

MESA 1

Planeación y Ciudadanía.

En la discusión de esta mesa se partió de algunos supuestos fundamentales, se presentan a continuación, después de ellos se resume los principales temas abordados en el debate.

A).- Referirse a la planeación en cualquiera de sus dimensiones a saber, como proceso técnico, como categoría política, como fenómeno social, como rasgo científico definitorio de una racionalidad gubernamental, como construcción cultural de un orden civilizatorio o simplemente como un acto decisorio que encierra la promesa institucional de domesticar el azar es una tarea para nada fácil y de largo alcance. Ello debido a que no existe un único objeto que permita definirla porque posee múltiples manifestaciones, cada uno de los cuales tiene aparejada una definición que la contiene y recrea.

B).- La planeación es un ejercicio de inteligencia social que se ocupa de los futuros posibles y los esfuerzos requeridos para alcanzarlos. Y junto con ello, la arquitectura institucional necesaria, además del perfil deseable de los actores y el tipo de participación indispensable para acercarse, a veces con mayor velocidad y ocasionalmente de manera más lenta, a la transformación de la realidad inmediata de las personas.

C).- Desde la perspectiva de la interpretación de la planeación como un proceso de racionalidad institucional que vincula el presente con los futuros posibles mediante la integración de la secuencia planeación-programación-presupuestación-control que se corresponde con una dimensión temporal que conecta el largo plazo con el mediano y el corto plazos, y se estructura a partir de las acciones estratégicas, tácticas y logísticas; claramente los aspectos técnicos de la actividad de selección de problemas, construcción de agendas, selección de medios, disponibilidad de recursos y monitoreo del desempeño implica que las acciones técnicas tienen efectos sobre los ámbitos político y social.

D).- El proceso de planeación no transcurre ni en un ambiente aséptico, ni libre de fricciones. Es un fenómeno que sucede en un ámbito de confrontación y de competencia permanentes, entre agentes sociales, actores públicos, niveles de gobierno e instancias del Estado, y aventurándonos un poco más allá de las fronteras nacionales, de actores internacionales, organismos multilaterales, agentes corporativos y otros estados nacionales posicionándose geopolíticamente.

E).- La idea de la planeación en México ha evolucionado a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI y se ha definido por grandes momentos, pero también por períodos críticos. Los primeros se han relacionado invariablemente con la capacidad gubernamental para ofrecer resultados eficaces: en materia de aprovisionamiento de bienes y servicios, empleo, generación de ingresos y promotor

de inversiones privadas. Pero igualmente ha atravesado por períodos de crisis, mismos que a su vez están vinculados con la pérdida de capacidades de intervención, la reducción de personal calificado, la falta de recursos fiscales para la inversión y el gasto, entre los más importantes.

Los principales temas abordados fueron;

1).- El diagnóstico sobre el PND deja abiertas varias ventanas de oportunidad el Plan de Desarrollo no cumple con los elementos suficientes para ser considerado como la referencia de la planeación federal durante su administración. No parece permitir la ordenación de los esfuerzos de una eventual intervención o movilización pública, no hay indicadores, objetivos, metas y tampoco dimensionar los costos de ello. Posterior a la publicitación de la versión del plan entregada por el presidente y la correspondiente elaborada por la SHCP, la propia SHCP emitió una guía para la elaboración de los programas sectoriales y su ajuste al plan del presidente. Justamente para alinear esfuerzos en relación con el documento que carece de los elementos de planeación indispensables. Se pensaría que con esa guía se recuperan elementos de planeación y que se establecería con ello los diagnósticos que justifican la acción pública, sin embargo, ello no es así. Se solicita tan sólo conocer cómo se relacionan los programas con los ejes rectores que se proponen para intentar definir una nueva manera de interpretar el bienestar. Pero no define en qué consiste esa nueva forma de hacer las cosas.

