

8. la ley de planeación

Martes, 31 de mayo de 2022, a media mañana: la sesión ordinaria del Congreso de Quintana Roo, correspondiente a la XVI Legislatura, se aprecia poco concurrida. Falta menos de una semana para las elecciones estatales, programadas para el siguiente domingo, 5 de junio, en las cuales, aparte de elegir al titular del Poder Ejecutivo, se renovará por completo ese cuerpo colegiado. Muchos diputados han aprovechado el fin de semana para estar presentes en los cierres de campaña de sus municipios, pero se van incorporando en forma paulatina a la sesión.



En medio del fragor de las elecciones.



Villatoro: “Que se evite el voluntarismo político.”



Torres: “Primer requisito, que sea demanda popular.”

Además, son tiempos de pandemia. Conforme a los reglamentos expedidos por el propio Congreso y por las autoridades sanitarias, algunos de los presentes portan cubrebocas y tratan de mantener la sana distancia, aunque otros le han perdido por completo el miedo al contagio. Atentos, desde sus lugares, escuchan al secretario de la mesa directiva leer el orden del día de la sesión.

El tercer punto de ese documento es, con mucho, el más trascendente que los legisladores abordarán esa tarde: la aprobación por el pleno de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo. Por razones de tiempo, en votación económica se excusa la lectura del proyecto, que suma 136 artículos y algunos transitorios, contenidas en 50 páginas de texto condensado. Tal fue el procedimiento convenido, pues todas las fracciones tenían conocimiento previo de la nueva ley, que había sido analizada y ajustada hasta en más mínimo detalle en las semanas precedentes.

Abierto el debate, el diputado Hernán Villatoro, en representación del Partido del Trabajo, hizo uso de la palabra para expresar su reconocimiento a varios actores cruciales en la construcción de la ley (https://www.youtube.com/watch?v=J2-Kce_ReNM). Generoso, agradece el aporte ciudadano, mencionando por su nombre a dos líderes sociales, Cynthia Dehesa y Alicia Mateos. Institucional, destaca el papel protagónico en el proceso de la diputada Cristina Torres, presidenta de la Comisión de Planeación y Participación Ciudadana. Satisfecho, apunta que la ley propone una “planeación estratégica, fundamentada, profesional, participativa e inclusiva”, indispensable para que “se evite el voluntarismo político, se reduzca la atomización de esfuerzos, y se prioricen las verdaderas necesidades y derechos del pueblo.”

Meses atrás, Villatoro había presentado una iniciativa para modificar la ley, que en esencia proponía ampliar la vigencia de los planes estatales y municipales, con horizontes superiores a un sexenio y un trienio. Tal propuesta coincidió con una añeja demanda de CxT, que tenía años insistiendo en imprimir una visión a largo plazo a la planeación. Sin llegar a nada concreto, el tema ocupó un lugar en las discusiones del Observatorio, y fue el tercer punto en la primera edición de la glosa ciudadana, en 2018. Idéntico propósito animaba a la subsecretaría estatal de Planeación, encabezada por Odette Ruiz Martínez, una reconocida experta en inversión de recursos públicos, quien entendía a cabalidad las limitaciones de los planes cortoplacistas.

La oportunidad no pasó desapercibida para Cristina Torres, quien comprendió que el éxito dependía de crear un consenso entre todos los interesados, ella misma incluida, con una óptica que hacía énfasis en la participación ciudadana. La diputada Torres tenía experiencia práctica en esa materia. Hoy recuerda: “Cuando fui alcaldesa de Solidaridad, decidí que no iba a hacer ninguna obra que no me pidiera la gente. Ese era el primer requisito, que fuera una demanda popular. Me mantuve firme en ese renglón y, aunque los recursos siempre son limitados, lo mucho o poco que hicimos llevaba el sello del beneficio colectivo.”

Abunda Torres: “Entendí la trascendencia de la planeación por mi experiencia en Playa del Carmen. Siempre hay muchas peticiones, pero tienes que ordenarlas, crear un sistema, asignarlas a una competencia, obra pública, atención ciudadana, finanzas, servicios generales. Y también tienes que hacer un calendario, porque la respuesta puede ser inmediata, pero también a mediano plazo o a futuro. Había un vacío en ese campo así que, cuando fui electa diputada al Congreso local, tenía mucho interés en encabezar la comisión de Planeación, en tratar de construir un andamiaje legal para esa labor de gobierno.”

