

Programas sectoriales 2019 – 2024

Programas y Presupuestos.

- Coordinadores de la mesa: Dra. Luisa Mussot López (UAM-I), Dr. Carlos Ricardo Aguilar Astorga (UAM-L)

Participantes del conversatorio:

- Dr. Pedro Solís Pérez (UAM-I)
- Dr. Ángel Mundo López (UAM-X)
- Dra. Gabriela Barajas (UAM-A)
- Dra. Abigail Rodríguez Nava (UAM-X)
- Mtro. Jorge Franco López (ASF).
- Dr. Heri Óscar Landa Díaz (UNAM, UAM-I).

Introducción

Desde la promulgación de la Ley de Planeación en la década de los ochenta del siglo pasado, se ha intentado dotar al gobierno mexicano de reglas y lineamientos que permitan dar certeza a la acción pública, así como mejorar la toma de decisiones y, por ende, obtener resultados. La Ley en comento, junto con otros ordenamientos jurídicos establece, por ejemplo, una serie de requisitos que deben cumplir ciertos documentos que posibilitan la instrumentación de acciones en diversos campos de la vida pública.

La política social es emblemática en este sentido, pues obliga a todas las instancias que se involucran en esta política sectorial a generar documentos (reglas de operación) que articulen las acciones que se deben cumplir, tanto por implementadores como beneficiarios para la generación/provisión/recepción de distintos bienes y servicios. Las reglas de operación establecen, por ejemplo, las características del programa, los requerimientos que debe cumplir la población objetivo (a la vez que definen a ésta), así como los alcances (lo que obliga al establecimiento de objetivos, metas, indicadores, recursos, etc.). Con la asunción al poder de la actual administración, se ha intentado imprimir un cambio en los

valores que guían la acción del Estado, así como en la forma en la que se generan algunos fenómenos (como la pobreza), lo que repercute en la forma en la que el gobierno debe actuar para intentar modificar las situaciones anómalas que experimenta una buena parte de la población.

No obstante, esos cambios de enfoque también repercuten en los mecanismos de planeación en donde, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, puede resultar paradigmático en este sentido, pues el establecimiento de metas e indicadores ha quedado relegado a un segundo plano. Este hecho también se ha reproducido en los documentos que guían la instrumentación de los programas sociales, pues, al menos en el presente año, en lugar de contar con Reglas de Operación (RO) existen, tan sólo, lineamientos de operación, que no cumplen con requisitos que puede repercutir no sólo en la instrumentación, sino también en la evaluación y, posiblemente, hasta en los resultados.

Objetivo general del conversatorio Discutir la situación que guarda la planeación de los programas y proyectos sectoriales de la Cuarta Transformación en México, con la finalidad de generar una perspectiva interdisciplinaria para el diseño de políticas con valor público, democrático e incluyente.

Preguntas eje del conversatorio 1. ¿Cuáles son las repercusiones que pueden generarse por el desapego a los ordenamientos que guían la planeación en el país? 2. ¿Cuáles son las principales consecuencias que pueden esperarse en la operación de los programas sociales antes este escenario? 3. ¿Cuáles son las repercusiones que podrían tener los beneficiarios que son sujetos de atención de los programas sociales?

Primer y segunda rondas. Principales problemáticas detectadas.

Los temas más apremiantes en estas dos rondas tuvieron puntos coincidentes, por un lado, se detecta una molestia por la desaparición de las RO de los programas de la actual gestión, las cuales se consideran importantes y hasta indispensables. Parte de esta narrativa es que al

analizar las transferencias monetarias con las que funcionan los programas, la información para analizar los contenidos.

Otro tema en el que los participantes convergieron fueron los alcances, límites y posibles sustituciones a la Nueva Gerencia Pública (NGP). La administración pública, básicamente adquirió la forma gerencialista, esto es, un esquema positivista, lineal, que daba más certidumbre a los presupuestos que a superar el problema público.

Por otro lado, se plantea que la actual administración tiene un fuerte desapego a los ordenamientos que guían la planeación, implantación, evaluación, que influyen en el aparato administrativo al tiempo que se habla de un nuevo modelo que parece adquirir lo más anquilosado de las últimas décadas pero que convive con un discurso de cambio. Básicamente se habla no solo de estilos de gestión cuestionables, cambiantes solo discursivamente, sino que los participantes hablan de un desprecio por todo aquello que forma parte del aparato administrativo, como si este por sí mismo fuese el problema que hace prosperar la corrupción.

En ese sentido los recortes presupuestales que se dieron el año pasado y que se están asentando en este, muestra parte de ese desprecio por el aparato gubernamental, reduciendo así el margen de maniobra al controlar el presupuesto. Dicho de otra forma, el control presupuestal y el desprecio al aparato administrativo ve en las transferencias monetarias una salida que re centraliza el poder y el control sin tomar como prioridad el problema público.

