

Foro. La Constitución de la Ciudad de México
Tema. Planeación y evaluación del desarrollo
8 de marzo de 2018, Casa Galván, CDMX

Mesa: Pablo Yanes (Coordinador de Investigaciones. Sede Subregional de la CEPAL en México), Enrique Provencio (Diputado constituyente), Mayela Delgadillo (Diputada constituyente), León Aceves (Director de la EAPCDMX) y Miguel Ortega (Centro de Estudios Sociales y Culturales, Antonio de Montesinos, A.C) y como moderador Manuel Canto (UAM-X)

Intervenciones con el objetivo de poner una propuesta de agenda de discusión.

Enrique Provencio

1. Prepararse y anticiparse a los cambios complejos que implican lo que se estableció en la Constitución. Para ello es necesario

- Trazar la hoja de ruta y emprender de manera colectiva tareas para presentar iniciativas, proyectos ejecutivos y diseños que encaucen los cambios institucionales.
- Hacer una gran reforma de la gestión pública bajo los principios de DDHH. Para conseguirlo es necesario:
 - Elaborar un PDDHH que oriente políticas y que lleve a la asignación de gasto en un esquema de participación ciudadana y convergencia de políticas. Y este sistema debe articularse con el sistema de bienestar social que está establecido en la Constitución. Lo cual pasa por reconstruir un Sistema de Información e Indicadores con perspectiva de derechos humanos. Además la Hacienda pública debe orientarse a partir de los principios de DDHH y el presupuesto deberá apegarse a lo que dice el Plan General de Desarrollo así como los otros programas.
 - Las evaluaciones deberán incidir en las decisiones de orientación del gasto
 - La hacienda pública debe tener coherencia respecto a la asignación presupuestal y alineación de las políticas orientadas al cumplimiento de DDHH.

Por lo tanto el diseño del Sistema de Planeación no sólo atraviesa por una cuestión técnica sino que la planeación debe ser vista como un mecanismo social para cumplir los principios de políticas guiadas por los DDHH

2. Hay que considerar que los tiempos y complejidad que se van a enfrentar para hacer un diseño de leyes, órganos y sistemas es complicado. Por ejemplo será necesario diseñar:

- Un sistema y un Instituto de Planeación para poder presupuestarlo en 2018
- Hacer una nueva la Ley de Planeación antes del 30 de abril con el propósito de que ya esté listo el andamiaje para realizar la planeación

Lo anterior significará varios desafíos

- Estructurar los órganos democráticamente evitando la captura de estos e identificando que hay problemas sobre cómo se van a seleccionar los expertos y la integración de los Comités técnicos.
- Para el órgano de participación ciudadana el reto es garantizar funcionalidad y representatividad.

- Incorporar a la ciudadanía para que la aplicación de la CCDMX no quede a cargo sólo de las fuerzas políticas

Por último, se señala que debe darse seguimiento al proceso legislativo porque es un proceso que está fuera de la agenda.

León Aceves

Se reconoce que la CCDMX se puede considerar un instrumento para cerrar la brecha entre Sociedad y Estado. También que en el espíritu de la CCDMX está el enfoque de gobernanza. Además es garantista y contiene instrumentos de exigibilidad y justiciabilidad así como indicadores para darles seguimiento.

Necesario recuperar el artículo 7 sobre el derecho a la buena administración pública el cual debe considerarse como un derecho pero también como un medio para lograr los DDHH. Para lograr el cumplimiento de dicho derecho se requiere; estimar la trascendencia que tiene la profesionalización de la administración pública y se requiere la articulación de los diferentes sistemas (anticorrupción, transparencia, planeación, evaluación y profesionalización)

La planeación es parte de un sistema de gestión pública. Y se considera al sistema aquel que contempla y articula diversos procesos entre ellos, la planeación, la presupuestación, el monitoreo de planes y políticas en los cuales debe existir participación social.

