

ANÁLISIS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL RAMO 20 / 2007

Las reglas de operación emitidas por el gobierno federal para el ejercicio del ramo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2007, se contraponen a la conformación de una política social de Estado, abren el paso a que la Sedesol maneje los recursos en forma discrecional e impiden tanto la participación ciudadana como la contraloría social.

Los programas cuya normatividad pide que sean acordados y ejecutados conjuntamente entre la federación y las entidades federativas cuentan con recursos por un monto de 8 421.8 millones de pesos, mientras que los programas cuyas reglas establecen el manejo exclusivo para el Gobierno federal manejan 24 458.8 millones de pesos, esto es, tienen tres veces más inversión.

Para ejemplificar el modelo de vinculación que la Sedesol establece con las otras instancias que conforman el Estado mexicano hay que decir que los gobiernos estatales ni siquiera son mencionados en las reglas de operación de los programas de **“Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales”** y de **“Guarderías y Estancias Infantiles”** siendo estos dos nuevos programas de los que mayores recursos manejan.

Todo el contacto de los adultos mayores y de las jefas de familia es con las delegaciones de Sedesol.

Los gobiernos locales han sido enterados, muchas veces por la prensa, sólo de los montos globales de recursos que se distribuirán en el territorio y entre la población de la entidad que gobiernan.

El instrumento normativo del 2007 permite que al gobierno local le sean inaccesibles la lista de las comunidades beneficiadas, la lista de los beneficiarios y los criterios concretos que se usaron para adjudicar el presupuesto.

En la vertiente de “**Fondo de Cofinanciamiento**” de “**Opciones Productivas**” a pesar de que los gobiernos locales aportan recursos, la Sedesol se reserva, mediante la normatividad que ella emitió, la exclusividad para recibir las solicitudes de proyectos productivos y la sanción definitiva de los diversos procesos administrativos.

En las otras vertientes de ese programa, “**Agencias de Desarrollo**”, “**Proyectos Integrales**” y “**Mentores**”, no existe ningún papel para las autoridades estatales y municipales. Convoca, decide y entrega la Secretaría de Desarrollo Social del Ejecutivo federal desde sus oficinas de la Ciudad de México. Ni siquiera existe la obligación de informar y, efectivamente, no lo hacen las delegaciones.

Por montos de inversión y por los roles adjudicados a los gobiernos locales y a la sociedad, las reglas de operación 2007 definen una política social centralizada y controlada rígidamente por el ejecutivo federal.

En el programa “**Oportunidades**” las reglas circunscriben a la autoridad estatal al ámbito técnico. En las modificaciones que han

venido haciendo de las reglas de operación cambiaron la denominación de “**Comité Estatal**” a “**Comité Técnico Estatal**” y les retiraron a los gobernadores la presidencia del mismo para dársela a los delegados de Sedesol.

El contacto con la población beneficiada de “**Oportunidades**” está punttilosamente acotado. Únicamente el personal del gobierno federal puede realizar acciones sustantivas y hasta los faculta indirectamente para pedir la separación del personal de los ayuntamientos que colabora en acciones de apoyo técnico al programa.

Estas definiciones normativas de la Secretaría de Desarrollo Social revierten una tendencia para la descentralización de la política social hacia los gobiernos locales y la sociedad que hasta el año 2000 habían seguido los gobiernos de la Republica.

La descentralización de los programas sociales es una estrategia adoptada por la generalidad de los países con resultados exitosos y es una recomendación de expertos y organismos internacionales.

La operación centralizada por el gobierno federal ha provocado el incremento del gasto y del personal administrativo en los estados vinculado a las oficinas centrales de Sedesol que realizan labores que bien pueden llevar a cabo las estructuras que ya tienen las tres instancias de gobierno. Esta duplicidad se manifiesta en la creación, en este año, de nuevas coordinaciones para “**Espacios Públicos**” y “**Adultos Mayores**” dentro de las delegaciones.

El centralismo es complementado con la discrecionalidad.

Las reglas de operación evaden la aplicación universal de los apoyos personales. Para esa distribución discriminada no establecen parámetros precisos para elegir a las personas y localidades a beneficiar. No conforman mecanismos para supervisar que esa asignación se haga sin afanes electorales o corruptos y, además, cierran la puerta a los gobiernos locales y a la sociedad.

En “**Adultos Mayores**” la norma dice que las localidades a beneficiar se “identificarán” según el Censo del INEGI, pero no indica los criterios que orientarán la secuencia con que se atenderán, ello se deja rodeado de nebulosidad.