Si bien los últimos sexenios son cuestionables por muchas razones, se señala que desde la presidencia de Zedillo, hasta la gestión de Peña Nieto, permitió o posibilitó en diferentes grados y niveles, la alineación entre la planeación, programación, presupuestación y hasta la evaluación. Ello se puede constatar en diferentes marcos normativos, por ejemplo, la Ley de Planeación, Ley de Presupuestación, Ley de Contabilidad, Ley de Desarrollo Social, etcétera; todas estas leyes dan cuenta de que en ese periodo existió una intención de alinear el proceso de ensamblaje de las políticas, para muestra, se dijo, es notable con la aparición

de las Reglas de Operación en el 2000, el surgimiento de la Asamblea Superior de la Federación , el actual INAI, etcétera. Este estilo de gestión en la administración pública no solo insertó estos aportes sino que tuvo continuidad y una alineación progresiva.

Ya se mencionaba que los participantes coincidieron en la centralidad en las decisiones públicas. Parte importante de cómo funciona, son las acciones emprendidas por el actual jefe del ejecutivo en cuanto al poder que le delega a la Secretaría de Hacienda quien finalmente designa a los Oficiales Mayores que son quienes autorizan presupuestos en los distintos ministerios o secretarías. Pareciera que esto es un asunto aislado que obedece a meros ajustes de poder, sin embargo, lo que aquí importa es destacar como esa concentración de poder afecta directamente el funcionamiento de Programas sociales.

Sobre esto último pero de manera más general, subyace el tema de la correlación de fuerzas al interior del gobierno federal como en su relación con la sociedad. Si bien el contexto político, social, económico actual ha posibilitando reajustes en el poder, habrá que ver cómo esos reajustes se manifiestan en los diferentes momentos constitutivos de la política y de las políticas.

Esto sin duda desprende varios niveles de análisis, como son: a) la participación como contrapeso a esa centralidad, b) la hechura de las políticas y su orientación en medio de relaciones de poder donde los actores semiatónomos de la política querrán controlar elementos de las políticas que no controlan, c) el papel de la universidad como formador de profesionistas en medio de reajustes internos intra e inter organizacionales, d) el papel hegemónico de la nueva gerencia pública como esquema dominante de las últimas décadas ¿qué rescatar de sus aportes? ¿qué superar?, e) el papel de los derechos humanos (DDHH) en esa coyuntura, f) el aspecto fiscal como determinante en los presupuestos y este en los programas.

Como se mencionaba, hubo casi un acuerdo en la mesa del Conversatorio de que abandonar el criterio orientador de las RO de los programas sociales trajo consigo lineamientos mínimos que limitan el análisis y el seguimiento de los programas; sin embargo ¿la

institucionalización de las RO no terminó por apropiarse del diseño de los programas? La orientación de los programas que priorizaron la eficiencia presupuestal sobre la resolución de problemas públicos ¿no fue acaso una tendencia (deseable o no) de la NGP? Parece ser que dada la coyuntura actual, esta tendencia gerencialista en la vida pública viene a ocupar un papel de un pasado *cuasi* ideal y no como aquello que distorsionó y hasta condicionó prácticas indeseables en los procesos de programación y presupuestación de las políticas.

Desde luego que hacer un balance es prioritario, hay que problematizar sobre los verdaderos alcances de los enfoques gerencialistas que dieron forma a las últimas décadas de la administración pública.

De especial cuidado es aclarar que el enfoque de la 4T tiene discursivamente un enfrentamiento con la NGP, no obstante, tampoco supera u ofrece alternativas viables; por el contrario, parece ser que esa semántica por lo nuevo, se ve superado por lo pétreo no sólo de usos y costumbres del pasado, sino que subyace lo peor de aquellas décadas. Enfoques discursivos nuevos con las prácticas más anquilosadas.

Regresando a los dilemas de aquello en lo que se había avanzado y que valdría la pena abogar, se destaca: la transparencia presupuestal (que no rendición de cuentas); enfoque de ddhh en las reglas de operación (al menos en lo nominal); alineación normativa; asociatividad entre fases de la política a través del marco lógico; fiscalización creciente; enfoque basado en resultados; profesionalización de evaluadores; mayor certidumbre en el gasto; entre otros. Todo ello fue mencionado en el Conversatorio sin que hubiera consenso.

