PD) del desarrollo (Coquis, 2015), procurando incluir voces ciudadanas en todos los procesos de planeación, así como en los diversos ámbitos de gobierno.

El presente artículo estudia la forma en que el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano han sido incluidos en el plan nacional de desarrollo (PND) de cada administración federal, comenzando con el plan de 1983, que incorpora el marco de la PD. Adicionalmente, se analiza la inclusión del tema de la congruencia entre políticas y objetivos de desarrollo, partiendo de las aseveraciones de la APF como una de las causas de los problemas en el país.

La revisión permitió determinar tres periodos o tendencias federales del acercamiento al tema: el impulso inicial, el fortalecimiento del desarrollo y la moderación en el avance. En el artículo se incluye un apartado del marco teórico que se utiliza para profundizar en la PD, en la planeación territorial y urbana y en la congruencia de las políticas públicas. En dicho apartado se destacan la perspectiva del momento histórico (Coquis, 2015), el marco legal aplicable y vigente, las formas que puede adoptar la participación en las políticas públicas (Cunill, 1997), la historia de la planeación (Mattos, 2004), su enfoque contemporáneo (Garza, 2003) y los efectos negativos de la planeación territorial y urbana desconectada del contexto (Somoza, 2013).

En cuanto a la revisión de los PND, se da un diagnóstico que se presenta en siete apartados, cada uno se enfoca en uno de los planes desde 1983 hasta 2019. Luego se analizan los resultados en general, lo cual permite identificar los periodos o tendencias federales sobre el asunto estudiado. Al final se presentan las conclusiones del trabajo sobre la instauración de la planeación democrática que tiene fuerte presencia corporativista. Como ya se comentó, se observan

tres periodos: el primero, el impulso inicial, entre 1983 y 1989; el segundo, denominado de desarrollo, comprende de 2001 a 2012, en el que se presenta el fortalecimiento del desarrollo y la apertura a organizaciones de la sociedad civil; y el tercero, de 2013 a 2024, en el que el ritmo de los avances es lento en relación con los anteriores periodos.

## Marco teórico

El Sistema Nacional de Planeación surge en México en 1983 tras las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución, que colocan el desarrollo nacional bajo la responsabilidad del Estado y plantean fortalecer el régimen democrático dirigiendo los objetivos nacionales de planeación hacia el crecimiento económico con ayuda de la participación pública, social y privada, lo cual se refleja en un PND que dicta la orientación de los programas de la administración 1983-1988 hacia una PD como respuesta a los cuestionamientos políticos de la época sobre la legitimidad de los procesos electorales. La Ley de Planeación de 1983 derogó la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, su antecedente más remoto (Coquis, 2015). Incluye en el artículo 1 el establecimiento de las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). En otros artículos se señala que la planeación nacional debe fundamentarse en el régimen democrático y su consolidación mediante ésta. Se busca la igualdad entre la ciudadanía y la participación social en el desarrollo del correspondiente plan. También se incluye la obligación del Estado, de guardar congruencia con los objetivos de planeación expuestos en la Constitución y en el SNPD. Sobresale que en el artículo 21 se incorpora la definición del PND y su carácter rector sobre el resto de los programas del SNPD. Por último, el artículo 22 subraya la importancia de la congruencia respecto de los programas en torno al PND. Así, la planeación en México debe dirigirse hacia la planeación democrática en el marco del SNPD e implementarse en un plan nacional de desarrollo rector para todas las áreas de planeación, incluidas la territorial y la urbana.

En este sentido, hay que subrayar que la colaboración en el desarrollo de políticas públicas puede darse a partir de las diversas formas de participación en una sociedad democrática: la social, comunitaria, política y ciudadana. Esta última se enfoca en la creación de una nueva relación entre Estado y ciudadanos a través de la inclusión del ciudadano en los procesos y políticas que realiza el primero (Cunill, 1997).

Tabla 1. Tipos de participación ciudadana

Tipo	Social	Comunitaria	Política	Ciudadana
Descripción	Asociación con intereses en común	Individuos en acción colectiva	Mecanismos de representación	En procesos políticos
Contraparte del diálogo	Otras instituciones	Instituciones públicas	Partidos políticos	Estado-ciudadanos

Fuente: elaboración propia con base en Cunill (1997).

La participación ciudadana conecta las autoridades con la población que recibirá los beneficios y demás actores interesados, aunque es necesario reconocer que los ciudadanos participan en distintas formas e intensidades, a causa de ciertos elementos, como las barreras formales o informales, las inequidades en los recursos políticos, el tiempo disponible, el lenguaje empleado o la percepción que se tiene de los beneficios que darán las políticas mismas (Verba, Lehman, Brady y Norman, 1993; Somuano, 2005).

Institucionalizar la participación ciudadana tiene efectos valiosos en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y en el empoderamiento ciudadano. Sin embargo, hay que reconocer las posibles problemáticas, como el corporativismo, que intercambia legitimidad por favores políticos, lo cual crea ciudadanos de segunda categoría (Montambeault, 2011).

Es importante señalar que la PD se incorpora a la planeación mexicana tras las reformas de 1983 y por lo tanto se la incluye a partir de ese año en los planes nacionales de desarrollo hasta el presente.

Por otro lado, la planeación aplicada al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano en su enfoque tradicional buscaba un “crecimiento y desarrollo físico-espacial de toda la ciudad para que éste sea armónico y brinde beneficios a sus habitantes” (Bazant, 2011, p. 20). Tal enfoque observa un conjunto de elementos físicos naturales o antropogénicos y relega a quienes habitan el espacio (Harvey, 2007), además de concentrarse de manera exclusiva en sistemas de ciudades solo con alcances arquitectónicos y tienen una visión racionalista y simplificadora (Mattos, 2004). Sobre ello, en América Latina, tras la segunda guerra mundial, dicha planeación resultó centralista, corporativa y burocrática, con sus correspondientes efectos regionales y urbanos (Bass, 2006).

Para el modelo económico neoclásico, el desarrollo parte de la concentración de capital físico, humano y de conocimientos y se beneficia de sus externalidades positivas, lo que impulsa nociones de un desarrollo territorial y urbano competitivo frente a los desequilibrios espaciales, aunado a la búsqueda de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana (Garza, 2003). Sin embargo, los resultados han sido insuficientes y dispares, hay limitaciones en los índices de competitividad y los avances en las ciencias sociales han dado paso a percepciones más complejas en las que se reconoce el entorno (Fernández, 2007; Greene, 2005). Además, se fomentaron las intervenciones a gran escala en el territorio y en las ciudades, que buscaban promover la competitividad y atraer inversiones mediante nuevas centralidades urbanas, servicios residenciales, comerciales, culturales y de ocio en favor de la mercadotecnia urbana. Sin embargo, se observa en múltiples casos la distribución desigual de riesgos y beneficios entre el gobierno y el sector privado, lo cual provoca la gentrificación cuya consecuencia es el incremento en los precios de la vivienda, la carencia de atracción de inversiones y las fragmentaciones urbanas y sociales (Somoza, 2013).