Lo mismo sucede respecto a la elección de personas beneficiarias, las reglas dicen que quienes cubran los requisitos y llenen los formatos pero por “**agotamiento presupuestal**” no sean apoyados quedará registrados.

Deja en el vacío los criterios de secuencia para atender a las personas y no apunta ningún mecanismo que garantice que este procedimiento no sea definido por motivos clientelares, electoreros o corruptos. El ejercicio está cerrado hasta para los gobiernos electos de los territorios donde ejercerán el presupuesto definido por el Congreso.

En “**Estancias Infantiles**” se da una situación similar, en la normatividad no hay parámetros establecidos sistemáticamente para distribuir las estancias en el territorio ni en la elección de los beneficiarios todo se deja a un criterio no expuesto, aun, a nadie.

La discrecionalidad arbitraria tampoco es inhibida en cuanto a la distribución de los presupuestos de los programas entre las entidades federativas y los municipios.

Las reglas de “**Espacios Públicos**” y de “**Hábitat**” asientan que la metodología para la distribución entre los estados se expondrá en el mismo oficio de asignación donde se comunicarán los montos.

Esto significa que al mismo tiempo que se exponen las razones, se presentan como fatales los montos y se apremia a que se ejerzan so pena de ser cancelados. Es un mecanismo cerrado que no impide que exista favoritismo para premiar y castigar según preferencias partidarias y que a posteriori se presenten fórmulas, argumentos y números que solo justifiquen lo que puede ser una decisión arbitraria.

En los programas que integran el Acuerdo de Desarrollo Social y Humano, que son: “**Microregiones**”, “**3x1 para migrantes**”, “**Jornaleros**”, “**Empleo Temporal**” y “**Opciones Productivas**” sus reglas de operación ni siquiera mencionan el tema. Son muy opacas.

La muestra de que en nuestro país puede distribuirse presupuesto en forma transparente, abierta a la sociedad, analizada públicamente y por ello sujeta a perfección condensada es la fórmula de distribución del Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social del ramo 33. No hay discusión sobre su legitimidad y es incuestionable su transparencia precisada en la norma.

En consecuencia, la normatividad emitida por Sedesol no construye un entramado institucional que inhiba la discrecionalidad. Los vacíos son llenados con enunciados irreprochables pero no con fórmulas públicas y precisas en su detalle.

El burocratismo es un agregado en este marco. Las reglas de operación de todos los programas remiten la revisión de cada uno los cientos de miles de proyectos de todo el país a las oficinas centrales de la Ciudad de México. De ahí se hace depender la entrega de los recursos.

No importa que las delegaciones, los ayuntamientos y las dependencias estatales revisen y elaboren la documentación. La norma le reserva a las oficinas centrales de Sedesol una facultad por dónde suele colarse el burocratismo y la discrecionalidad.

En otro sentido, las reglas de operación del 2007 hacen una declaración en pro de la contraloría social pero no establecen el más mínimo asidero para que esta se haga realidad.

No existen enunciados precisos para establecer cómo deben ser y cómo se formarán los espacios donde actuará la contraloría social, no indican los mecanismos para evitar que sea solo un trámite fácil de impostar y tampoco establecen las herramientas que tendrá esa instancia para que su opinión si tenga consecuencias en el ejercicio del presupuesto.

Algo idéntico sucede respecto a la evaluación de los programas del ramo 20. Va en sentido contrario a las definiciones que al respecto señala el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las reglas de operación asientan que la labor de evaluación la hace la Sedesol o la hacen instancias contratadas por la misma Sedesol.

No se convoca a un ejercicio de Estado y mucho menos a un proceso abierto a la participación de la sociedad que pudiera dar pie a un gran acuerdo nacional sobre la política social. La norma opta por una estrategia reducida, bajo control siempre de Sedesol y que arroja solo documentos que se harán públicos según el criterio del gobierno federal.

Las reglas de operación del ramo 20 emitidas por Sedesol no cumplen con lo que le indicó la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El texto pide:

“En los términos de los convenios de coordinación suscritos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales, se impulsará el trabajo co-responsable en materia de superación de pobreza y marginación, y se promoverá el desarrollo humano, familiar, comunitario y productivo”.

“Este instrumento promoverá que las acciones y recursos dirigidos a la población en situación de pobreza se efectúen en un marco de coordinación de esfuerzos, manteniendo en todo momento el respeto a los órdenes de gobierno así como el fortalecimiento del respectivo Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.”