Problemáticas que se observan para realizar una gestión pública efectiva

- La administración no cuenta con diagnósticos que detecten las causas y efectos de los problemas de la Cd, no hay una instancia que sistematice la información estadística y geográfica, ausencia de un órgano permanente y especializado para realizar el proceso de planeación, lo cual está repercutiendo en la falta de homogenización de criterios y metodologías y en la falta de alineación entre el PGD y otros programas, además no todos los entes cuentan con una unidad de planeación y evaluación especializada. Entonces se requiere sentar bases en torno al fortalecimiento de capacidades y la homogenización de enfoques y criterios.
- Se observa una débil articulación o hasta una simulación respecto a la planeación y presupuestación. Lo que se asigna presupuestalmente no tiene nada que ver con lo que se planea.
- Fortalecer el sistema de monitoreo
- En materia de evaluación se reconoce como un avance la creación del Evalúa pero se requiere de un órgano con autonomía que haga evaluaciones externas, no sólo de programas vinculados al desarrollo social sino a todas las áreas.
- Existe una escasa participación e incidencia de la sociedad civil en los procesos de planeación y evaluación.

Retos

- Riesgo de simulación porque aunque hay un mandato de alineación entre los diferentes niveles de planeación, presupuestación, monitoreo y evaluación. Si no se mejora la voluntad política y las capacidades técnicas de las instancias responsables de tales procesos fácilmente se caerá en esquemas de simulación o incumplimiento.

- Tensiones entre las prioridades políticas y la planeación participativa. En el mandato general está establecido la generación de planes de largo plazo basados en una amplia consulta social y por otra parte el mandato recae en el gobierno.
- Falta de capacidades para realizar la planeación intergubernamental. Se pueden intensificar los problemas en estos procesos. Y el reto es asegurar que las Alcaldías cuenten con capacidades para diseñar sus propios instrumentos pero alineados a los programas de largo plazo. Los estrechos tiempos con los que cuentan pueden conducir a que la planeación pierda valor.
- Lograr la articulación entre las Alcaldías destacando la importancia de contar con una visión de ciudad que deberá estar contemplada en el instrumento de planeación de largo plazo
- Crear una nueva Ley de Planeación que especifique como mínimo las interacciones entre el Instituto de Planeación, el Consejo de Evaluación y el Consejo Económico Social y Ambiental, a efecto de determinar sus alcances y evitar problemas competenciales.
- Construir un sistema de Información de la Ciudad considerando que este dependerá de la información que le provea una gran cantidad de instancias. Por ello este deberá contar con el impulso y respaldo político para que todas las instancias cumplan. Y la ley debe establecer mecanismos de sanción para que las instancias entreguen información oportuna y veraz
- La complejidad que implicará la interacción entre los órganos del Instituto requiere que la legislación sea cuidadosa para evitar parálisis institucional
- La ley deberá establecer las consecuencias de las recomendaciones que se emitan respecto al incumplimiento en la alineación programática y presupuestal así mismo se deberá establecer que para los casos en dónde haya diferendos importantes se pudiera recurrir a una instancia jurisdiccional.
- Crear un sistema de profesionalización del servicio público para transitar al cumplimiento Constitucional

Reacciones y aportaciones

Mayela Delgadillo

Coincidencia con los planteamientos pero señala que la ausencia de una visión de ciudad es lo que está permeando y explicando lo que sucede en la Asamblea, ya que se está ignorando o destrozando lo que quedó establecido en la Constitución. Faltó un acuerdo político que tuviera en el centro una visión de ciudad.

Los retos son:

- La implementación
- Integración de un sistema de democracia pluricultural en el cual no están incorporados los pueblos y barrios originarios y el carácter rural de la ciudad.
- Creación de un Sistema de Planeación Democrática que debió de considerar el medio ambiente como un eje transversal
- Incorporar en las leyes sanciones para lograr la vinculatoriedad y obligatoriedad de las decisiones.

