

CAPITULO IV

MESA 3.

LA PLANEACION DEMOCRATICA DEL QUEHACER PUBLICO

INTRODUCCION

Es indudable que, a partir de la presente administración, la planeación sistemática del quehacer público ha incrementado la eficiencia de la acción del Estado. Se ha avanzado en articular mejor los sectores del gobierno y en buscar un equilibrio entre el desarrollo regional y la planeación estatal, con el fin de propiciar en cada entidad federativa los cambios requeridos. Asimismo, se han activado los mecanismos de participación, negociación y concertación.

Las reformas que se han realizado a los artículos 25, 26, 28 y 73 de la Constitución han facilitado la participación de los diversos sectores sociales y han permitido recoger las aspiraciones y demandas nacionales, con el objeto de ser integradas a los programas de desarrollo.

La planeación democrática ha sido, definitivamente, la base para enfrentar las adversidades con realismo, constituyendo un ejercicio constante de análisis, diagnóstico y determinación de las prioridades de desarrollo. Esto ha permitido equilibrar aspiraciones y posibilidades, garantizando que la toma de decisiones esté de acuerdo con los objetivos planteados. Sin embargo, a pesar de los avances pueden identificarse algunas deficiencias y obstáculos por vencer.

Hasta ahora, los instrumentos de planeación, por ejemplo, no han sido lo suficientemente flexibles para contrarrestar totalmente la incertidumbre y la variabilidad que introduce la inflación en el ámbito interno, así como para neutralizar fluctuaciones sustanciales de algunos mercados internacionales. En un contexto inflacionario, la programación en términos nominales puede correr el riesgo de no cumplir sus propósitos e, incluso, de convertirse en un elemento de rigidez.

Si bien se han logrado avances en el campo de la inversión programática, quedan esfuerzos por hacer en materia de presupuestación multianual. Esta laguna ha dificultado, en ocasiones, mantener actualizada la jerarquización de las prioridades y ha restado flexibilidad para modificar las estrategias con mayor oportunidad.

Dada la rapidez en el establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el "amarre" del programa financiero con los sectoriales ha sido deficiente y, en algunos casos, prácticamente inexistente, sobre todo cuando se trata de los ejercicios anuales. En lo que se refiere a los denominados programas de rama (instrumentos esenciales de la política industrial) los cruces y amarres de lo "financiero" con lo "real" han sido aún más escasos.

A pesar de los márgenes financieros introducidos en los programas correspondientes de 1986 y 1987, para enfrentar eventos inesperados, los alcances de la planeación en lo que toca a la conveniencia de contar con estrategias de contingencias son todavía limitados.

En la medida en que las tareas de evaluación han sido desarrolladas primordialmente por el sector público con poca participación de otros sectores, se han dado diferencias importantes entre lo que se percibe como una evaluación oficial y otras.

Uno de los principales problemas que enfrenta la planeación en México es el de la formación de cuadros altamente especializados en esta materia, lo que frecuentemente origina el incumplimiento de los planes y el desconocimiento de las atribuciones legales y administrativas correspondientes.

En virtud de lo anterior, los integrantes de esta mesa de trabajo decidieron circunscribir la discusión en torno a los siguientes temas:

- Proceso de planeación-programación-presupuestación.
- Control y evaluación.
- Planeación y empresa pública.
- Participación ciudadana.
- Relaciones intergubernamentales.
- Recursos humanos.

PROCESO DE PLANEACION-PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

Como argumento central para el análisis de los diferentes aspectos del proceso, se señaló que la planeación es una herramienta esencial de la administración, orientada a hacer más efectivas las políticas públicas y con ello incrementar el bienestar del pueblo de México y fortalecer nuestra democracia. Se dijo, también, que la planeación debe concebirse como un instrumento de práctica cotidiana en el quehacer público y que es conveniente considerarla como un sistema que permita prever y encauzar las acciones, haciendo a un lado lo innecesario.

Es imprescindible fortalecer primero la planeación y la programación al interior del sector público, antes de ampliar el sistema de planeación; en ese sentido, es fundamental avanzar en la presupuestación multianual en términos reales, aunque con carácter indicativo.

Los esquemas de modernización administrativa no han podido sugerir, hasta la fecha, un nuevo modelo de administración que permita el cambio estructural preconizado por el sistema de planeación. En este sentido, parece que los lineamientos normativos en materia de planeación, programación y presupuestación se diluyen por la excesiva cadena que requiere la coordinación de acciones intersectoriales e interinstitucionales con, además, el punto de vista de las dependencias globalizadoras.