También se da la aparición de cordones de pobreza en América Latina (Greene, 2005). Lo anterior ha propiciado un creciente rechazo a las políticas que afectan el espacio público, el respeto a los derechos ciudadanos y la inclusión ciudadana (Morales, 2017). El tema entonces se presenta como un problema

político al observar la multiplicidad de factores que involucra el contexto en que se inscribe una política que busca ponerse en marcha de manera efectiva y transformadora (Contreras, 2018), porque la composición de los actores incluye intereses y objetivos diversos. Así, la planeación territorial y la urbana deben construirse sobre la visión conjunta de la población (Haller, 2017), evitando la perspectiva basada solo en variables naturales y de entorno transformado (Winkler, Scown y Nicholas 2018). Debe tener mecanismos legales que fortalezcan las instituciones y herramientas para la gestión territorial y urbana (Rosique, 2009).

En este punto, es pertinente señalar la gobernanza, que es el engranaje de la participación mediante el cual la sociedad construye su propia ciudadanía a través de la atención a las necesidades colectivas, y que al mismo tiempo democratiza al Estado (Ziccardi, 2004). La gobernanza surge tras la segunda guerra mundial como un instrumento para facilitar la toma de decisiones de los actores económicos, en conjunto con las acciones y las regulaciones políticas. Transitó hacia las relaciones internacionales, a las políticas públicas y a la vida colectiva (Farinós, 2015). En la actualidad, se presenta como respuesta a la pérdida de legitimidad de la autoridad, aunada a la crisis del Estado. En la gobernanza, lograr un acto de gobierno implica, tener un elemento que permita incluir a los actores, comprender el contexto, reconocer la existencia de las redes público-privadas, una teoría de cambio sustentada en la transparencia y en la rendición de cuentas o la búsqueda de un cambio social mediante redes que complementen el Estado. Es importante destacar que hay una gran variedad de tipos de gobernanza, que al ligarse con múltiples áreas del pensamiento se fortalece. No obstante, es necesario apuntar que cada vertiente debe incorporar en su esencia al menos uno de los elementos mencionados (Porras, 2016). Lo importante en la gobernanza es el proceso de generación de políticas mediante acuerdos, conciliación y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Bovaird y Loeffler, 2015). Al respecto, se rescata la idea de la gobernanza urbana, que entraña la profunda conexión entre políticas, niveles de gobierno y actores en los procesos de desarrollo territorial y urbano (Toscana y Hernández, 2017), mediante la cual la planeación puede intervenir y tener efectos positivos locales para ciudadanizar las políticas públicas (Morales, 2017; Rollason, Bracken, Hardy y Large, 2018) y legitimizar la actuación gubernamental en lo territorial y en lo urbano. Además, ese proceso favorece las interacciones, a diferentes escalas y coordinaciones entre los diversos niveles gubernamentales de un territorio donde se relacionan (Abad y Prada, 2010). Así, la gobernanza urbana se construye fortaleciendo los aspectos y herramientas técnicas, al tiempo que incorpora alianzas entre los actores involucrados en su planeación, mecanismos de compensación y la gestión democrática, productiva y con perspectiva estratégica (Farinós, 2015).

Por otro lado, las políticas públicas tendrían que atender los fallos de mercado cuando los resultados no estén en conformidad con un estándar de eficiencia (Winston, 2006). Los fallos de gobierno se dan cuando su intervención produce resultados deficientes (Winston, 2006). Ambas situaciones pueden relacionarse a los marcos normativos que les rigen pues en ellos se incorporan reglas en ex-

tremo específicas, amplias, arbitrarias o conflictivas (Dolfsma, 2011). Otra causa de los fallos pueden ser la omisión, la comisión o la mala intervención, con lo que se reduce la eficiencia de las políticas y se alejan de sus objetivos (Valdés, 2013). Ante esto, resalta la utilidad que tiene la congruencia en los objetivos, como mecanismo de atención a tales fallos.

La congruencia en la planeación aseguraría sinergias entre las acciones individuales del gobierno, porque se podrían acordar los objetivos de las políticas de manera vertical, horizontal y entre las políticas sectoriales (Nilsson, 2012). Pero la congruencia no se presenta automáticamente (Cejudo y Michel, 2016) y por ende los objetivos y los instrumentos de las políticas no pueden hacer cumplir de manera coherente las políticas que les dan origen ni benefician a las poblaciones a los que se dirigen. Por lo tanto, tendrá que inducirse la cohesión en el desarrollo de políticas públicas mediante un acercamiento multidisciplinario y flexible (Goodin, 2006), tomando en cuenta la cooperación interinstitucional se da con diversas intensidades (Lerda, 2003). Esta congruencia puede ser interna u originada en la hipótesis causal, entre políticas de un mismo espacio o área de gobierno; o entre las políticas de un gobierno (Cejudo y Michel, 2016).

Se debe asegurar en la planeación al menos una congruencia parcial, deliberada (Cejudo y Michel, 2016), con la hipótesis causal del planteamiento del problema y del sentido de la atención que se proporcionará, es decir, con el “núcleo duro” que define la planeación y marca los valores sobre los que se plantea y que otorgan su validez en la agenda pública (Merino, 2008). De esta forma el fortalecimiento de los mecanismos institucionales que la fomentan promoverá mejores políticas, con resultados más eficientes en el diverso y complejo sistema de administración pública federal (Lerda, 2003).

El tema de la congruencia se observa en la Constitución en el artículo 133, donde se señala el seguimiento obligatorio a los objetivos de planeación nacional (Congreso de la Unión, 2021). Por su parte, la Ley de Planeación (Congreso de la Unión, 2018), en su artículo primero retoma las normas y los principios básicos de la planeación aplicados al desarrollo nacional. El tercero señala la obligación del Estado para transformar la realidad nacional, con base en las normas, los principios y los objetivos expresados en la Constitución y en la ley misma. En el Capítulo segundo se destaca la congruencia que deben tener los programas sectoriales y especiales con el PND, tanto de las dependencias como de las entidades federativas. La planeación de las políticas públicas debe partir del marco de la planeación democrática. El PND tendría que incluir todas las áreas de planeación territorial y urbana con una visión congruente respecto de los objetivos nacionales de desarrollo para que se realicen acciones efectivas en la mejora de la calidad de vida de la población y cuyo carácter político concilie los intereses de los actores involucrados.

## Metodología

El estudio parte del Plan Nacional de Desarrollo de 1983, tras la incorporación de la planeación democrática al marco constitucional mexicano, hasta el publicado en 2019. Para el caso del PND 2019-2024, se añade el análisis del “Anexo

XVIII-Bis”, puesto que es complemento y agrega otras áreas de planeación. Con el fin de estudiar su evolución, se revisaron los objetivos, las estrategias y las acciones relativas a la PD, al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano en cada plan nacional de desarrollo. También se hizo un estudio hermenéutico de esos aspectos más el de la congruencia.