2).- La importancia del acompañamiento técnico en términos de la relación planes – políticas – programas – intervención como parte de la tarea de gobierno. La gestión gubernamental requiere de habilidades técnicas. La publicitación de dos diferentes documentos, elaborados en dos diferentes niveles conceptuales, uno de naturaleza técnica presentado de una manera más tradicional en la que se definen y dimensionan algunos de los retos diagnosticados y se abre la posibilidad para su vinculación posterior con actividades programáticas; y otro más discursivo y en el terreno del posicionamiento político y con ausencias temáticas relevantes, no tendrían nada de particular si no es por el contexto en el que se presentaron, los tempranos movimientos en el gabinete que ocasionaron y la incompatibilidad sugerida entre uno y otro al decir de la manera en la que se decidió resolver el asunto al establecer el documento de naturaleza política como el plan y al otro como un anexo. Desde un punto de vista se piensa es preciso tener ambas esferas por separado, que uno de los documentos es efectivamente un discurso político y el otro es correspondientemente un plan de desarrollo.

Frente al planteamiento de que “una buena técnica no garantiza un buen resultado de intervención”, aunque en efecto eso puede ocurrir, no es razón para evitar el desarrollo de tales actividades porque

un buen ejercicio técnico ayuda mucho en las tareas de gobierno. Sin los saberes técnicos la tarea de gobernar puede ser muy complicada. El problema que se enfrenta actualmente es que resulta muy difícil construir elementos técnicos a partir de los enunciados del plan. Pero también se tiene en cuenta la posición de Jacques Delors, quien interrogado sobre el éxito de la planeación francesa sostenía que el éxito no se debía tanto a su diseño técnico, sino que en la base de su construcción había un espacio para que los diferentes sectores dialogaran, negociaran, construyeran acuerdos, éstos eran la base del “éxito” de la planeación francesa.

3).- La importancia de las relaciones intergubernamentales en el proceso transformación de la realidad a través la planeación se enfrentan a diversos obstáculos para la gestión gubernamental, uno de ellos, adicional a los que ya se han señalado, es el del centralismo fiscal. Socialmente es muy importante disponer de mecanismo de planeación en el ámbito federal, pero en el ámbito de los procesos de aprovisionamiento de bienes y servicios públicos y de la atención ciudadana, los gobiernos subnacionales son esenciales: tanto los ámbitos estatales como el municipal. Y ahí el país tiene un déficit, en materia de competencias, pero también de recursos. Es imprescindible el reconocimiento de la importancia de actores adicionales al poder ejecutivo federal, como el poder legislativo o los diferentes órdenes de gobierno, en la efectividad de la acción pública a través de los planes.

4).- La revaloración y el fortalecimiento de las actividades de planeación sobre la base de la iniciación de procesos de participación ciudadana diferentes a la consulta que permitan acercar los objetivos de la política al ámbito de las preferencias de los ciudadanos. Es preciso referirse a la dimensión ciudadana. los mecanismos sociales de la planeación y sus efectos visibles en la calidad del desarrollo del país. una elaboración técnica impecable del Plan de Desarrollo no necesariamente convierte a los actos de gobierno en actos virtuosos. Empíricamente es posible establecer que para la actual administración gubernamental la participación ciudadana se reduce al nivel de la consulta pública. No es un proceso de involucramiento ni en el diseño, ni en la solución, ni en la ejecución, Un caso es el de la Constitución de la Ciudad de México, en el que se ha desacoplado parcialmente el periodo gubernamental del acto de planeación de largo plazo.

Hay otros niveles de participación como en la relativa novedad institucional de la participación ciudadana en el proceso de integración del presupuesto, que posee un conjunto de atributos potencialmente positivos para la consolidación de una vida pública madura, tales como: la atención de las demandas específicas que afectan la calidad de vida de las personas e igualmente la jerarquización de las acciones de intervención con base en las preferencias que revela la elección de los ciudadanos en dichos procesos. Con base en la información compilada a partir de las 9 consultas

que se han realizado hasta el momento, aportan indicios de poco interés por parte de los ciudadanos en relación con la consulta de presupuesto participativo. En algunos casos la participación de los electores alcanzó apenas entre 2% y 4% de la población con posibilidades de elegir. La atención de los ciudadanos durante las consultas más recientes fue sobre: las acciones de prevención y persecución de delitos, obras públicas, equipamiento y servicios de infraestructura, las actividades recreativas y las deportivas.

