

Los desafíos a la práctica de la planeación en la Ciudad de México

¹Manuel Canto Chac

A cuatro años de ser aprobada la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCMX en adelante), el 31 de enero del 2017, el reto principal sigue siendo su puesta en práctica. En algunos casos las leyes secundarias han dejado que desear, como en materia de derechos humanos, cuyo proceso legislativo incluso se encuentra en litigio (como ocurre con la modificación del artículo 65 de la Ley Constitucional de DH, impulsada por los constructores de vivienda, actualmente en revisión de la Suprema Corte de Justicia).

En la planeación la prueba de la práctica es más urgente dado que en el 2021 tendrá que iniciar el proceso de planeación y programación de acuerdo con los mandatos constitucionales, es decir, tendrá que estar elaborado el Plan General de Desarrollo 2021 – 2041, para que rija la programación del gobierno, de acuerdo al transitorio Décimo Quinto de la CPCMX, (reformado, G.O. 2 de mayo de 2019) *La o el Jefe de Gobierno que entre en funciones el 5 de diciembre de 2018 elaborará un programa provisional de gobierno que estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2020*. Los alcaldes que resulten electos en el 2021 tendrán hasta enero del 2022 para elaborar el programa correspondiente a sus alcaldías.

Lo establecido sobre la planeación, así como varios de los contenidos de la Constitución de la Ciudad, responde a dinámicas que van más allá del ámbito local e incluso del nacional. Este asunto hay que ubicarlo en el contexto latinoamericano del *retorno de la planeación*. El proceso de globalización volvió obsoleto el tipo de planeación que se desarrolló en Europa occidental durante las décadas del crecimiento acelerado de la segunda posguerra. La crítica latinoamericana fue más allá de eso, conducida por el enfoque del *New public management* (NPM), que acompañó la llegada de las políticas públicas a esta región -que no por ello se podría establecer la identidad entre ambos- y que hoy ha dejado de ser predominante. Dicho coloquialmente, esa corriente dibujó, para criticarla, una caricatura de la planeación poniéndole las orejas de un orejón, la boca de un bocón y la nariz de un narizón, haciéndola ver bastante fea. Y no es que la planeación en América Latina careciera de problemas de estética facial, ciertamente que enfrentaba problemas de rigidez en sus diseños, de dificultad para alcanzar sus propósitos y de elaboración de estos a la distancia de la sociedad, temas que fueron hiperbolizados por el enfoque en mención, generalizándolos a toda forma posible de planeación.

¹ Profesor – investigador del departamento de Política y Cultura, UAMX. Investigador Nacional.

A estas alturas del siglo XXI sabemos que la medicina aplicada para la enfermedad de la ineficiencia condujo al paciente al borde de la muerte. La dispersión de las políticas, al no tener un marco articulador más allá de la búsqueda de minimizar el aparato de gobierno, generó nuevos problemas de integración de las acciones públicas, propiciando omisiones y repeticiones; la excesiva preocupación por la eficiencia financiera condujo al predominio de las instancias hacendarias sobre el conjunto del gobierno, aquellas terminaron juzgando a las acciones públicas, no por sus resultados socialmente tangibles, sino por la disciplina en los calendarios burocráticamente diseñados y ejecutados, los objetivos de las diferentes instancias de la administración pública fueron ahogados por las decisiones financieras, propiciando el desarrollo de relaciones intergubernamentales competitivas en vez que complementarias.

Dado el incumplimiento de la promesa de la eficiencia del NPM, al igual que la del crecimiento, el bienestar y de la mayor intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas, y para superar varias de las nuevas ineficiencias, se volvió la mirada a la *Planeación del Desarrollo (...)*, pidiéndole que no pretenda desplazar, sino ser complementaria con los avances logrados con la introducción de las políticas públicas. En este contexto emergió en la CPCMX el *Sistema de Planeación*, que pretendió armonizar la gestión pública con los derechos humanos, integrar la política social y la económica, y propiciar la mayor participación de la sociedad.

Otra preocupación de la ciudadanía que pretendió atender el diseño del sistema de planeación fue la de los continuos vaivenes sexenales en las políticas públicas, aún con la persistencia de un mismo partido político en el poder, lo que los constituyentes pretendieron salvar con la figura del *Plan General de Desarrollo (PGD)* a veinte años, que fuera elaborado por un organismo, el *Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP)*, que actuara con independencia del gobierno en turno. Esta perspectiva constitucional se relaciona con una concepción diferente del régimen político, menos centrada en el ejecutivo y más cercana a la concepción del *gobierno en red*. La legislación y la práctica de gobierno posteriores introdujeron algunos obstáculos a los propósitos constitucionales para el IPDP que a este último le será difícil sortear, veamos algunos a manera de ejemplo².