En cuanto a la PD, se parte de la descripción que se expresa en los artículos 25 y 26 de la Constitución y a la que se añade la de participación ciudadana expuesta en el marco teórico. Se puso especial atención a la inclusión de los términos *planeación democrática*, *participación ciudadana* y *gobernanza*. También se examinaron las menciones a la transparencia y a la rendición de cuentas. El ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, por lo general se mencionan cuando en los planes se habla del ordenamiento ecológico o de los análisis de riesgos naturales. Al respecto de la congruencia, en las estrategias y acciones se buscaron tanto la palabra en sí, como las nociones de coherencia o alineación. En todas ellas se tomó nota del momento en que se nombraron por primera vez. En referencia a la planeación, se tomaron en cuenta los casos en los que se marca una visión integral de la misma, en los que hay una visión específica o al menos una mención del tema territorial y urbano. Se resumen las ideas expuestas en los planes relacionadas con los aspectos de interés de esta investigación y se añade la acción incluida en el plan para su seguimiento específico.

Tras la revisión de cada plan, se sintetizaron los resultados y se evaluaron conforme al marco teórico y al plan previo, en caso de existir. Se elaboró una tabla con los resultados y las tendencias que siguen los planes para facilitar el seguimiento.

## La planeación democrática en los planes nacionales de desarrollo

### *PND 1983-1989*

Menciona la PD como uno de los elementos que le da origen, así como la legitimidad que le otorga, gracias a los variados temas y la participación obtenida, mediante foros de participación que propone realizar de forma anualizada.

En él se destacan los pronunciamientos de los participantes de los foros sobre calidad de vida comunitaria, descentralización, proyectos regionales, empresas medianas y pequeñas y la democratización de los medios de comunicación. Sin embargo, fomenta la participación corporativa en las afirmaciones suscritas.

El segundo capítulo, “Política del Estado mexicano” y su numeral “2.1.2 Planeación democrática” destacan la participación creativa de la sociedad civil para lograr los “propósitos comunes”. Ahí se expresa que se busca la coordinación entre la sociedad y las entidades gubernamentales en pos del desarrollo y de poder realizar las “siguientes etapas de la Revolución Mexicana”. Tal expresión busca comunicar la PD en el lenguaje del plan (Secretaría de Programación y Presupuesto [SPP], 1983).

En el numeral “2.2.4. Democratización” se considera el fomento a la democracia en todas sus formas, e incluye la PD vinculada al desarrollo nacional y sectorial.

El quinto capítulo, “Estrategia económica y social”, numeral “5.3.3 Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social”, se propone la participación comunitaria en el desarrollo municipal, la integración económica regional para el desarrollo nacional y revertir la concentración poblacional y económica de la Ciudad de México.

El séptimo capítulo, “La política social”, presenta el numeral “7.6 Desarrollo urbano y vivienda” en el que se menciona la participación social y privada.

El noveno capítulo, “Política regional”, en el numeral “9.2.2 Sistema estatal de planeación democrática” se señala la congruencia que debe existir entre las entidades y la federación sobre los distintos procesos de desarrollo y la descentralización económica.

El numeral “9.2.7 La participación social en los programas de desarrollo regional” indica que ésta debe ponerse en marcha en todas las etapas de la planeación regional. En el numeral “9.5.4.10” se considera que la participación en la Ciudad de México sea a escala delegacional, y que se desarrolle una campaña de concientización para lograrlo (SPP, 1983).

En el décimo capítulo se presentan cuatro vertientes para la aplicación de la participación social: la obligatoria, la de coordinación, la de inducción y la concentración en referencia a lo señalado en la Constitución (Congreso de la Unión, 2021) y en la Ley de Planeación (SPP, 1983, p. 118).

El PND 1983-1988 es el primer fruto del SNPD. Si bien menciona de forma recurrente la participación social, el documento presenta deficiencias, pues unos apartados solo exponen las intenciones. Algunos exhiben diagnósticos, otros describen los compromisos políticos o solo manifiestan los ideales. Hay señalamientos sobre la congruencia, aunque no se presentan mecanismos de seguimiento. Se menciona la actualización anual del plan, sin instrumentarlo.

De igual forma, los objetivos o los programas que se ejecutarán se muestran como una actividad gubernamental y por lo tanto la población tendrá que adecuarse a ella y realizar los ajustes necesarios, con lo que se limita la participación a la escala territorial y que con frecuencia es corporativa. Por ende, el aspecto democrático del plan es restringido.

### *PND 1989-1994*

Fue desarrollado por el Consejo Nacional de Concertación Económica y sus foros de participación. En la estrategia del plan resalta la importancia de la dimensión social, en la que se subraya el segundo de cuatro objetivos: “La ampliación de la vida democrática” (Poder Ejecutivo Federal [PEF], 1989, p. 31) plantea fomentar el régimen democrático y la visión de “modernizar México” mediante la participación ciudadana, social, de las organizaciones y de los partidos políticos para legitimar la acción gubernamental.

El capítulo “Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática” menciona que la participación social y el estímulo son formas de organiza-

ción que promueven que la vida democrática se dirija hacia una mayor unidad nacional y que el gobierno es una expresión de esta.

El numeral “4.3.4 Responsabilidades en el desempeño de las funciones públicas” señala que la administración debe ser transparente y estar abierta a los comentarios y denuncias ciudadanas.

En el “4.3.5 Fortalecimiento del pacto federal” se comenta el fomento al desarrollo de las administraciones municipales y la participación conjunta con estos, en el desarrollo de programas y la descentralización.

En el numeral “4.4 Impulso a la concertación y a la participación social en la conducción del desarrollo” se propone vigorizar las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el desarrollo y asegura representar los intereses más afectados, pero no se indica qué se entiende con eso. También subraya la importancia que tiene democratizar las organizaciones sociales y la autoridad, así como la trascendencia de la participación de las mujeres y los jóvenes (PEF, 1989).

El numeral “6.2.5 Población, desarrollo regional y urbano” del sexto capítulo, “Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida”, busca frenar la emigración de ciertos lugares y fomentar la inmigración a otros con el fin de consolidarlos, así como desalentar el crecimiento de las zonas superpobladas. El ordenamiento territorial encauzaría las actividades económicas, en especial si hay alta disponibilidad de agua. Para ello se declara urgente establecer un sistema urbano nacional, fomentar corredores económicos regionales e integrar los entornos urbanos y rurales. Todo a través de acuerdos y concertaciones en las políticas sectoriales aplicables entre los distintos niveles de gobierno y los sectores privado y público. Además, señala el empleo de comités de planeación para el desarrollo municipal, estatal y regional y el uso del Convenio Único de Desarrollo.

Se señala la creación de reservas territoriales y la participación ejidal en la regularización de la tenencia de la tierra en el numeral “6.2.6.1 Suelo urbano”.

El “6.2.9. Mejoramiento de las condiciones de vida en la Ciudad de México” destaca el intento de frenar el crecimiento urbano del valle de México mediante la densificación y la contención de la mancha urbana con el consenso y la participación (PEF, 1989). Luego, el “6.3. Protección al medio ambiente” considera armonizar el crecimiento económico con el medio ambiente a través de ordenamientos ecológicos, sobre todo en las zonas más afectadas y con la participación de consejos estatales (PEF, 1989).