Con el fin de avanzar en la planeación financiera por actividad económica, parece necesario configurar una organización administrativa más adecuada para ello. Los foros que en la actualidad se utilizan en esas tareas son múltiples, diversos y, quizá, excesivos; para atender la problemática financiera de un sector particular existen los COTEIPS, foros de consulta, grupos de programación, cámaras empresariales y asociaciones de productores y/o gremiales; del sector público participan diversas instituciones, tal vez en un número excesivo. En ocasiones es difícil identificar al encargado de realizar la tarea de planeación, así como de su instrumentación, de ahí que la responsabilidad se diluya. En ese sentido, concebir grupos eficaces de formulación, concertación e instrumentación de la programación financiera a nivel sectorial es un reto fundamental.

Por último, se reconoció que es difícil planear a largo plazo en una economía en donde la incertidumbre, producto de la variación y cambios económicos, limita la capacidad de pago de los diferentes agentes de la economía.

En síntesis, se propuso lo que a continuación se apunta:

- Revisar la organización y funciones de la administración pública federal, principalmente, del sector central y del esquema de interacción con la administración pública paraestatal, para que los lineamientos normativos en materia de planeación se respeten.
- Evitar que la burocracia incurra en inercias que dificulten planear racionalmente la distribución de los escasos recursos.
- Adecuar permanentemente los instrumentos administrativos de la planeación, a fin de adaptarlos a los fenómenos socioeconómicos cambiantes.
- Formular planes multianuales que permitan el adecuado manejo de las variables económicas.
- Evitar que el esquema de la sectorización administrativa dificulte el proceso concertado de la toma de decisiones para la planeación.
- Establecer un sistema que haga posible coordinar las diversas acciones del sector público, dirigidas a beneficiar grupos sociales específicos.
- Conocer *a priori* a quién y cuánto benefician los subsidios, a fin de organizar mejor los programas correspondientes, considerando su eficacia para atender a los grupos menos favorecidos que se desea ayudar.
- Procurar que la técnica del presupuesto por programas no dificulte el cumplimiento de la planeación de acuerdo con las grandes vertientes de acción establecidas para tal efecto.
- Buscar más y mejores fórmulas para conciliar la técnica del presupuesto por programas con la realidad, ya que en la práctica se producen fallas al confundir técnicas de presupuestación tradicional con las programáticas.
- Formar grupos de trabajo intersecretariales conjuntamente con los estados, para discutir las demandas y posibilidades de recursos, con el fin de establecer una conciliación entre las partes en lo referente a los objetivos nacionales y prioridades locales.

CONTROL Y EVALUACION

Se reconoció que existe un divorcio más o menos acentuado entre la planeación física, financiera y monetaria en general, por un lado, y el control y la evaluación por el otro. Se dijo que el control y la evaluación se dificultan debido a la reticencia de conformar verdaderos bancos de datos que respalden cuantitativamente los procesos de planeación y proporcionen alternativas de acción.

Se mencionó, asimismo, que la distancia entre el centro de decisión y los centros de ejecución impide, con frecuencia, que el control y la evaluación de los programas tomen en cuenta las dificultades locales, derivadas de contingencias específicas, y la necesidad de articular la ejecución de los programas federales con los objetivos de la acción pública en los estados y municipios.

En síntesis, se propuso lo siguiente:

- Proseguir el esfuerzo de combatir la reticencia que existe para elaborar, explicar y defender proyecciones cuantitativas, y tener presente que para ciertas prioridades no sólo es conveniente sino necesario, diseñar diversas proyecciones cuantitativas que contribuyan al manejo más controlado y corregible de la acción pública. Al mismo tiempo, la sociedad requiere más y mejor información cuantitativa que le sea útil confiable, a la que tenga acceso de manera regular para poder evaluar la actividad del Estado.
- Fortalecer el sistema nacional de control y evaluación auspiciado por el actual gobierno de la República, vía los acuerdos de coordinación que se han suscrito con todas las entidades federativas.
- Simplificar la normatividad en materia de control y evaluación en relación con la planeación, con el fin de facilitar el desarrollo y ejercicio de la planeación, para que redunde en un mejor cumplimiento de los planes y programas de gobierno.
- Establecer mecanismos específicos que permitan la retroalimentación en la ejecución y operación de los planes y programas, a fin de tener una base más precisa en la evaluación respectiva.
- Desarrollar un sistema de información y crear las medidas que permitan hacer las evaluaciones sobre acciones concretas, para determinar el grado de contribución al cumplimiento de objetivos y metas de la planeación.

PLANEACION Y EMPRESA PUBLICA

Para el caso de las empresas públicas se argumentó que el proceso general de planeación llega a condicionar sus propias actividades, sin tomar en cuenta las características específicas que las distinguen, así como sus propias dinámicas y susceptibilidades ante las alteraciones económicas ambientales.