Torres coordinó el trabajo en equipo, teniendo como interlocutores centrales al equipo de Villatoro, a los cuadros de CxT y a SE-FIPLAN, a lo que hay que sumar la participación incidental de otras instancias, como el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública Quintanarroense y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción. Todos contribuyeron a la redacción de la ley, artículo por artículo, al tiempo que se negociaba el apoyo de las fracciones parlamentarias.

Recuerda Torres: “Diría que la ley fue construida en parlamento abierto. Cada quince días, miércoles o jueves, la comisión se sentaba a platicar con las partes involucradas, organización por organización, buscando coincidencias. Hay que aplaudir la apertura de los integrantes de la comisión (Iris Mora, José de la Peña, Linda Cobos, Tyara Schleske), porque al principio fue complicado, es muy difícil que un legislador ceda su capacidad de legislar. Aquí se percibía lo contrario, la voluntad de escuchar a todos.”

Cynthia Dehesa aporta la experiencia de CxT: “Hubo muchísima gente involucrada en la tarea. De nuestra parte participaba Alicia Mateos, Juan Ignacio Athié, Celina Izquierdo, yo misma, y jalamos gente como José Roldán Xopa, del CIDE, o Eduardo



Los organismos coadyuvantes.



Bohórquez, director de Transparencia Mexicana. Merece una mención especial Jazmín Garnica, quien llevó gran parte del trabajo en el articulado de la ley. Odette era un actor primordial, y también aportaba ideas la conserjería jurídica del Ejecutivo. Por parte de la academia recuerdo a Enrique Burton, de la Universidad de Quintana Roo. De verdad, el trabajo de coordinación que hizo Cristina Torres fue increíble.”



La subsecretaria Odette Ruiz, inmersa a fondo en el proceso, resume las peripecias en la redacción del documento: “Nos pasamos días explicando términos, buscando coincidencias en las definiciones. Hubo momentos en que los jurídicos se llevaban la tarea, y regresaban días después, explicando por qué no se podía lo que pedíamos, proponiendo alternativas para alcanzar resultados similares. Más que en las propuestas, el enfoque estaba en el resultado que se quería alcanzar, tratar de definirlo de común acuerdo.”



Esos acuerdos demandaban una actitud de mucha apertura. Otra vez Odette: “Los servidores públicos aprendimos acerca de lenguaje ciudadano y gobierno abierto. Los ciudadanos aprendieron por qué ciertos términos no pueden utilizarse indistintamente. Los profesionistas del sector privado aprendieron por qué algo que es posible en teoría no funciona en la práctica. Los abogados aprendieron acerca de gestión pública, y todos aprendimos más acerca de las leyes que algún día podemos necesitar.”



Un punto a favor era que la ley no tenía sello partidista: no beneficiaba en forma específica a ningún partido, sino que pretendía que el estado contara con un ordenamiento moderno y ágil, que le permitiera corregir los vicios que afectan a la administración pública en un estado tan joven como Quintana Roo.

Así fue como esa mañana, seis días antes de que la ciudadanía concurriera a las urnas, los diputados tuvieron en sus curules la versión definitiva de la ley, ya aprobada en comisiones. Comparada con su antecesora, la nueva norma implicaba un enfoque radicalmente distinto, pues incorporaba conceptos que no estaban vigentes en ningún otro corpus legislativo del país, incluido el nivel federal.

El más importante: el proyecto daba carácter obligatorio a la elaboración de un Plan Estratégico para el Desarrollo Sostenible (artículo 48), con un horizonte inusitado de 25 años, que rompía de tajo con la arraigada práctica política de no ir más allá de un sexenio y, en el caso de los municipios, de un trienio. Dicha visión de corto alcance, de acuerdo con los considerandos, complicaba

**Mora, De la Peña,
Cobos, Scheleske:
los integrantes
de la Comisión.**

la instrumentación de obras y programas que son indispensables, pero requieren un largo tiempo de maduración. Además, pretendía erradicar la costumbre de no terminar las obras que inició el gobierno anterior, muy lesiva para las finanzas de la comunidad.