En el “6.4. Erradicación de la pobreza extrema” se establece el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuyo acento está en el diálogo y la concertación mediante los comités de solidaridad.

El séptimo capítulo “Sistema nacional de planeación democrática”, incluye en su numeral 7.1, los niveles de planeación. Se menciona el carácter rector del plan y la consolidación de los sistemas estatales de planeación democrática, con apego a la Ley de Planeación. También, se reconoce la dificultad de la planeación en los municipios y la valía de los programas operativos anuales (PEF, 1989).

El “7.2. Programas de mediano plazo” asegura la participación ciudadana mediante el Consejo Nacional de Concertación Económica. Dice que los planes

sectoriales deben ser pragmáticos y flexibles, lo que se puede lograr gracias a las reglas de coordinación entre las autoridades y las organizaciones sociales. Ahí se responsabiliza a las regiones de su propia planeación.

“Congruencia entre el plan y los programas”, numeral 7.3, señala que los planes deberán modernizarse y ser innovadores ante los bajos resultados que se han obtenido en ejercicios previos (PEF, 1989).

El plan otorga un capítulo al SNPD, lo cual es un avance, así como la mención del aspecto de la congruencia. Sin embargo, no vincula la participación ciudadana, y la limita a las actividades convocadas por un partido político o por los grupos corporativistas. También califica de aceptable el manejo de la planeación para legitimar la política, pero acota los tiempos, a los actores participantes y la profundidad con la que se pudiera llevar a cabo conforme al libre criterio de las autoridades convocantes. Respecto de la participación en proyectos de carácter social, es importante el impulso indicado en el documento; no obstante, tiene restricciones y condiciona a los participantes. También se debe destacar que no presenta mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación. Este acercamiento superficial a la planeación democrática representa un bajo avance en la materia.

### *PND 1995-2000*

Su origen es la consulta llevada a cabo en 97 foros, los 516 eventos con más de 12 000 ponencias y más de 300 000 propuestas ciudadanas. Ahí se destaca el tercer objetivo: “construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana”. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 1995, p. 3).

En tal objetivo se percibe la democracia como un “sistema de vida”, que mejora la calidad de vida mediante consensos y la participación de las organizaciones no gubernamentales. Se pone de relieve el combate a los desequilibrios regionales. Es el primer plan que considera la sustentabilidad, aunque circunscrita solo a temas económicos.

El tercer capítulo, “Desarrollo democrático”, incluye la estrategia “3.5.3 Nuevo federalismo”, en la que se habla de una redistribución de competencias para combatir el centralismo.

La estrategia “3.5.5 Participación social” propone desarrollar nuevas relaciones entre la sociedad y la autoridad.

En la estrategia “3.5.6 Reforma del gobierno” se busca la democratización integral, que supere la vía electoral por medio de privilegiar el diálogo y el pluralismo.

En el numeral “3.6.2 Representación de las minorías” aparece la idea de convertir las propuestas ciudadanas en leyes y programas públicos, pero no se indican los mecanismos para ello.

En “3.8.2 Redistribución de Competencias”, se plantea avanzar hacia un nuevo federalismo que haga frente a las disparidades regionales, lo que se especifica en “3.8.3 Descentralización y federalización de funciones”.

La idea expresada en “3.8.5 Vida municipal”, recomienda la integración plural de la planeación con los programas municipales.

Se subraya el fortalecer la contraloría social en “3.9.3 Sistemas de control y rendición de Cuentas” (SHCP, 1995).

Las estrategias de participación mediante procedimientos de consulta y acuerdo, además de un marco legal y fiscal para tal propósito se exponen en “3.10 Hacia una más intensa participación social y el fortalecimiento de la representación ciudadana”.

Luego, en “3.11 Participación social y cultura política” se promueve la creación de consejos consultivos en los tres niveles de gobierno en los que participen líderes y expertos y cuyo elemento rector sea la PD (SHCP, 1995).

El cuarto capítulo, “Desarrollo Social”, muestra la estrategia “4.5.2 Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población” para reducir el crecimiento demográfico, poner en marcha programas integrales de desarrollo rural, fortalecer y consolidar las ciudades pequeñas y medianas, establecer infraestructura rural, modernizar la administración, descentralizar y promover la participación de la población en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de población estatales y municipales.

El desarrollo regional, sustentado en el nuevo federalismo, se menciona en “4.5.3 Promover el desarrollo equilibrado de las regiones” que tendrá el fin de combatir las desigualdades. En la Ciudad de México se propone fortalecer su vida democrática, mejorar el entorno urbano y proteger el medio ambiente con el objetivo de mejorar la calidad de vida. Ahí se proponen cuatro estrategias: el desarrollo urbano de las cien ciudades medias, la consolidación del papel de las principales metrópolis, el reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano y el impulso a la participación ciudadana (SHCP, 1995).

El quinto capítulo, “Crecimiento económico”, en el punto “5.8 Política ambiental para un crecimiento sustentable”, apunta la generación de ordenamientos ecológicos soportados en fundamentos técnicos, consensos y corresponsabilidad, mediante consejos consultivos. Se subraya en “5.9 Políticas sectoriales pertinentes” la congruencia en las políticas sectoriales con el plan y la normatividad (SHCP, 1995).

El PND 1995-2000, muestra un acercamiento más adecuado al tema de la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas nacionales. La PD se implementa en diversos programas y acciones y subraya la importancia de la descentralización; no obstante, no se incluyen mecanismos de seguimiento ni de evaluación. Aunque aún se enfoca en la participación corporativa, lo hace menos que los planes anteriores. Hay pocas menciones sobre el tema de la congruencia, pero reconoce el fortalecimiento de la contraloría social y los programas operativos anuales.

### *PND 2001-2006*

En la formulación del PND 2001-2006, se recibieron 153 367 propuestas escritas, 117 040 cuestionarios de internet y la participación de 174 865 personas en foros, con 379 525 sugerencias. Menciona la necesidad de evaluar anualmente el

plan y de poner en marcha el sistema nacional de planeación participativa en tres procesos: planeación estratégica, seguimiento y control, y mejoramiento organizacional en el marco de Visión de México en el Año 2025, para el cual plantea un consejo ciudadano que le dé seguimiento. Además, se estipulan entre los criterios de planeación la sustentabilidad y el desarrollo regional. Ahí se destacan normas básicas como la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas. También se aconsejan la comprensión del contexto, la participación, el uso de indicadores mediante un sistema nacional de indicadores y la conformación de diversas comisiones como mecanismo de congruencia (SHCP, 2001, pp. 9-10).

El objetivo rector 5, “lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza”, en el apartado 5, correspondiente al área de desarrollo social y humano, tiene el interés en armonizar el crecimiento territorial con el desarrollo sustentable (SHCP, 2001, p. 73).

El objetivo rector 6 pretende “ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones”. En él se pone el énfasis en la participación social, el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, el sistema de información para la evaluación y seguimiento y en la regularización y el ordenamiento de la propiedad rural (SHCP, 2001, p. 75).