En síntesis, lo siguiente es lo que se propuso:

- Prever las dificultades en materia de planeación en aquellas entidades públicas que, por razones propias de sus actividades, exista mayor grado de incertidumbre.
- Insistir en que la planeación de la empresa pública sea de carácter indicativo y flexible, y no una "camisa de fuerza", que reste autonomía de gestión a las entidades públicas.
- Estudiar la conveniencia de "sacar" a las entidades paraestatales del presupuesto de egresos de la federación, para evitar que el déficit del sector público se distorsione.

PARTICIPACION CIUDADANA

Una marcada limitación que afecta al Sistema Nacional de Planeación Democrática es la ausencia de participación ciudadana en el control y evaluación de las demandas, necesidades y programas que recoge la consulta popular en su afán de planear el quehacer público.

Es necesario aumentar el margen de participación ciudadana en la gestión de la administración pública, a fin de ampliar efectivamente la democracia y comprometer más estrechamente a la población con su gobierno. Es posible suponer que en la dinámica de la crisis interna y externa no basta la participación del Congreso de la Unión para la autorización del presupuesto, sino que sería conveniente, además, crear sistemas más participativos de referencia, independientemente del papel político que les corresponde desempeñar a los representantes populares.

En síntesis, a continuación se anota lo que se propuso:

- Motivar la participación de la sociedad para que, conjuntamente con el Estado, se identifiquen problemas y elaboren programas concertados para así estrechar el vínculo entre gobernantes y gobernados.
- Pugnar por una mayor participación de la ciudadanía para fortalecer lo que se entiende por contraloría social, que haga de todo ciudadano un escrupuloso vigilante de los recursos que manejan las administraciones federal, estatal y municipal.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Se sostuvo que toda inversión en una entidad federativa, cualquiera que sea su origen, debe planearse, negociarse, coordinarse, ejecutarse y evaluarse con la participación del gobierno estatal. Se debe, igualmente, concertar acciones, obras y servicios con el propósito de fortalecer a los municipios en lo administrativo y en lo político, buscando una activa participación y movilización de las comunidades para incorporar sus propios recursos en las distintas acciones a desarrollar.

Es urgente dar oportunidad a los gobiernos estatales para participar en forma efectiva y activa no sólo con sus recursos económicos propios y con las participaciones a que tienen derecho, sino, además, en el destino y ejercicio del presupuesto normal federal, en el de las paraestatales que les afectan y en el de los créditos y financiamientos que se aplican a cada entidad.

En síntesis, se propuso:

- Activar la participación de los estados de la República en la realización de los programas operativos anuales de la federación, para contribuir al cumplimiento más eficiente de los propósitos fundamentales de cada gobierno local.
- Establecer las bases para conciliar los objetivos nacionales con las necesidades y posibilidades de las entidades federativas, a fin de lograr una mayor concertación en los programas federales de mediano plazo y en las estrategias a seguir.
- Determinar el monto y composición del presupuesto anual de la federación con una mayor participación de los gobiernos locales.
- Promover una mejor coordinación dentro del sector público, superando los problemas de comunicación que, en cierta medida, existen dentro de la administración pública con los estados.
- Procurar que, vía los convenios únicos de desarrollo, los programas regionales

de proyección estatal estimulen la captación de recursos humanos y materiales locales, para así abaratar los costos de las obras que se realizan con fondos federales transferidos.

- Considerar la marcada heterogeneidad de las burocracias estatales para ejercer un efectivo control central sobre el ejercicio de las atribuciones federales en proceso de descentralización.
- Determinar los objetivos comunes entre la federación y los estados para compatibilizar las premisas de la planeación estatal con las grandes prioridades nacionales.
- Buscar que en el proceso de descentralización no se transfieran responsabilidades y cargas que la federación considera conflictivas, de difícil manejo y alto costo.

RECURSOS HUMANOS

Para que la planeación del financiamiento evolucione en el sentido correcto es necesario tener presente dos hechos: en primer lugar, que la marcada complejidad de la planeación financiera exige una importante infraestructura técnica, precaria aún en algunos estados; en segundo lugar, que no sería razonable establecer un sistema de planeación financiera más allá de la capacidad de los recursos humanos con que cuenta el país.

En síntesis, lo que se propuso es lo siguiente:

- Capacitar a los recursos humanos locales para lograr una participación más activa de los estados de la federación en el proceso de descentralización.
- Incorporar materias relativas a la planeación en las estructuras académicas de los niveles medio, superior y de especialización de los centros de enseñanza del país.