Del otro lado, lo que más se cuestionó de los enfoques gerencialistas en la administración pública, fueron: reduccionismo del problema público generando que la complejidad social se adaptara a los marcos de planeaciones específicas (estratégica, por resultados, marco lógico); la técnica como variable independiente del proceso de los programas; si bien la participación ciudadana se mencionaba cada vez más, lo cierto es que nunca permeó en su efectividad; la paradoja de tener enfoques de *accountabilty* pero a la vez carecer de información disponible para evaluaciones de impacto; la creciente promesa de la

racionalidad en la toma de decisiones pero siempre carecer de líneas basales para generar contrafactuales válidos; uso indiscriminado de los programas sociales como capital político en medio de un discurso de mejora continua.

Otra paradoja detectada en el Conversatorio fue que al priorizarse la técnica como fundamento de la planeación, la administración pública se llenó de exigencias de la planeación positivista, en un momento que la profesionalización vino a menos, de modo tal que surgió un vacío donde la administración pública no tenía los elementos para dar cuenta de los enfoques dominantes. En todos lados se hablaba de las técnicas sin que estas se llevaran a cabo. Por ello mismo, no solo hay que oponerse a la corrupción sino sancionar la no idoneidad de los puestos de responsabilidad pública, debería ser sancionable ocupar puestos de trabajo en el gobierno sin tener la capacidad de ejecutarlo.

Como pudo notarse, la falta de planeación va directamente relacionada a una centralidad en la toma de decisiones. Para fines de este conversatorio esa centralidad puede notarse claramente en el diseño de los programas sociales cuyo origen es la presidencia de la república, y no solo eso, sino que esa tendencia también se reproduce en el gobierno de la ciudad de México ¿son los únicos casos o puede notarse esa práctica en gobiernos que comparten el mismo partido?

Por el lado presupuestario, que, como se mencionó, había posibilitado cierta alineación y que tiene un punto de inflexión con el fallido presupuesto base cero, mostraron al menos que las partidas presupuestales disminuyeron casi a la mitad, sin embargo lo que faltó por esclarecer es si esa reducción logró efectos positivos en el nivel de bienestar de la población beneficiaria. Al respecto, cabe preguntarse si los análisis entre presupuestos y programas se han excedido en la observación cuasi única de la variable gasto.

La práctica indeseable de generar austeridad como política de Estado, trae repercusiones negativas que se traducen en un control, despótico de las decisiones, pero la pregunta en términos de programas y presupuestos es ¿hacia dónde van programas sin RO? ¿qué sentido tiene incrementar el gasto discrecional del ejecutivo (*cfr.* fondo de estabilización)?

Frente a una tendencia de varias décadas de adelgazamiento del Estado estas son malas noticias, pues hace suponer que el regreso del ente regulador es y a sido indeseable, dejando como alternativa al mercado. Varios ejemplos, al plantear los grandes programas sociales de esta gestión, en realidad hay una focalización implícita que al ser más sutil acaba siendo más aguda. Tanto el gobierno como el Estado no han reivindicado lo público sobre lo privado como ideológicamente se ha dicho, en al menos los casos de las Orquestas Azteca en Baja California y el Teletón, han sido ejemplos donde se pone de manifiesto que para el gobierno que ha decretado el fin del neoliberalismo, vale la pena alimentar con dinero público algunas instancias privadas.

Es por ello, que una reforma fiscal, debe estar acompañada de la dualidad elusión – recaudación como política de Estado, pero situaciones como las que se plantean con anterioridad, hacen notar que el decretismo es más efectivo que fiscalizar una política que vaya contra los verdaderos poderes fácticos. Por ello mismo, sustentarse en políticas como lo son los grandes programas de este sexenio son y serán insuficientes porque en realidad lo que se necesita es mayor número de empleo, tanto bien pagado como estable, algo que programas sin el mínimo de planeación no obtendrán.

Cierto es que la recaudación de impuestos es impopular y el actual gobierno piensa dos veces efectuarlos; bien se sabe que quienes no pagan impuestos van desde profesionistas que no declaran, hasta pertenecientes al mercado informal, no obstante, la realidad de grandes empresas que logran evadir sus responsabilidad y es bien sabido que la población lo sabe aun con imprecisiones; esto es grave porque hace más difícil la recaudación por considerarse que solo se aplica a ciertos extractos sociales. Básicamente la población excluida es resistente a esta obligación por esa razón.

Hablando sobre esa percepción, es claro que hay dos fuertes déficits del gobierno, por un lado es bien sabido que la participación en la política pública es asunto que va dirigido a clases medias, sin que los beneficiarios sean seramente considerados sino como agentes receptivos y pasivos. Parte de ese rezago venía subsanando con el trabajo de muchas

organizaciones civiles, pero que de igual modo, el gobierno al pensar que toda esa sociedad civil es homogénea y abusiva, a posibilitado que mucho del apoyo por el cual sobrevivían organizaciones de la sociedad civil y que tenían esos ingresos como su única fuente de sostenimiento, han visto con los recortes el alumbramiento de su fin asociativo.