El objetivo rector 4 es “promover el desarrollo económico regional equilibrado”, que al respecto del apartado 6, referente al área de crecimiento con calidad, propone el fortalecimiento regional mediante el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas. Se destacan los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en el ámbito local y en el regional, la sustentabilidad ecológica y el desarrollo fronterizo (SHCP, 2001, p. 97).

En el apartado “7. Área de orden y respeto” se presenta el objetivo rector 3, “contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática” para alentar la pluralidad social y política, y para difundir la cultura cívica, la participación en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, con base en un nuevo marco legal y fiscal (SHCP, 2001, p. 110).

En el objetivo rector 4 (SHCP, 2001, p. 114) “construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo”, se menciona que hay que dar impulso a los estados y a los municipios para democratizar su gestión pública.

En “7.3.5. Población y protección civil”, el objetivo rector 5, “fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial”, resalta los criterios para los ordenamientos territoriales sustentables y la necesidad de la amplia participación ciudadana y la reducción de la vulnerabilidad física (SHCP, 2001, p. 117).

El objetivo rector 6, “abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal”, insiste en que los mecanismos de evaluación y seguimiento deben brindar confianza a la población (SHCP, 2001, p. 118).

El PND 2001-2005 fortalece la participación y el empleo de instrumentos, comisiones y mecanismos de evaluación y seguimiento, mencionando su utilidad con respecto a la congruencia. En el documento no se observan elementos tendientes a limitar la participación, aunque en diversos casos no se indica la implementación, dejando eso al libre criterio de las autoridades. En él se reconocen el valor de las organizaciones sociales y su impacto. Propone la descentralización para lograr un nuevo federalismo. Así, el plan muestra avances en la materia respecto del anterior.

### *PND 2007-2012*

Para su creación, hubo mesas de diálogo, consultas y recepción de documentos, participaron 51 997 personas en 205 foros. El plan propone el desarrollo humano sustentable como visión a 2030 y la gobernabilidad democrática como premisa básica. Entre los objetivos que se plantean, destacan los abocados al PD. El 7 es “garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país” (SHCP, 2007, p. 3). También lo hace el 9:

Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder. (SHCP, 2007, p. 4).

En el eje 2, “economía competitiva y generadora de empleos”, se suscribe el objetivo 7, “elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras” (SHCP, 2007, pp. 44-45), que busca incluir las zonas rurales de alta y muy alta marginación al desarrollo y asegurar la certeza jurídica de la tierra en el desarrollo regional. El objetivo 10, “revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad” (SHCP, 2007, p. 46), menciona los ordenamientos ecológicos. El 11, “conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural y promoviendo acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural” (SHCP, 2007, pp. 46-47), propone incrementar la participación rural en la planeación de su desarrollo.

El apartado 2.9, “Desarrollo regional integral”, habla del combate a los desequilibrios regionales mediante las ventajas comparativas locales, con la colaboración de todos los actores involucrados y resalta la dimensión espacial en los programas y políticas (SHCP, 2007, p. 48).

En el “2.13. Construcción y vivienda” se incluye el objetivo 17. “Ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población más desfavorecidos, para emprender proyectos de construcción en un con-

texto de desarrollo ordenado, racional y sustentable de los asentamientos humanos” (SHCP, 2007, pp. 55-56). Lo anterior sobre la certeza jurídica de las propiedades, las reservas territoriales y la homologación de los reglamentos de construcción.

El eje 3, “Igualdad de oportunidades”, propone en el objetivo 3, “lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, [que] provea suelo apto para el desarrollo urbano y [que] facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales”. También plantea fortalecer el ordenamiento territorial, el desarrollo regional y la gestión de riesgos junto con la ciudadanía (SHCP, 2007, pp. 62-63).

Se lee el objetivo 4, “Conservar los ecosistemas y la biodiversidad del país” en el eje 4, “Sustentabilidad ambiental”. En él se habla de establecer áreas protegidas para la conservación (SHCP, 2007, pp. 101-102).

El objetivo 9, “identificar y aprovechar la vocación y el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”, implica un ordenamiento ecológico nacional acorde a los criterios de sustentabilidad (SHCP, 2007, pp. 105-106).

El eje 5, “Democracia efectiva y política exterior responsable” establece el objetivo 1. “contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana”, con lo que se pretende promover los valores democráticos (SHCP, 2007, pp. 112-114).

“Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas” es el objetivo 3. Busca la creación de consejos de participación ciudadana para desarrollar políticas públicas en las diversas dependencias y entidades. También formula que la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito serían los mecanismos para lograrlo (SHCP, 2007, pp. 115-116).

El objetivo 4, “mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos” resalta el empleo del presupuesto basado en resultados (SHCP, 2007, pp. 116-118).

El acercamiento a la participación ciudadana del PND 2007-2012 es menos firme en este plan que el previo: exhibe menos estrategias, aunque promueve mecanismos para implementarla e institucionalizarla. Mantiene el discurso sobre la transparencia y la rendición de cuentas, abocado al PD, pero no liga con la congruencia. Por otro lado, las menciones sobre el seguimiento y la evaluación aparecen con mayor frecuencia que en el documento anterior. Por lo que se observan avances, aunque menos acelerados que en el plan previo.

### *PND 2013-2018*

Para la redacción de este plan hubo 397 acciones de consulta, cinco foros nacionales, 32 estatales, 122 mesas sectoriales y se aplicaron 129 299 encuestas electrónicas. Se divide en cinco ejes. El segundo es “México incluyente”, el más

abocado a la estrategia para la PD y el que suma tres estrategias transversales, entre ellas, la segunda, “Gobierno cercano y moderno”, es la más cercana al tema, y presenta los indicadores de seguimiento a replicar en los programas derivados (SHCP, 2013, p. 12).

El punto I.2, “Plan de acción: fortalecer el Estado y garantizar la paz” del eje “México en paz”, manifiesta el pacto social entre el Estado y la ciudadanía en pro de la gobernabilidad democrática, mediante la coordinación, la transparencia y la corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno (SHCP, 2013, pp. 20-21).

El eje “México incluyente” señala en el inciso II.2. que “integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades” promoverá la organización y la participación ciudadana, el desarrollo comunitario, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación social y el aprovechamiento óptimo del territorio. De esta forma podrá darse certidumbre a la tenencia de la tierra, al ordenamiento territorial de las zonas urbanas, al avance para crear ciudades sustentables y competitivas, y a la generación de insumos de información y evaluación (SHCP, 2013, p. 29).

El objetivo 1.1. “promover y fortalecer la gobernabilidad democrática”, en su estrategia 1.1.1. “contribuir al desarrollo de la democracia”, se habla sobre el impulso a los derechos políticos, la ciudadanía y la emisión de lineamientos para hacer efectiva la participación ciudadana. La estrategia 1.1.3. “Impulsar un federalismo articulado mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno”, pone de relieve la descentralización (SHCP, 2013, p. 60). La 1.1.4. “Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo constructivo”, fija los mecanismos de seguimiento a los actores y a los conflictos (SHCP, 2013, p. 61).

“Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano” es el objetivo 1.6. Su estrategia 1.6.1., “Política estratégica para la prevención de desastres”, promueve la elaboración de un atlas nacional de riesgos, replicando a los estados y a los municipios la gestión integral del riesgo y su normatividad (SHCP, 2013, p. 68). La II., “Gobierno cercano y moderno”, menciona las organizaciones de la sociedad civil, la participación ciudadana y la descentralización (SHCP, 2013, pp. 68-69).

El objetivo 2.2., “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, la estrategia 2.2.1. “generar esquemas de desarrollo comunitario a través de procesos de participación social”, procura fortalecer a los actores sociales en favor de los grupos vulnerables y la participación comunitaria (SHCP, 2013, p. 70).

El 2.5., “proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, exhibe la estrategia 2.5.1., “transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos” (SHCP, 2013, p. 75), por medio de la cual se pretende fomentar el establecimiento de ciudades compactas, la contención urbana hacia las zonas de riesgo, reformas al marco aplicable y el desarrollo de acciones de renovación urbana. La 2.5.3. “lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo

regional, urbano, metropolitano y de vivienda”, plantea consolidar una política congruente con la SEDATU, robusteciendo los tres niveles de gobierno en conjunto con la sociedad. Además, su enfoque transversal contempla la tenencia de la tierra, las ciudades competitivas, las mejores prácticas de planeación y las contralorías sociales con la participación académica (SHCP, 2013, p. 75).

El eje “México próspero”, incluye el objetivo 4.2., “democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento” (SHCP, 2013, p. 85), mediante la estrategia 4.2.5. “Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía”. En ella se plantea que la infraestructura pública tenga una visión de largo plazo, que esté ligada al SNPD y que se base en su rentabilidad social (SHCP, 2013, p. 88).

Por su parte, el objetivo 4.4. “impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”, presenta la estrategia 4.4.1. “implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad” (SHCP, 2013, p. 89), por medio de la cual se planeará de forma integral el territorio a través de ordenamientos ecológicos y territoriales cuyo enfoque sea sustentable y con intención de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil. La 4.4.3., “fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono”, favorece el establecimiento del ordenamiento ecológico territorial en zonas vulnerables ante el cambio climático y el diseño de instrumentos para el sistema nacional de cambio climático. También hace mención al SNPD y enlista 41 programas sectoriales, de desarrollo: nacionales, especiales y regionales a realizar, más los que indique la ley (SHCP, 2013, p. 90).

El PND 2013-2018 habla de forma limitada sobre la congruencia en las políticas o la participación ciudadana. El plan reconoce las ventajas de la participación y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, pero da menos propuestas que el plan anterior. El documento no profundiza en el fomento y el involucramiento de la sociedad civil, ni en el empleo de instrumentos de planeación ni en la participación ciudadana durante y tampoco ofrece seguridad de su permanencia. Debido a lo anterior, puede decirse que el plan es un retroceso en la materia.

### *PND 2019-2024*

Mediante el principio rector “democracia significa el poder del pueblo” (Presidencia de la República [PDLR], 2019b, p. 12) el plan reconoce la PD. En él plantea que la sociedad intervenga en las decisiones a través de la consulta popular, la revocación de mandato y las asambleas comunitarias. El primer eje, “Política y gobierno”, se refiere al tránsito “hacia una democracia participativa” (PDLR, 2019b, pp. 30-32). En ella se propone eliminar la separación entre el pueblo y el

gobierno y se establece el mecanismo de “revocación de mandato”. En cuanto a la “consulta popular”, se pretende que de esa forma se tomen “decisiones estratégicas de interés nacional”, regional, local y comunitario (PDLR, 2019b, p. 32).

En el segundo eje “Política social”, el punto correspondiente al “desarrollo sostenible”, se aspira a instituir el Programa Nacional de Reconstrucción, como respuesta a los sismos de 2017 y 2018 (PDLR, 2019b, pp. 48-49). Al respecto del “desarrollo urbano y vivienda”, se atenderá mediante el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en catorce municipios (PDLR, 2019b, p. 49).

El tercer eje, “Economía”, presenta los proyectos regionales, como el Tren Maya, cuyo objetivo es propiciar el ordenamiento territorial regional (PDLR, 2019b, p. 62), y el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, que incluirá una consulta regional (PDLR, 2019b, pp. 62-64). En el epílogo de este eje, se expresa la visión que se tiene a 2024: una sociedad participativa en la vida pública (PDLR, 2019b, pp. 71-73).

El “Anexo XVIII-Bis” es un complemento al plan. En el que se formula la idea de una sociedad corresponsable mediante el desarrollo de instituciones y mecanismos representativos y participativos. También se expresa la aspiración de que en los siguientes 20 años de la publicación del plan se restablezca la confianza en el gobierno, mediante el empoderamiento ciudadano en todas las esferas públicas y la reducción de brechas regionales en el desarrollo (PDLR, 2019a, pp. 19-21).

En el documento aparecen tres elementos basados en el SNPD: 1) justicia y estado de derecho; 2) bienestar y 3) desarrollo económico (PDLR, 2019a, p. 28).

Incluye también tres ejes transversales que fortalecerán la PD:

1. Igualdad de género, no discriminación e inclusión.
2. Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública.
3. Territorio y desarrollo sostenible (PDLR, 2019a, p. 29).

El primer eje “Justicia y estado de derecho”, tiene el objetivo 1.2. “fortalecer la cultura democrática, abrir el gobierno a la participación social y escuchar de manera permanente a la sociedad, dando especial atención a las mujeres y [a] los grupos históricamente discriminados y marginados”, para promover el diálogo entre gobierno y sociedad, para fomentar la participación mediante la perspectiva de género y los derechos humanos e incluir la totalidad de actores en todo el ciclo de políticas públicas mediante la transparencia y la consulta libre (PDLR, 2019a, pp. 51-54).

El objetivo 1.8., correspondiente a “mejorar la capacidad de prevenir y combatir de manera efectiva la corrupción y la impunidad.”, señala que es por medio de la transparencia, de la rendición de cuentas, del desempeño basado en resultados y de las evaluaciones (PDLR, 2019a, pp. 71-75).

“Construir un país más resiliente, sostenible y seguro” es el objetivo 1.9. Plantea reducir los riesgos naturales y mejorar la resiliencia utilizando la planeación, la gestión y el ordenamiento ecológico y territorial, con transparencia y rendición de cuentas (PDLR, 2019a, pp.75-78). El eje incluye un decálogo en el

que se menciona la contraloría ciudadana por dependencia (PDLR, 2019a, p. 79).

