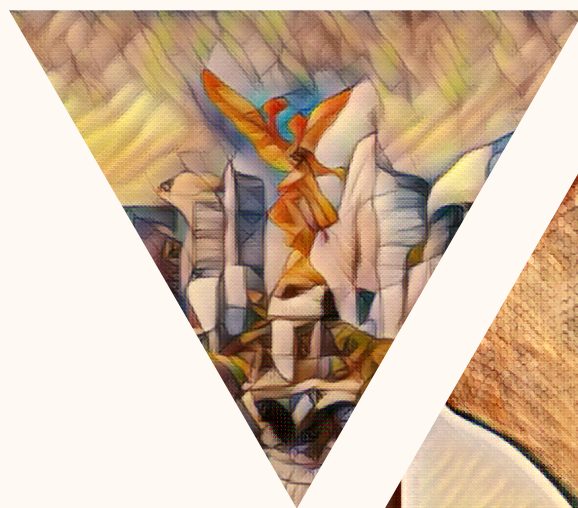


DESAFÍOS AL PROCESO DE PLANEACIÓN EN LA CDMX

*El PGD: lo conceptual, lo
normativo y lo metodológico*

*El PGOT: entre el desarrollo
y el ordenamiento territorial*



Desafíos al Proceso de Planeación en la Ciudad de México

(El PGD y el PGOT)

La Constitución Política de la Ciudad de México (CPCMX) tiene tres ejes fundamentales: la centralidad de los derechos humanos, la participación ciudadana y el cambio en las orientaciones de la gestión pública hacia la planeación, particularmente la planeación para el desarrollo. La CPCMX creó un organismo independiente del Ejecutivo para elaborar la planeación (el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, IPDP) que pretendía incrementar la “racionalidad técnica”, limitar la “racionalidad política”, y generar las condiciones para una discusión pública que permitiera alcanzar consensos en torno a los objetivos de mediano y largo plazo que deberían ser promovidos por las autoridades de esta entidad en beneficio tanto de habitantes como de visitantes.

La integración entre las políticas de desarrollo social y económico implicaba la existencia de instrumentos de gestión pública que fueran más allá de la relación entre las secretarías y la jefatura de gobierno; la CPCMX denominó a esta relación *sistemas*. Sin embargo, desde hace algunos meses, incluso antes de la conformación del IPDP, se presentaron de forma casi simultánea un par de documentos denominados Plan General de Desarrollo 2020-2024 (PGD) y Programa General de Ordenamiento Territorial (PGOT) (el primero de ellos disponible en la página de internet del citado organismo), que soslayan la relación jerárquica que debe existir entre los distintos ordenamientos (por ejemplo, primero elaborar un plan y de ahí establecer objetivos a alcanzar por medio de distintos programas), pero sobre todo, omiten llevar a cabo un ejercicio de planeación socioeconómica tal y como lo establece la CPCMX.

Cabe aclarar que dichos documentos presentan algunos aciertos, pero también vacíos y omisiones importantes, no sólo en el establecimiento de estrategias que posibiliten alcanzar los objetivos planteados, sino también (y esto puede ser crucial) en materia de definición conceptual, como sucede con el PGD, que impide identificar la forma en que los redactores entienden el proceso de planeación y la forma de alcanzar los derechos plasmados en la CPCMX. Un ejemplo lo encontramos con el tema de la participación ciudadana, pues mientras que la Constitución es muy clara en torno a que la participación es un aspecto transversal para la toma de decisiones, los documentos la colocan prácticamente como un mecanismo de consulta y no de deliberación. Adicionalmente, se debe considerar que tampoco se establece la estrategia con la que se alcanzaría dicha participación, soslayando la complejidad que caracteriza a esta entidad, en términos de territorio, habitantes y problemáticas a enfrentar.

Del mismo modo, ninguno de los documentos ofrece claridad en torno a los mecanismos y tiempos por medio de los cuales se promoverá la participación ciudadana, por lo que uno de los mayores retos se encuentra en conocer los instrumentos específicos para la colaboración entre gobierno central y alcaldías, organismos autónomos y sociedad civil para, de esta manera, alcanzar el

desarrollo sustentable de la Ciudad, pues esto implicaría considerar dicha participación desde una perspectiva transversal y no sólo legitimadora de las decisiones previamente tomadas.