La subsecretaria está muy consciente de esa práctica: “En el imaginario colectivo ya venía el reconocimiento de que no es buena idea cambiar la visión a cada rato. Pero al principio, cuando nos sentamos a platicar, gobierno y ciudadanía no coincidíamos. La propuesta original era aumentar la duración de los planes estatales y municipales, pero eso implicaba que un gobernante, a fin de cuentas un político, impusiera su visión y sus proyectos al siguiente gobernante, otro político. Obligar a un político a renunciar a poner su propio sello en su gobierno es apostar a que los planes fallen. No iban a sobrevivir, los iban a guardar en un cajón, sobre todo si eran de un partido diferente.”

Abunda Odette: “La figura de un plan superior, por arriba de los actuales, el estatal y los municipales, es algo que no surgió de inmediato. Fue fruto de muchas reuniones, acuerdos, pláticas de cómo sí. Analizar por qué no sé podía, revisar ideas previamente descartadas. Ya habían existido planes de gran visión, ¿por qué éste sería diferente? Empezamos a platicar el tema en 2018, la ley se aprobó en 2022. Tomó cuatro años: estábamos construyendo algo diferente, y lo fuimos descubriendo conforme avanzábamos.”

Un segundo elemento hacía diferente esta ley: la participación ciudadana (art. 131). Aunque en el pasado se habían implementado a nivel nacional mecanismos para recabar la opinión de la gente, como la citada consulta popular, esta ley obligaba a poner en práctica numerosos ejercicios para conocer las prioridades de la población. Como ya se apuntó, recabar el sentir ciudadano es el tema más complicado en materia de planeación. Hay que sondear a la mayor cantidad posible de grupos representativos, con patrones estandarizados que permitan, primero, sistematizar las respuestas, y después, llegar a conclusiones válidas. Luego, los resultados hay que cotejarlos con las opiniones de los planificadores y los expertos, para decidir dónde centrar los esfuerzos y dónde colocar los recursos, que son siempre limitados.

La ley incluía un tercer elemento novedoso, pues involucraba instancias que en forma tradicional se mantuvieron al margen de la planeación, en el pasado coto exclusivo del Poder Ejecutivo. Los casos más notorios son los otros poderes, el Legislativo y el



Ruiz Martínez: “No es buena idea cambiar de visión a cada rato.”



Garnica, el talento tras el articulado de la ley.



La planeación será obligatoria para muchas instancias de gobierno.

Judicial, así como los órganos autónomos dependientes de la administración pública (art. 56), que quedaron obligados a elaborar sus propios 'planes institucionales de planeación', ajustándose a los lineamientos del plan estratégico. Los legisladores encontraron congruente esta disposición, pues de nada sirve que la norma obligue al Ejecutivo a adoptar una política pública, pongamos por caso la perspectiva de género, si ésta no es mandatoria para el Legislativo y el Judicial.

Por último, la ley contemplaba la instalación del Comité de Planeación Estratégica para el Desarrollo Sostenible de Quintana Roo, el COPLADEST (art. 20), organismo al que deben someterse todas las adecuaciones y ajustes que se efectúen al plan estratégico. Eso no modifica la instrumentación del resto de los planes estatales, municipales, sectoriales y territoriales, que estaban contemplados desde la ley anterior, y que cuentan con sus propios comités, el COPLADE (el plan de cada gobernador, con revisiones anuales), y el COPLADENUM (la misma fórmula, a nivel municipal), pero en todos los casos era notable la decisión de contar con la voz ciudadana, pues en la integración de los comités se prevé la participación de los pueblos originarios, las universidades, los organismos cúpulas del sector empresarial, los colegios de profesionistas, e incluso, de expertos y académicos cuya presencia resulte conveniente a juicio del propio comité.

Como suele suceder en el Congreso del Estado, que cuenta con personal técnico de muy alto nivel, la ley estaba redactada con un refinado lenguaje legislativo, e incluía muchas previsiones para llevarla a la práctica: los plazos y protocolos para la instalación de los comités, las atribuciones de los actores involucrados y, de manera detallada, la estructura que debe soportar cada plan, incluyendo diagnóstico, ejes generales, objetivos específicos, líneas de acción, indicadores de desempeño y metas específicas, que en conjunto conferían gran solidez al ordenamiento (<https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/267/>).