El segundo eje, “Bienestar”, cuyo objetivo 2.5. es “garantizar el derecho a un medio ambiente sano con enfoque de sostenibilidad de los ecosistemas, [de] la biodiversidad, [d]el patrimonio y [de] los paisajes bioculturales”, lo que garantizaría la gobernanza ambiental y territorial (PDLR, 2019a, pp. 104-107). El 2.6., “promover y garantizar el acceso incluyente al agua potable en calidad y cantidad y al saneamiento, priorizando a los grupos históricamente discriminados, procurando la salud de los ecosistemas y cuencas”, se refiere a la supervisión participativa en el cuidado del agua (PDLR, 2019a, pp. 107-110). El 2.7., “promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible”, proyecta reubicar las viviendas ubicadas en las zonas de riesgo y dar certeza jurídica a la propiedad (PDLR, 2019a, pp. 110-114). El 2.8., “fortalecer la rectoría y [la] vinculación del ordenamiento territorial y ecológico de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, mediante el uso racional y equilibrado del territorio, promoviendo la accesibilidad y la movilidad eficiente”, incluye la planeación territorial ecológica y urbana sostenible, con certeza jurídica, participación, habitabilidad y movilidad (PDLR, 2019a, pp. 114-118). El decálogo menciona el desarrollo regional ambiental (PDLR, 2019a, p. 130).

El tercer eje, “Desarrollo económico”, contiene el objetivo 3.3., “promover la innovación, la competencia, la integración en las cadenas de valor y la generación de un mayor valor agregado en todos los sectores productivos bajo un enfoque de sostenibilidad”. De este modo se esboza la institución de infraestructura ambientalmente sustentable para las periferias urbanas y las regiones marginadas (PDLR, 2019a, pp. 150-156). El 3.4., “propiciar un ambiente de estabilidad macroeconómica y finanzas públicas sostenibles que favorezcan la inversión pública y privada”, programa la gestión de riesgos (PDLR, 2019a, pp. 158-163). Luego, el “Establecer una política energética soberana, sostenible, baja en emisiones y eficiente para garantizar la accesibilidad, calidad y seguridad energética” es el objetivo 3.5., mediante el cual se plantea garantizar los derechos de quienes habiten en zonas con actividades en materia energética (PDLR, 2019a, pp. 163-167). El 3.6., “desarrollar de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional”, propone mejorar los accesos a las localidades marginadas y fomentar la evaluación de los programas y de los proyectos de infraestructura (PDLR, 2019a, pp. 167-171). El correspondiente al numeral 3.8., “desarrollar de manera sostenible e incluyente los sectores agropecuario y acuícola-pesquero en los territorios rurales, y en los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas”, proyecta el aprovechamiento sostenible del suelo ante el cambio climático y mediante políticas regionales el entorno rural (PDLR, 2019a, pp. 175-180). Se pretende desarrollar un modelo turístico que reduzca las brechas de desarrollo regionales y comunitarias, emplear ordenamientos territoriales, regionales y urbanos para proyectos turísticos indígenas en el objetivo 3.9. “posicionar [...] México como un destino

turístico competitivo, de vanguardia, sostenible e incluyente” (PDLR, 2019a, pp. 180-184). “Fomentar un desarrollo económico que promueva la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático para mejorar la calidad de vida de la población”, es el objetivo 3.10 para la planeación ante el cambio climático (PDLR, 2019a, pp. 184-188). El decálogo destaca la infraestructura para las comunidades indígenas (PDLR, 2019a, pp. 188-189).

El quinto capítulo “Sistema nacional de planeación democrática”, versa sobre la realización de 32 foros estatales, 29 especiales, 13 en Estados Unidos, 87 mesas sectoriales, la recepción de propuestas, la consulta Planeando Juntas y Planeando Juntos, con una participación de 7 458 ciudadanos, la que se dirige a los niños y adolescentes OpiNNA qué Buen Plan con 14 756 participantes y el Foro Nacional de Consulta Ciudadana Planeando Juntos la Transformación de México, con 550 participantes (PDLR, 2019a, pp. 193-210). Se indican los programas sectoriales a desarrollar a partir del plan y se vinculan sus objetivos con los de desarrollo sostenible de la agenda 2030 (PDLR, 2019a, pp. 211-219).

El PND 2019-2024 posee limitadas cualidades. No incluye el diagnóstico, los temas de congruencia ni la rendición de cuentas. La transparencia se menciona, aunque el segundo eje no la incluye. Reconoce algunas formas de participación, pero limitadas a ejercicios electorales, definidos por la autoridad. El anexo incorpora un diagnóstico, así como aspectos de transparencia y rendición de cuentas, pero orienta la PD al recuento de los foros y de las consultas para la redacción del propio documento y, aunque toca temas como el ordenamiento territorial y urbano, lo hace con menor profundidad que los planes previos. El plan y el anexo tienen ejes y objetivos distintos, pero hay cierta semejanza en los contenidos. En él se mencionan mecanismos de seguimiento por medio de indicadores; no obstante, se observan diferencias respecto a los que se hubieron marcado en los ejercicios anteriores. Por lo tanto, se dictamina que este plan es un retroceso respecto del previo.

## Periodos de la planeación democrática en el tema territorial y urbano en México

El periodo de instauración de la PD en México se presenta de 1983 a 1999. Se distingue por tener la limitada participación, a través de organizaciones corporativistas, que dan apoyo a cambio de legitimar la autoridad. Ésta limita la participación ciudadana, aunque hace el primer uso de mecanismos de evaluación y de seguimiento con respecto a la transparencia y la rendición de cuentas.

El segundo periodo, de 2001 a 2012, muestra desarrollo en referencia a la PD. Se fortalece la participación ciudadana en favor de las organizaciones de la sociedad civil. El empleo de mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas se robustecen, a pesar de que aún presentan carencias importantes.

El tercer periodo, comprendido entre 2013 y 2019, tiene un avance moderado con respecto a la colaboración de la ciudadanía. Permanecen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, aunque en menor profundidad e institucionalización en referencia al periodo previo inmediato.

Tabla 2. Periodos de la planeación democrática en México en los planes nacionales de desarrollo

Periodos de la planeación democrática	Partido político, periodo	Elaboración del plan	Participación ciudadana	Actores participantes	Transparencia y rendición de cuentas
Instauración	Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1983-1989	Secretaría de Programación y Presupuesto	Limitada por la autoidad.	Corporativos	Acercamiento mediante foros anuales, sin mecanismos de seguimiento.
	PRI, 1989-1994	Consejo Nacional de Concertación Económica	Limitada a las personas invitadas por el PRI.	Corporativos	Acercamiento limitado sin mecanismos adecuados de seguimiento y evaluación.
	PRI, 1995-2000	SHCP	Controlada, aunque reconoce su utilidad en algunos programas.	Corporativos	Acercamiento limitado en general sin mecanismos de seguimiento y evaluación.
Desarrollo	Partido Acción Nacional (PAN), 2001-2006	SHCP	Abierta en algunos casos y a criterio de la autoridad en otros.	Reconoce organizaciones sociales en algunos espacios.	Fortalecimiento del empleo de mecanismos de seguimiento y evaluación.
	PAN, 2007-2012	SHCP	Institucionalizada en unos casos, aunque no en todos.	Abierta en algunos espacios, pero sin definir en otros.	Mayor empleo de mecanismos de seguimiento y evaluación.
	PRI, 2013-2018	SHCP	Limitada en algunos casos.	Limitados en algunos casos y sin definir en otros.	Menor empleo de mecanismos de seguimiento y evaluación.
Moderación	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), 2019-2024	Presidencia de la República	Enfocada en ejercicios electorales.	Abierta en algunos espacios, pero sin definir en otros.	Menor empleo de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Fuente: elaboración propia a partir de SPP (1983), PEF (1989), SHCP (1995, 2001, 2007, 2013) y PDLR (2019b).