En el caso del PGOT, si bien se plantea una planeación territorial integral que incorpore tanto el suelo urbano como las áreas de conservación, un elemento al que debe darse la bienvenida, se incorporan en el documento algunas propuestas que requieren mayor consistencia, como la nueva clasificación del uso del suelo (que, de entrada, se contrapone con lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal), y la incorporación de las denominadas áreas de gestión territorial (AGT). Por otro lado, la imprecisión conceptual mencionada anteriormente lleva a considerar en una misma área de gestión a territorios tan disímiles como el área central de la capital y la zona de Santa Fe lo que, a la postre, se convertiría en una complicación para promover la participación en zonas que guardan muy poca relación entre sí.

Si bien las AGT suponen un avance respecto al modelo territorial anterior, su diseño e implementación varía en cada una de las 8 líneas estratégicas del PGOT, pues adopta diversas formas (polígonos de colonias, distancias a centroides de manzanas, corredores, etc.), lo que complejiza su comprensión. El PGOT no aborda la gestión de las unidades habitacionales (que constituyen una parte creciente del parque habitacional local); tampoco incluye alguna propuesta en torno a la regulación de plataformas tipo *AirBnB*; asimismo se propone un concepto de vivienda incluyente que carece de fundamento legal y termina incorporando la venta de derechos de desarrollo, lo que, lejos de acabar con el carácter mercantilista del aprovechamiento del territorio puede reforzarlo en beneficio de los grandes capitales, dado que no se establecen marcos de acción que estimulen la producción social de viviendas, ejemplo de ello es que las cooperativas de vivienda deberán competir con las grandes constructoras colocándolas en una posición de desventaja.

Esto incrementa la percepción de que se está imponiendo una visión “desde arriba” (*top-down*), que desconoce las problemáticas que se formulan desde los territorios específicos, por ende, denota también la debilidad de los diagnósticos que, por otro lado, cuentan con información desfasada e incompleta para comprender los enormes retos que se observan en la capital del país.

El PGOT propone importantes modificaciones al ordenamiento territorial vigente, las cuales no han sido suficientemente debatidas en los foros realizados desde la publicación del proyecto, por ejemplo: 1) establecer un coeficiente único de suelo (CUS) a partir del cual un constructor deberá adquirir derechos de desarrollo, siendo los programas de las alcaldías los encargados de fijar el CUS máximo de cada zona; 2) suprimir las literales que establecen las densidades de vivienda; 3) establecer una tabla única de zonificación para las ZIPRI; 4) incluir en un solo documento las normas de regulación tanto del suelo urbano como del suelo de conservación; entre otras.

Como puede observarse, los documentos presentan una amplia batería de elementos conceptuales que se utilizan a manera de principios (como en el caso de desarrollo, innovación, transformación), fundamentos teóricos (territorio, complejidad y sistemas) y propósitos (reducción de la desigualdad, equidad) que no logran integrar un aparato teórico ni crítico y, por lo tanto, establecen un *collage* teórico que consolida la fragmentación entre análisis y estrategia, así como entre las temáticas incluidas. Este “abigarramiento conceptual” no permite afrontar la tensión existente entre el enfoque económico y el socioambiental que tantas desigualdades ha generado en los últimos años en la Ciudad.

En añadidura, es necesario considerar que las estrategias económicas propuestas, lejos de combatir dichas inequidades, podría terminar reproduciéndolas, pues se opta por la tradicional fórmula que ha perpetuado las desigualdades territoriales de carácter estructural, distribuyendo oportunidades de fomento a industrias creativas e intensivas en conocimiento en algunas zonas, mientras que, para el resto, tradicionalmente rezagadas, se propone el aumento de la productividad agrícola por medio de la creación de dos polos de desarrollo en las zonas rurales.

Si bien se menciona que la dinámica en el cambio territorial y demográfico de la CDMX tiene una interrelación social, económica y política con “otros territorios”, es decir, los municipios conurbados a la CDMX y los que integran la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), no se menciona cuáles son los municipios, ni cómo se asume el enfoque de carácter metropolitano. Habrá que resaltar que si bien durante los últimos lustros las instancias de gestión metropolitana en la ZMVM han perdido fuerza, en estos documentos pareciera tratarse de un asunto accesorio y no fundamental para garantizar la gobernabilidad de esta enorme urbe, lo que implica, de igual manera, una oportunidad desaprovechada hasta este momento para llevar a cabo una planeación que, entre otros puntos, considere el ciclo hidrológico y espacial del agua, una mejor distribución territorial y una provisión más equitativa de los bienes y servicios públicos.