Mas los diputados presentes en la sesión comprendieron que se trataba de un documento poco común pues, tratándose de un tema tan técnico como la planeación, el documento abundaba en conceptos que tan sólo en años recientes se han incorporado al lenguaje político: gobernanza ciudadana, perspectiva de género, preservación de la cultura, cuidado del medio ambiente, sociedad incluyente, y en forma destacada, Estado abierto, que la misma

ley define como “un mecanismo que garantice la integridad, la disponibilidad y el acceso a la información pública”.

En palabras llanas, la ley no sólo preveía que los ciudadanos habrían de participar en la elaboración de los planes, en número que por necesidad es selectivo y limitado, sino que también dispo-



La instalación del COPLADEST, arranque del plan estratégico.

nía que cualquier ciudadano, en cualquier momento, tendría a su alcance herramientas para informarse sobre lo que estaba pasando. Y había otra novedad: a partir de su aprobación, la ley obligaba al titular del Ejecutivo, a los presidentes municipales y, en general, a cualquier funcionario que rindiera un informe de gobierno, a incluir un reporte sobre sus propios avances en la instrumentación del plan estratégico.

Concluido el debate, que en términos generales se llevó a cabo con inusual medida, la secretaria solicitó a los legisladores que emitieran su voto en forma nominal. Uno a uno, al escuchar sus nombres, fueron participando en el ejercicio. Sí, dijo el primero. Por la afirmativa, secundó aquél. Por la aprobación, terció otro. No hubo necesidad de contar los sufragios: la totalidad de los presentes se manifestó a favor, con lo cual la secretaria de la mesa directiva dio por concluido el punto del orden del día, con una frase ritual: aprobada por unanimidad.

A partir de ese momento, el estado de Quintana Roo cuenta con una ley de avanzada en materia de planeación, única a nivel nacional por las previsiones contenidas en el apartado de participación ciudadana, y muy de vanguardia en lo referente a la visión a largo plazo, fijando un horizonte razonable de veinticinco años, lapso que resulta suficiente para incluir proyectos de alcance transexenal.

Sin embargo, atenta a los usos y costumbres del oficio político, la ley señala que el plan estratégico debe revisarse cada lustro,



Propaganda de apoyo de CxT.

manteniendo el horizonte fijo de 25 años. Eso significa que el primer plan estratégico tendrá validez en el periodo 2025-2050, pero en 2030, ya con otro gobierno y otro Congreso, el plan será actualizado para el periodo 2030-2055, y así sucesivamente. Y significa también que el gobernante en turno podrá imprimir a la reforma su sello personal.

Los diputados habían culminado con éxito su labor y, de manera espontánea, se felicitaban unos a otros. El trabajo de muchos meses en la comisión de Planeación, las modificaciones sugeridas por el diputado Hernán Villatoro y su equipo, los aportes de la sociedad civil impulsados por CxT, la visión ideológica de los grupos parlamentarios y el consenso arduamente construido por la diputada Cristina Torres, al fin se encontraban plasmados en un sólo documento.

Meses después, la ley sería promulgada y publicada, convirtiéndose en un instrumento de “orden público, interés social y observancia obligatoria”. A partir de ese instante, correspondería a la SEFIPLAN iniciar el complejo proceso de elaboración que, según disponía un artículo transitorio, debería estar terminado en el segundo semestre de 2024.

Sólo una incógnita se cernía sobre ese luminoso porvenir: en pocos días, los quintanarroenses acudirían a las urnas para elegir al titular del Poder Ejecutivo y, de paso, a un Congreso diametralmente distinto al que aprobó la ley. Las nuevas autoridades serían, en última instancia, los responsables de la elaboración del plan estratégico. Ciertamente, todos los candidatos en campaña, y en especial la abanderada de Morena, Mara Lezama Espinosa, que marchaba al frente en las encuestas de opinión, habían mostrado simpatía por el concepto de “planeación a largo plazo”.

Mas la tradición política confería a las autoridades entrantes una gran discrecionalidad respecto al camino a seguir. En un escenario optimista, podrían hacer suyos los planteamientos de la nueva ley, apoyar la elaboración del plan estratégico, darle el respaldo político que precisaba para romper las inercias del pasado y destinar los recursos que requerían las fases de diagnóstico y participación ciudadana. Pero también era factible un escenario pesimista, donde el proyecto naufragara por falta de interés, de recursos y de voluntad política.

La Ley de Planeación de Quintana Roo había sido aprobada, pero la última palabra estaba en entredicho. Ahora, todo dependería de la voluntad del nuevo gobierno...