1.- Sobre las atribuciones de la jefatura de gobierno. La búsqueda de separar la planeación de largo plazo de las decisiones del gobierno en turno se verá seriamente limitada por la

² Los ejemplos presentados se desarrollan en extenso en mi libro de próxima aparición: *El sueño del Ángel. Veinte años de política social en la Ciudad de México*. Ediciones UAMX.

atribución que la *Ley del Sistema de Planeación* asignó a la Jefatura de Gobierno (JG): *Dirigir y coordinar la formulación, actualización o modificación del Plan General; el Programa General* (Art. 10. Frac IV). Atribución que no le otorgó la Constitución. Esta limitación conduce a la paradoja de que la jefatura dirige y coordina la formulación de PGD para después enviársela a sí misma, para que a su vez lo someta a la aprobación del Congreso.

Por otra parte, una de las funciones básicas que la CPCMX le asigna al IPDP es la de consultar a la población sobre los proyectos de planeación: *Promover, convocar y capacitar a la ciudadanía y organizaciones sociales para participar en todas las etapas de los procesos de planeación y transparentar y difundir el conocimiento sobre la ciudad, mediante observatorios ciudadanos y otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en esta Constitución y las leyes; (Art. 15.D.5. VI). Para ello dota a la estructura del IPDP [...] con una oficina especializada de consulta pública y participación social. (Art. 15.D.6). A diferencia de este mandato constitucional explícito, la ley del sistema de planeación da a la JG, en el proceso de formulación del PGD, la atribución de convocar a la ciudadanía a consultas:*

I. El proceso de formulación [del PGD] se sujetará al siguiente procedimiento:

b) La Jefatura de Gobierno realizará una amplia difusión del Programa y convocará a la ciudadanía para la realización de foros y la presentación de propuestas; (Ley del Sistema de Planeación, art. 43.B.I, énfasis mío).

2.- Más allá de las atribuciones, hay un asunto de más fondo: la concepción misma de los objetivos de la planeación. En la Constitución el *Bienestar Social y la Economía Redistributiva* son los aspectos centrales de la planeación, entre otros se puede ver el artículo 17³. Pero en la ley del sistema de planeación no es así, en la composición de la Junta de Gobierno, por lo que hace a los miembros del gabinete: *Artículo 16.- La Junta de Gobierno [...] se integra de la siguiente manera: II. Las personas titulares de las secretarías de Administración y Finanzas,*

³ Artículo 17 CPCMX.

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.

de Desarrollo Urbano y Vivienda, de Gobierno, del Medio Ambiente y de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil. Una composición de estas características pareciera corresponder más a los contenidos del *Programa de Reordenamiento Territorial*⁴, que a los del *Plan General de Desarrollo*⁵. De otra manera, las secretarías responsables de las políticas social y económica quedan excluidas de la Junta de Gobierno, a lo sumo podrán aspirar a ser una comisión interna del *Directorio Técnico* o del *Consejo Ciudadano*, como quedó establecido en la Ley Orgánica del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva.⁶

Además de los asuntos anteriores, la política social y la económica, que la constitución asigna claramente al ejecutivo, la legislación se le asigna, sin mayor justificación, al IPDP con lo que éste tendrá funciones no sólo de planeación y seguimiento, sino de ejecución:

Artículo 5. - *El Instituto tendrá las siguientes funciones:*

XV.- Coordinar y diseñar y, en su caso, ejecutar, programas, estrategias y proyectos especiales que sean prioritarios en materias de bienestar social y economía distributiva, ordenamiento territorial, patrimonio, coordinación metropolitana y regional, relaciones internacionales, hacienda pública, seguridad ciudadana y demás materias concurrentes [...] (Ley Orgánica del IPDP, resaltado mío).

En la legislación parece haber una concepción distinta de los alcances de la planeación, mientras que la constitución la ve como un instrumento de transformación económica y social, aquella la ve como un instrumento de redistribución territorial, las prioridades aparecen invertidas, entre Plan General de Desarrollo y Programa de Reordenamiento Territorial. La autonomía técnica del IPDP se esfuma y parece quedar reducido a una dependencia técnica del ejecutivo, lo que en sí mismo sería un avance, dada la ausencia de instancias de planificación, pero cuyo diseño queda lejos del planteamiento constitucional. ¿Podrá el Sistema de Planeación en la práctica recuperar el sentido establecido en la CPCMX? La respuesta no tiene que ver solo con lo “técnico”, tiene que ver más con la concepción de régimen político para la Ciudad.

⁴ El artículo 16 de la CPCMX establece los contenidos del Programa de Reordenamiento Territorial son: *16. A. Medio Ambiente, B. Gestión sustentable del Agua; C. regulación del suelo; D. Desarrollo rural y agricultura urbana; E. Vivienda. F. Infraestructura física y tecnológica. G. Espacio público y convivencia social; H. Movilidad y accesibilidad; I. Vulnerabilidad, resiliencia, prevención y mitigación de riesgos.*

⁵ Que a su vez la CPCMX establece que el PGD: *Tendrá por objeto la cohesión social, el desarrollo sustentable, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, el equilibrio territorial y la transformación económica.*

⁶ **Artículo 18.** *Las Comisiones en el Directorio Técnico y en el Consejo Ciudadano fungirán como órganos auxiliares para el desarrollo de sus funciones. Entre las Comisiones que se podrán formar, previa autorización de la Junta de Gobierno, podrán considerarse: I.- Bienestar Social y economía distributiva;*