## Conclusiones

Desde 1983 la PD en México orienta su desarrollo hacia la democratización del Estado, impactando en toda la planeación gubernamental y el ordenamiento territorial y urbano, mediante el PND. En la práctica esto no se ha logrado a cabalidad, pues se observan tres grandes periodos cuyos planteamientos son variables en referencia a la participación ciudadana y cuyos mecanismos de transparencia y de evaluación del desempeño están definidos por cada sexenio.

Si bien hay avances en el tema, persisten los problemas de incongruencia, las limitaciones en la participación y en actores involucrados, mecanismos de seguimiento o evaluación inadecuados y carencia de un enfoque integral transexenal. Tal situación se observa común en todas las administraciones, con variadas intensidades. Lo anterior es clave para entender la desconexión observable entre la teoría y la problemática nacional que da origen y fundamento, así como para comprender la baja utilidad que se percibe de tales instrumentos en comparación con sus resultados comprobables. Dicha situación es común a todas las administraciones.

En consecuencia, resulta razonable profundizar en la institucionalización de la participación ciudadana, al igual que en la vinculación de los acuerdos que se generan en el marco de la PD, para mejorar la congruencia y los resultados efectivos del PND. Naturalmente, es una transformación que la sociedad debe promover, dado que es predecible que los problemas de los temas territorial y urbano sean comunes a otras áreas y otros niveles de planeación gubernamental en el país.

## Referencias

- Abad, L., y Prada, J. (2010). Patrimonio minero-industrial, gobernanza y desarrollo territorial. El caso de Langreo (Asturias). *De Re Metallica*, 1(15), 1-11. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4602041>
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2017). *Evaluación número 1591-De, Política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- Bass, S. (2006). *Estructura social y planeación urbana en la Ciudad de México, 1990-2000* (tesis de doctorado). El Colegio de México. Recuperado de <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/5712m688h?locale=es>
- Bazant, J. (2011). *Planeación urbana estratégica*. Ciudad de México: Trillas.
- Bovaird, T., y Loeffler, E. (2015). *Public Management and Governance*. Nueva York: Routledge.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas, metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001)
- Congreso de la Unión. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Congreso de la Unión. (2018). Ley de Planeación. México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)
- Congreso de la Unión. (2020). Ley General de Asentamientos Humanos. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. México: Poder Legislativo de la Federación. Recuperado de [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_010621.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf)
- Contreras, Y. (2018). Ordenamiento territorial e instrumentos para el desarrollo urbano. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 5(1), 11-16. doi: <https://doi.org/10.15446/cep.v5n1.74640>
- Coquis, F. (2015). Sistema nacional de planeación. En J. Fernández (coord.), *La Constitución y el derecho administrativo* (pp. 187-204). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Dolfsma, W. (2011). Government Failure - Four Types. *Journal of Economic Issues* 45(1), 593-604, doi: <https://doi.org/10.2307/23071562>
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fonética. *Desenvolvimento Regional em Debate*, 5(2), 4-24. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5443892>
- Fernández, V. (2007). Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las políticas de la Unión Europea: Una perspectiva latinoamericana. *eure*, 33(98), 97-118. Recuperado de [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612007000100006](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000100006)
- Garza, G. (2003). *La urbanización de México en el siglo XX*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Goodin, R. (2006). *The Oxford Handbooks of Political Science*. Londres: Oxford University Press.
- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *eure*, 41(94), 77-95. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v31n94/art05.pdf>
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- Haller, A. (2017). Urbanites, smallholders, and the quest for empathy: Prospects for collaborative planning in the periurban Shullcas Valley, Peru. *Landscape and Urban Planning*, 165(1), 220-230. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.04.015>
- Lerda, J. (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mattos, C. De. (2004). De la planificación a la gobernanza: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 1(107), 9-23. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4813515>

- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (41), 5-32. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf>
- Montambeault, F. (2011). Overcoming clientelism through local participatory institutions in Mexico: what type of participation? *Latin American Politics and Society*, 53(1), 91-124. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41342301?seq=1>
- Morales, J. (2017). Disputas ciudadanas en torno a los megaproyectos urbanos en la Ciudad de México. Espacialidades. *Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 7(2), 35-62. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4195/419553524002.pdf>
- Nilsson, M. (2012). Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector-environment policy interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395-423. doi: <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Poder Ejecutivo Federal (PEF). (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)
- Porrás, F. (2016). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Ciudad de México: Contemporánea Políticas Públicas.
- Presidencia de la República (PDLR). (2019a). Anexo XVII-Bis., Ciudad de México: Presidencia de la República. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo122731.pdf>
- Presidencia de la República (PDLR). (2019b). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México PDLR. Recuperado de <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- Rollason, E., Bracken, L., Hardy, R., y Large, A. (2018). Evaluating the success of public participation in integrated catchment. *Journal of Environmental Management*, 228(1), 267-278. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2018.09.024>
- Rosique, J. (2009). Gestión metropolitana: la importancia de las instituciones en la era de la globalización. En E. Hartman y L. González (coords.), *El Legislativo ante la gestión metropolitana* (pp. 171-190). Ciudad de México: Porrúa.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (1995). Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1995-2000\\_31may95.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1995-2000_31may95.doc)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_2001-2006\\_30may01.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2001-2006_30may01.doc)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2007) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_2007-2012\\_31may07.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2007-2012_31may07.doc)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2013). Plan Nacional de

- Desarrollo 2013-2018. Ciudad de México: Poder Ejecutivo Federal. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_2013-2018\\_20may13.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_2013-2018_20may13.doc)
- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). (1983). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Ciudad de México: Poder Ejecutivo. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1983-1988\\_31may83.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1983-1988_31may83.pdf)
- Somoza, J. (2013). Gobernanza urbana, competitividad y procesos de renovación en las ciudades medias españolas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (61), 47-66. doi: <https://doi.org/10.21138/bage.1535>
- Sommano, F. (2005). Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México. *Foro Internacional*, 45(1), 65-88. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/599/59911175003.pdf>
- Toscana, A., y Hernández, P. (2017). Gestión de riesgos y desastres socioambientales. El caso de la mina Buenavista del cobre de Cananea. *Boletín del Instituto de Geografía*, 17(93), 126-139. doi: <https://doi.org/10.14350/rig.54770>
- Valdés, V. (2013). Fallas del mercado y del gobierno en el sector aeronáutico mexicano. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 253-283. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/419/41929178012.pdf>
- Verba, S., Lehman, K., Brady, H., y Norman, N. (1993). Race, ethnicity and political resources: participation in the United States. *British Journal of Political Science*, 23(4), 453-497. doi: <https://doi.org/10.1017/S0007123400006694>
- Winkler, K., Scown, M., y Nicholas, K. (2018). A classification to align social-ecological land systems research with policy in Europe. *Land Use Policy*, 79(1), 137-145. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.06.034>
- Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Recuperado de <http://ru.iis sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicasy%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>