Bajo la lógica de la austeridad se ha promovido un mayor involucramiento de los responsables de los indicadores y los esfuerzos sectoriales para estar más al tanto del proceso de planeación. El principio de la ciudadanía es difuso en el plan nacional. ¿Qué debe entenderse por dicha categoría en el contexto de la planeación? ¿Los especialistas, los beneficiarios de la acción gubernamental?

Frente al proceso de desarrollo de los planes sectoriales, se precisan de mecanismos participativos por parte de la ciudadanía diferentes a los que se disponen actualmente, bajo el riesgo de estimular agendas clientelares o un déficit de participación creciente.

5).- Se precisa fortalecer el proceso de programación en la estrategia del plan nacional de desarrollo tal manera que puedan subsanarse, en la medida de lo posible, algunas de las deficiencias técnicas con implicaciones presupuestarias que son visibles contemporáneamente.

La SHCP continúa con un enfoque de programación y no de planeación. Ello debido a que elementos como los correspondientes a la matriz del marco lógico y el de presupuesto por resultados son técnicas de programación, no de planeación. Algunos ejemplos importantes de lo anterior son el efecto de los asuntos intergubernamentales para traducir el nivel federal y la necesidad de la presupuestación multianual, para la cual no existen referencias. La preeminencia de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se ha colocado con jerarquía por encima de la Ley de Planeación.

Frente a un ambiente disruptivo de la gestión pública, se precisa de actualizar el debate y el intercambio disciplinario de tal manera que se dispongan de procedimientos, mecanismos y procesos de planeación consistentes con la expectativa transformadora de la administración federal. En la década de los ochentas emergió un proceso de acción gubernamental vía políticas públicas. Ella observa que en términos de los planes sectoriales no ha respondido a dos aspectos: la publicidad del proceso y la heterogeneidad de actores que deben escucharse. Ni qué decir en materia de desigualdad que se exhibe de manera confusa en la documentación oficial. la planeación también puede pensarse como un ejercicio de acción vía políticas públicas donde se integren propósitos con metas tangibles, instrumentos, tiempos, presupuestos y capacidades de ejecución.

En el ambiente de los estudios acerca de los asuntos públicos, no es igual gobernar por planes que gobernar por políticas públicas. Las implicaciones de uno y otro tienen diferencias. La flexibilidad es el principal atributo que diferencia a ambas. Si se considera un curso de acción inicial adecuado, una política pública es una hipótesis que puede ser modificable. Mientras que el plan no es una hipótesis, es un documento legal que se queda fijo. Así un gobierno por plan es rígido, es una apuesta que se hace al inicio de un periodo de gobierno y constituye la guía de lo que se debe hacer. Desde otro punto de vista se sostiene que en lugar de pensarlas como dos ámbitos contrapuestos no se puede considerar el ámbito de la planeación como un proceso continuado que involucre a ambas. Un plan se puede desdoblar en políticas, tanto como las políticas a su vez en programas. Los cuales en efecto son los que poseen un carácter de rigidez. Se parte del supuesto que un plan debe contener objetivos que se convierten a su vez en guías de la acción para la política, las cuales se expresan en programas en las que se especifican recursos y acciones.

En resumen. Frente a la recesión que inhibe las inversiones productivas privadas en el mundo y en el contexto de un Estado facilitador con innumerables restricciones para el ejercicio de algunas de sus atribuciones esenciales en materia de política económica, la revisión contemporánea no sólo se concentra en las críticas a los dispositivos técnicos para el ejercicio del gobierno. En el fondo la crítica es un pretexto para revisar algunas viejas preguntas que tendremos que desenterrar como si fuera una antigua maldición china: *“ojalá que te toque vivir tiempos interesantes”*, y en esos tiempos interesantes que parece que si vivimos de nuevo tendremos que preguntarnos ¿cuáles son los límites del Estado y cuáles los del mercado? ¿cómo interpretamos el bienestar y cómo se puede promover de mejor manera? ¿cuáles son los objetivos de la acción gubernamental y cómo la financiamos? ¿cómo adaptamos la estructura institucional para un mejor cumplimiento de las aspiraciones de una sociedad? O cómo la planeación interactúa, estimula y recrea una idea de ciudadanía. Pero también cómo exhibe una forma de hacer gobierno.