La diversidad temática que se incluye en ambos documentos es amplia y de difícil comprensión, y no logra tejer un abordaje integral por la ausencia de un marco teórico-analítico de referencia. Los temas se desarrollan de manera diferenciada, algunos de manera enunciativa, otros con carácter estratégico y sin una lógica en materia de importancia (extensión), pues algunos son abordados de forma muy minuciosa y otros más de forma enunciativa. Un ejemplo lo podemos encontrar en lo referente a los derechos sociales, o bien, en la forma en la que ellos serán garantizados, pues, por ejemplo, se sustituye un *sistema* de bienestar (establecido en la propia CPCM) por un sistema de cuidados que, de entrada, resulta sumamente limitado en sus planteamientos si se le analiza a la luz de un enfoque de derechos.

La realización progresiva de los derechos humanos que se plantea en la Constitución y que se retoma parcialmente en el borrador del PGD, demanda

acciones concretas. No obstante, a fin de facilitar la toma de decisiones se siguen diseñando acciones fragmentadas por derecho (obliterando el carácter integral de los derechos) o por grupo de población.

Ahora bien, los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes siguen siendo los grupos sociales más desprotegidos y enfrentan mayores barreras para ejercer sus derechos; precisamente, esto se debe, entre otras cosas, a la falta de políticas transversales e integrales que representen cambios sociales, políticos y culturales en la forma en la que se plena la Ciudad. Al igual que estos grupos, las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, los adultos mayores, las personas con discapacidad y las que viven en situación de calle deberían ser sujetos de atención integral y no fragmentada, estableciendo complementariedades más fortuitas que anticipadas

Cabe hacer mención que, así como se mencionó en el caso de lo metropolitano, la gestión de la política de bienestar se plantea de forma desarticulada, sin considerar la colaboración intergubernamental, particularmente en temas como la salud y la educación (más aún en este último caso ante la falta de descentralización de los servicios educativos en el nivel básico), por lo que pareciera aplicarse, *de facto*, una especie de división del trabajo, en donde el gobierno federal asume la directriz de los grandes programas y los niveles de atención más importantes, en tanto que corresponde al gobierno local implementar acciones compensatorias (como la entrega de uniformes y útiles o becas de menor cuantía que las del Gobierno Federal a los alumnos de educación básica).

Es necesario que, de entrada, el IPDP recupere los principios establecidos en la Constitución y convoque a la discusión pública de los documentos que, cabe aclarar, se encuentran sumamente retrasados en su promulgación, pero, además, debe hacer valer el principio de participación ciudadana de una forma integral y en todas las fases del ciclo de las políticas, no sólo buscando legitimar decisiones previamente tomadas.

Es necesario que dichos documentos cuestionen los modelos de desarrollo que hasta la fecha han guiado la gestión de las problemáticas de la ciudad, pero para ello es necesario contar con un aparato conceptual claro y robusto que permita contar con las herramientas analíticas que permitan posteriormente definir líneas de acción para abordar los problemas que enfrenta la entidad.

La Ciudad de México no puede seguir aplicando medidas reactivas. Es necesario que se piense en su desarrollo con una perspectiva que anticipe y considere los retos ambientales, urbanos y sociales que tiene por delante, de lo contrario se habrá desperdiciado esa enorme ventana de oportunidad que representó la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Por todo lo anterior, el grupo de profesores que integran la iniciativa Foros CSH-UAM, le extiende una cordial invitación para poder dialogar sobre la forma en

la que se llevará a cabo la discusión pública sobre el PGD 2020-2040 y el PGOT, los días 18 y 19 de mayo del presente, en un horario de 18:00 a 20:00 h.

Con la finalidad de avanzar en el diálogo y debate proponemos un conversatorio a partir de las siguientes preguntas detonadoras de la discusión:

¿De qué manera se debe incorporar la participación ciudadana en el proceso de planeación de la CdMx para cumplir con lo establecido en la CPCM?

¿Cómo se puede hacer operativo y alcanzable el carácter garantista de la Constitución en todos los ámbitos del desarrollo en la Ciudad?

¿Es posible equilibrar el desarrollo económico, urbano, social y ambiental con los instrumentos disponibles por la sociedad capitalina?

¿Qué tan pertinentes resultan las líneas establecidas en las propuestas de PGD y PGOT presentadas por el IPDP para garantizar el desarrollo de la CDMX en todos sus ámbitos?

Atentamente.

Foros CSH UAM