Regresando al tema de los aportes -restricciones de la NGP en la elaboración de programas sociales y su relación con el presupuesto, lo cierto es que se tiene que hacer un planteamiento crítico propositivo, cuyo núcleo pivotea sobre algunos temas clave, a saber: a) centralidad del poder (correlación de fuerzas políticas que explican la lógica de los programas), b) Recaudación fiscal tomando en cuenta la elusión, c) análisis crítico – propositivo desde -y con- la UAM.

Propuestas y conclusiones.

Como se mencionó hay tres puntos en los que se podrían reunir las propuestas que se obtuvieron en la mesa del Conversatorio. En primer lugar, el contexto político, social, económico tanto en lo internacional y nacional, hace notar que hay reajustes en los temas que orientan a la política y las políticas; en esa tesitura, los alcances de la NGP plantean alcances, retos y limitaciones que vale la pena analizar pero sobre todo superar.

Las pugnas por los espacios de poder en México, llevó a un partido político considerado de izquierda al triunfo en las elecciones del 2018. Ello trajo consigo una serie de alianzas y coaliciones que en la actualidad le están cobrando credibilidad a los poderes de la república, principalmente al ejecutivo. Como ente encargado de las acciones del Estado, el gobierno ha buscado ser coherente con una postura progresista y alternativa, sin embargo su *praxis* así como sus alianzas son cortoplacistas e inmediatistas.

Esta correlación de fuerzas, altera directamente el funcionamiento de los programas sociales, de *facto*, posibilitando que subsistan prácticas que concentran decisiones a costa de la participación y de los contrapesos democráticos. En ese proceso se gana y se pierden muchas cosas que aquí ya se han descrito.

El papel de la participación ciudadana es central puesto que en la implementación de los programas, difícilmente las decisiones están tomadas definitivamente, habrá que poner atención en las variables normativas, organizacionales y consensuales. Estos tres escenarios del juego político están dominados en proporciones variables; el papel de la participación ciudadana es justamente participar activamente como nivelador en esa constante incertidumbre. Esto cambia el enfoque pasivo-*cuasi*activo de -por lo menos- los comités ciudadanos otrora institucionalizados en los programas sociales.

Frente a este quiebre con la hegemonía de la NGP, habrá que posicionar temas específicos y discutidos de manera estratégica, tal es el caso de hacer real y válido el enfoque de ddhh que si bien ya estaban insertos discursivamente, se puede aprovechar para hacerlos efectivos tanto en la planeación como en la presupuestación.

Parte del esquema dominante de las formas y estilos de gestión, fue que su linealidad, en efecto, alineó marcos normativos con algunos niveles de las políticas, sin embargo y como previamente se señaló, el marco lógico desplazó formas alternativas de planeación la cual estaba más enfocada a darle certidumbre a los presupuestos y no a la resolución del problema público; frente a este déficit, es necesario voltear a ver otras experiencias e importar replanteamientos sobre la planeación en América Latina, por ejemplo, los esquemas de planeación que viene impulsando la CEPAL como lo es la planeación para el desarrollo.

Es de alta probabilidad que el esquema por el que apuesta el ejecutivo sosteniendo un discurso contra la corrupción y las minorías privilegiadas, no pueda perdurar a partir del segundo año de gestión, justo porque en lo moral se puede estar de acuerdo con el discurso del actual gobierno, pero en la parte práctica, la postura del ejecutivo con la planeación y en general con el aparato administrativo hace insostenible su lucha discursiva contra la corrupción y la acumulación oligopólica; más allá de las implicaciones a favor o en contra de ello, lo que es cierto es que se abre la posibilidad de tener un canal de negociación donde es prudente incorporar intercambios y que para ello, es necesario ser crítico pero sobre todo propositivo en tanto formulación de propuestas concretas sobre los elementos,

metodologías y contenidos de nuevos esquemas de planeación y presupuestación. Dicho de manera sucinta, el gobierno no ha señalado ni realizado claramente cuáles son sus enfoques de gestión con los cuales pretende lograr sus cometidos. Frente a ese vacío, se abre una posibilidad de incidencia real para la oferta crítica de la UAM.

Parte importante de un aporte crítico – propositivo de la UAM, es definir cómo repensar la evaluación como contrapeso tomando en consideración los aspectos indeseables y los rescatables de la NGP, esto sin duda hace indispensable pensar la planeación y la implementación desde campos verdaderamente alternativos.

El capital intelectual, operativo y estratégico, hace indispensable que se siga buscando la reciprocidad de por lo menos las cinco Divisiones de Ciencias Sociales de la UAM así como su vinculación efectiva con Rectoría. Si bien no se puede ser un actor unificado, se pueden tener puntos convergentes que apoyen tareas concretas.