

CAPÍTULO 04

Planear y no improvisar: Consejo Consultivo de Yucatán

Carolina García y Manuel Guadarrama

Foto: Dylan Gillis

04

PLANEAR Y NO IMPROVISAR: CONSEJO CONSULTIVO DE YUCATÁN

* El presente caso de estudio se elaboró a partir de la entrevista realizada a C. Rafael Hernández Kotasek, Secretario Técnico de Planeación y Evaluación del Gobierno del Estado de Yucatán. Agradecemos su tiempo, conocimientos y disposición para colaborar en la construcción de este texto.



CAROLINA GARCÍA
Investigadora del IMCO.

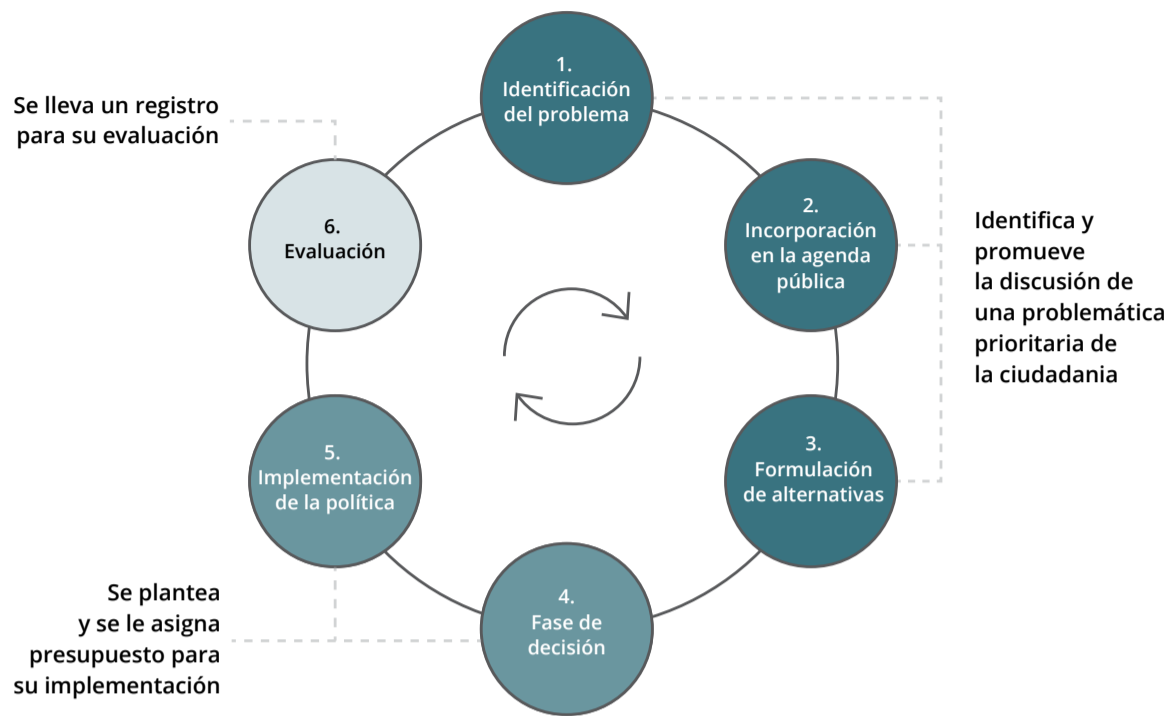


MANUEL GUADARRAMA
@ManuGuadarrama
Coordinador de Gobierno y Finanzas del IMCO.

En los últimos meses, el estado de Yucatán encabezó las listas como uno de los mejores estados en términos de seguridad, desarrollo urbano, turismo y progreso, entre otros. En 2018, con el cambio de administración, esta entidad buscó mejorar la toma de decisiones y el diseño de políticas particulares para que tuvieran un mayor impacto en la sociedad. Para ello, en los primeros días de la administración actual, el Gobierno del Estado de Yucatán instaló el Consejo Consultivo del Presupuesto y Ejercicio del Gasto.