- La participación ciudadana como un mecanismo que contiene diversos niveles. Sí de información y consulta pero también de decisión sobre lo que está sucediendo en el territorio.
- Apropiación por parte de la ciudadanía de los diferentes mecanismos establecidos en la Constitución

Pablo Yanes

Expone que hay una insuficiente reflexión sobre la manera en que se realizaron los procesos de producción legislativa y planeación. Revisar esto podría arrojar aprendizajes para evitar riesgos que paralicen o reproduzcan malas prácticas del pasado. Entre los retos que identifica están:

- Cumplir con los plazos que se establecieron en los artículos transitorios
- Cerrar las brechas de implementación en la legislación
- Recuperar los aprendizajes que dejaron las experiencias pasadas en materia de producción legislativa y formas de planeación.
 - Por tanto la relación entre el ejecutivo y el legislativo será muy importante
 - Proceso de ordenamiento racional de la legislación secundaria. De los ordenamientos generales a los particulares.
 - Plan de producción legislativa racional
- Lograr una relación entre poderes productiva que evite la parálisis y el intercambio político. Por ejemplo, depositar en la Asamblea la atribución de aprobación de los planes y programas pero producir mecanismos de salvedad.
- Evitar el riesgo de planear desde fuera de los ejecutores.
- Las capacidades de planeación son muy bajas y los POA y las RO son el único instrumento de decisión y el instrumento para negociar el presupuesto.
- Riesgo que la planeación y las decisiones estén desvinculadas. Qué el Instituto de planeación sólo elabore el PGD y PDOT y los programas de gobierno, sin que se le dote a este órgano de atribuciones para encontrar la manera de compatibilizarlos puede ser un riesgo. Por ejemplo puede ir acompañado por dictámenes.

Miguel Ortega

Los problemas que observa son:

- La Constitución es el reflejo de un conflicto político social que la Ciudad no ha resuelto. Y por tanto hay tantos vacíos. Y se parte de la idea de que se resolverán inercial o exclusivamente con la elaboración de leyes.
- No se resolverán estos conflictos sólo a través de la ley sino definiendo qué tipo de gobierno es el que se quiere.
- El sistema de Derechos Humanos debe cobrar centralidad pero identificando que existen una serie de prácticas y conflictos institucionales.
- La tensión que va a vivir el Sistema de Planeación atravesará por decidir cómo se hará la planeación: en función de la demanda social, cumplir técnicamente en el diseño o a las presiones políticas de los actores.
- No hay un sistema de gobernanza con mecanismos para procesar el conflicto.

Manuel Canto

La Constitución expresa una reforma de fondo de la Ciudad y por tanto construye un modelo de política pública estructurado. Pero ese modelo requiere de dos elementos generales:

- Fuerte capacidad legislativa para mantener las orientaciones generales
- Administración pública profesional con una alta capacidad de gestión para traducir las normas en políticas

Entonces las dudas sobre esto son: ¿tendremos un poder legislativo capaz de mantener las orientaciones de la Constitución? ¿tendremos una administración pública capaz de gestionar con base en eso? Entonces cómo hacemos para darle vuelta a esta situación

Lo anterior se traduce en las siguientes tensiones:

- Plan General de Desarrollo a 20 años y Programa sexenal de Gobierno. El problema es que el plan puede ser una aspiración y el programa no corresponda a tal envergadura.
- Posibles tensiones entre el Instituto de Planeación y gobierno y el Instituto de Evaluación. Habría que buscar una instancia jurisdiccional o tal vez cuasi jurisdiccional que resuelva los recurrentes conflictos que van a ver entre las instancias técnicas y las de gobierno. Pero además, pensar en lo qué va a suceder con el presupuesto que atraviesa por determinaciones no sólo normativas sino políticas y financieras de la Hacienda federal.
- Plan legislativo para que sea consistente con los tiempos previstos.
- Eficaz relación entre ejecutivo y legislativo.

Otro problema que añade es que por un lado hay instancias técnicas y del otro lado instancias políticas. Entonces cómo se puede lograr contrarrestar la debilidad de las instancias técnicas. Para ello es necesario considerar la ciudadanía. Pero la pregunta sería ¿están abiertos los canales para una efectiva participación de la ciudadanía?

Se está frente a un riesgo de una reforma interrumpida por parálisis mutua entre los diversos actores, por lo que se requiere un balance de 20 años de la gestión pública en la Ciudad. ¿Pero habrá tiempo?