Actualmente, el ciclo presupuestario limita a los agentes involucrados. La Secretaría de Finanzas del estado es el órgano encargado de planear y presupuestar el año fiscal, sin embargo, es el Poder Legislativo quien lo analiza y aprueba. Durante el ejercicio de los recursos las asignaciones pueden ser ampliadas o reducidas a discreción. Al final del ciclo presupuestario la Auditoría estatal se encarga de la fiscalización de los recursos públicos. La creación de un Consejo Consultivo complementa esta dinámica al introducir un sector especializado y ciudadano en el análisis y en la toma de decisiones.

Gráfica 1. Intervención del Consejo Consultivo en política pública



Fuente: Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Aldershot: Edward Elgar, 1992), 77.

La importancia del Consejo Consultivo radica en su intervención en distintas etapas del proceso de elaboración de una política pública. Primero, ayuda a identificar un tema prioritario para la ciudadanía en la agenda pública y en la discusión con las autoridades. Después, se establecen todos los actores relevantes e involucrados en distintas problemáticas, principalmente en el ejercicio y control de las finanzas públicas. Una vez que se discuten soluciones y alternativas para la atención de los problemas planteados, la Secretaría de Finanzas planea y programa el presupuesto asignado. Por último, las autoridades estatales y los integrantes del consejo generan información y documentación para su futura evaluación.

Por ejemplo, una de las acciones de gobierno que se vio beneficiada por la creación del Consejo Consultivo fue la iniciativa Yucatán Seguro, la cual tiene el objetivo de preservar la seguridad de cada municipio de la entidad a través la adopción de tecnología para el monitoreo. Esta iniciativa fue producto del Consejo Consultivo, ya que para implementarla fue necesario que la ciudadanía señalará la seguridad del estado como un problema prioritario, y así posibilitar que el consejo llevara la discusión a las autoridades, quienes después de un análisis, planearon y presupuestaron los recursos asignados. Se gestionaron 2 mil 600 millones de pesos para invertir en acciones de seguridad, como la instalación de nuevas cámaras, botones de pánico, embarcaciones de vigilancia costera, cámaras vecinales, drones de vigilancia, la actualización del centro de monitoreo Estatal (de un C4 a un C5i) y la modernización de otros centros de monitoreo.

La importancia del Consejo Consultivo radica en su intervención en distintas etapas del proceso de elaboración de una política pública.

El Consejo de Yucatán¹ está integrado por 17 miembros: ocho forman parte del Poder Ejecutivo Estatal y nueve provienen de cámaras empresariales, instituciones educativas y sociedad civil organizada.

El consejo no ha implicado costos para el estado, ya que la participación de todos los miembros es probono (sin costo). Dentro de los integrantes del consejo en Yucatán se incluye a los siguientes actores:

1. El gobernador del estado, como presidente del consejo.
2. La Secretaría de Administración y Finanzas, que funge el rol de secretaria ejecutiva.
3. La Secretaría General de Gobierno.
4. El Consejero Jurídico.
5. La Secretaría de la Contraloría General.
6. El titular de la Coordinación General de Asesores.
7. El director general de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán.
8. El secretario técnico de Planeación y Evaluación, quien será secretario técnico.
9. Un representante de los siguientes organismos:
 - La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Delegación Yucateca.
 - La Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida.
 - La Confederación Patronal de la República Mexicana, Centro Empresarial de Mérida.
 - El Colegio de Contadores de Yucatán, A.C.
 - El Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. Grupo Yucatán.

¹ Gobierno del Estado de Yucatán, "Decreto 1/2018, por el que se regula el Consejo Consultivo del Presupuesto y Ejercicio del Gasto del Gobierno del Estado de Yucatán", *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, no. 33, 691, (2018), http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2018/2018-10-01_2.pdf (Consultado el 05/05/2020).

10. Dos representantes de instituciones educativas que impartan materias relacionadas con el objeto del consejo.
11. Dos representantes de organizaciones de la sociedad civil, que serán designados por los miembros del consejo a propuesta del presidente.