Segunda ronda de intervenciones en la cual se sugiere que se reflexione sobre cómo hacer para evitar los riesgos señalados.

Miguel Ortega

¿Cómo se va a hacer para resolver el conflicto?

- La Construcción de un sistema de indicadores es un elemento sugerente, Pero un reto será cómo se va a compaginar lo establecido en el pasado y actual programa de Derechos Humanos con respecto a lo que se establezca en los nuevos diseños normativos.
- Dotar de un mayor alcance al Sistema de Derechos con el propósito de que rebase las cuestiones normativas y tenga un carácter mayor (orientador y ejecutor)

Pablo Yanes

- Cambio institucional que produzca una dinámica de funcionamiento de la APCDMX
- Priorizar la aprobación de la Ley de Planeación y la Ley de Servicio Público para dotar a la ciudad de un Sistema de Planeación fuerte
- Crear una nueva Ley de Planeación pero esta debe tener una institucionalidad fuerte que resuelva los siguientes problemas: alineamiento y consistencia entre los diferentes instrumentos e instancias de planeación y por tanto el Instituto requerirá poder para demandar a las instancias. Asimismo dotarla de atribuciones para que se pueda alinear la planeación y el presupuesto en función de la primera y no al revés.

Enrique Provencio

- Realizar un plan legislativo y una secuencia que considere que se está en un periodo electoral y de transición.
- Definir cómo se quieren los instrumentos centrales del Sistema de Planeación y de Derechos Humanos.

Mayela Delgadillo

- Empujar un programa legislativo
- Considerar la calidad de diputados que se tendrán en la siguiente legislatura
- Establecer viabilidad financiera para que pueda funcionar el Instituto de Planeación
- Establecer mecanismos para lograr la vinculatoriedad y sobre todo establecer las sanciones para quienes no cumplan las normas.

León Aceves

- Se puede dar un cambio organizacional a través de las leyes pero exigiendo a los políticos responsabilidad.
- En la agenda tampoco está presente el tema relacionado al uso patrimonialista de los recursos y las instituciones.
- Realizar un plan legislativo que entre las prioridades considere la Ley del Servicio Civil de Carrera y la Ley de Planeación
- Clarificar el rol de la Secretaría de Finanzas limitando su capacidad definitoria de la planeación y hacerlo aliado para que no represente un obstáculo en la planeación.
- Colocar en la agenda pública los temas que corresponden a un cambio institucional

Miguel Ortega

- Pasar de los principios e instituciones de gobernanza a normas.
- Nueva LOAPCDMX pero con normas claras
- Reforma a la Ley de Participación tomando en cuenta el territorio y vinculándose con cuestiones sobre el ordenamiento territorial.

Preguntas de los asistentes

- Los tiempos de la planeación son transexenales pero este es un organismo descentralizado y por tanto dependiente del gobierno y por tanto lo sujeta a este y luego entonces, ¿no se corre el riesgo de caer en una planeación sexenal y no de 20 años?

- ¿Cuáles serían las acciones y estrategias para vincular el Plan General de Desarrollo y los programas de gobierno?
- El enfoque de transformar el conflicto que se expresa en la Constitución reclama la coalición de los actores que participan, ¿Cuáles con los equilibrios de poder entre ellos? ¿Qué alianzas serían previsibles?

Manuel Canto

Avanzar hacia la creación de leyes diseñando un curso de acción legislativa de tal manera que sean consistentes y eso podría ser una iniciativa para el primer Congreso, qué nos diga ¿cuál es su plan para legislar? Para ello son vitales las cuestiones organizacionales y la planeación. Asimismo, frente a las anteriores reflexiones cabe preguntarse y pensar

- ¿Cómo hacer que la norma se vuelva una práctica?
- Construir una red de políticas con la participación de organismos públicos, constituyentes y organizaciones que tengan la capacidad para preguntar nuestros problemas.
- Enterar a la gente que existe una Constitución.

Enrique Provencio

- Intentar construir instituciones, prácticas, normas y mecanismos de aplicación que permitan reconstruir la confianza de las instituciones
- Considera que hay un cambio en la composición de las fuerzas políticas e identifica que Morena reconoce los contenidos de la Constitución como parte de su programa

Mayela Delgadillo

Retoma la discusión a través de tres preguntas

- ¿Por qué se invisibiliza a la CCDDMX?
- ¿Hay voluntad política para un cambio de paradigma?
- ¿La ciudadanía está preparada para hacer valer los derechos ganados en la CCDDMX?

Es escéptica respecto a las respuestas. Lo que observa son partidos inconsistentes entre sus discursos y prácticas. Si no interviene la ciudadanía será muy difícil concretar los contenidos de la CCDDMX.

Pablo Yanes

- Valorar la existencia de la CCDDMX con los alcances que ésta tiene
- Valorar la incorporación de un órgano evaluador pero se deberá esclarecer el papel de las recomendaciones en la legislación secundaria.
- Selección de consejeros con criterios muy rigurosos, con periodos largos sin considerar la reelección
- Normar el carácter de la vinculatoriedad de las recomendaciones.
- El Plan Legislativo puede elaborarlo el ejecutivo priorizando un conjunto de leyes
- La Secretaría de Finanzas es un tema a revisión.

Miguel Ortega

- El gobierno debe enviar signos sobre que no están permitidas cuestiones contrarias a la Ley para devolver confianza a los ciudadanos.
- El sistema podría contribuir a construir una red de política públicas.
- Establecimiento de criterios de Parlamento abierto para el periodo de transición de la Asamblea Legislativa al Congreso

León Aceves

- Movilizar los recursos que cada uno de los actores tiene en torno a darle concreción a la Constitución para impulsar un plan legislativo así como a darle seguimiento a la transición de la Asamblea Legislativa a Congreso en términos de las capacidades que deberá contener este órgano.

Preguntas

- ¿La Constitución se puede usar para una acción política de agitación social y de organización del trabajo
- ¿La transversalidad de los derechos de los pueblos originarios podría apoyar la organización desde los territorios?

Manuel Canto

- La Coalición a la que me refiero es distinta a la Coalición de los Constituyentes es la que cabildeo con el Senado que no se mandara a la congeladora la Constitución y movilizó a las organizaciones para que no pasara la reforma al artículo 123. Es la que parece reproducible. Por tanto sería importante reproducir una Red de Políticas públicas que envíe propuestas al ejecutivo y legislativo y que a su vez sea capaz de transmitir a la ciudadanía que sus demandas pueden estar incorporadas en ellas.
- Sugerir al poder legislativo que haga un plan
- Sugerir al ejecutivo que haga un programa de transición.

Conclusiones

Mayela Delgadillo

1. Conformar un plan mínimo de prioridades para exigirle al gobierno y partidos que expresen la ruta que seguirá esta transición.
2. Pesimismo ya que se observa falta de voluntad política para incorporar a la ciudadanía.
3. Se observan retrocesos en las leyes que se están aprobando actualmente.

Enrique Provencio

- Impulsar una red de políticas públicas que funcione como interlocutor con el gobierno y el legislativo.
- Algunas cuestiones no quedaron establecidas en la CCDMX debido a los tiempos pero deberán quedar resueltos en las leyes secundarias

Pablo Yanes

- Valorar la existencia de la CCDMX pese a las restricciones
- Cambiar prácticas. Transformar la manera en cómo funciona la AP. Rebasar la creencia de que con leyes se resuelve todo.
- Construir una agenda legislativa racional y efectiva.

León Aceves

- Impulsar el Servicio Profesional de Carrera como una señal de que la AP se rige bajo una institucionalidad imparcial y equitativa que será capaz de realizar una mejor gestión.

Miguel Ortega

- Construir una red de políticas públicas que tenga tres pistas:
 - o La ciudadanía. Con el fin de informarles los contenidos señalándolos en clave de derechos y por tanto de que son posibles de exigir.
 - o Vinculo para la agenda de transformación gubernamental, institucional y de diseño
 - o Acompañar el Sistema de Derechos Humanos.

Relatoría.
Laura Zapata