Desde su inauguración se han realizado seis sesiones en las que se han discutido los paquetes fiscales y de presupuesto de egresos del estado en 2019 y 2020. Actualmente, están programadas cuatro reuniones trimestrales para conocer los avances en el ejercicio del gasto, además de presentar el Paquete Económico ante el seno del consejo para que sea respaldado y enviado al Congreso de la Unión.

El consejo ha tenido como objetivo enfrentar los siguientes retos institucionales: 1) Baja comunicación y diálogo entre la ciudadanía y el Gobierno. 2) Decisiones presupuestales unilaterales y sin contrapesos que permitan el fortalecimiento de las políticas de finanzas sanas. 3) Espacio fiscal reducido y generación de recursos propios. 4) Déficit de mil 800 millones de pesos en las finanzas estatales. 5) Bajo vínculo entre los instrumentos de planeación y los de programación. 6) Estructura gubernamental muy grande y con poco impacto en el beneficio de la ciudadanía.

Para lograrlo, el consejo emprendió las siguientes acciones:

- **Planeación:**

- Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2018-2024:² Se consultó a 123 mil 554 personas para identificar sus necesidades, propuestas, ideas y proyectos que sumaran a la construcción de la visión de este gobierno.
- Programas de mediano plazo: Se publicaron los 12 Programas prioritarios del Gobierno de Yucatán en tiempo y forma.

- **Programación:** Una vez encontrados los objetivos que atienden las necesidades más apremiantes de la ciudadanía, así como los indicadores que evalúen el desempeño del actuar gubernamental, los programas presupuestarios fueron reestructurados.

² Gobierno del Estado de Yucatán 2018-2024, "Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024" (Mérida: Gobierno del Estado de Yucatán, 2019), http://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf (Consultado el 05/05/2020).

- **Seguimiento, transparencia y rendición de cuentas:** Como principales atribuciones del consejo se encuentran: velar por la correcta aplicación del marco legal para la elaboración del presupuesto, realizar las recomendaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos, conocer, analizar y emitir opiniones respecto al ejercicio del Presupuesto de Egresos; conocer y emitir opiniones sobre el ejercicio de los ingresos, así como de los proyectos de financiamiento y el destino que se tenga; además de presentar las recomendaciones.
- **Plan de austeridad:** Para hacer frente al déficit presupuestario, el plan tiene como objetivo incrementar la eficiencia del gasto mediante un ahorro en rubros que no impacten la entrega de bienes, prestación de servicios e infraestructura en beneficio de la ciudadanía.

Una de las principales características que tiene el fortalecimiento de las finanzas públicas es su transversalidad en el impacto hacia otros sectores del Gobierno. El impulso de la política pública, en conjunto, se refleja en el actuar gubernamental en condiciones de legitimidad y gobernanza.

En este sentido, los ciudadanos se benefician mediante:

- La mejora en la toma de decisiones gracias al involucramiento de la sociedad civil y el sector privado en un órgano que permite el diálogo e impacto.
- Un impulso en las finanzas, ya que el Gobierno no solo obtuvo 1,000 mdp para subsanar el déficit, también consiguió una política que permite generar ahorros constantemente.
- Con ayuda del Consejo Consultivo las decisiones gubernamentales mejoran al basarse en evidencias, lo que permite diseñar mejores programas que beneficien a la sociedad a largo plazo.
- La rendición de cuentas y el monitoreo constante a través de los reportes trimestrales vinculados al ejercicio del gasto. El avance en la gestión y en los indicadores identificará fallas en la planeación que se traduzcan en un gasto no eficiente.
- Mediante el consejo, se discutió el mecanismo de financiamiento del Programa Yucatán Seguro, que contempla un empréstito para financiar infraestructura y equipamiento en materia de seguridad.
- Con el objetivo de incrementar el empleo formal y sus prestaciones para la población, se instaló una mesa especializada en el diseño de políticas particulares.

Para poder evaluar si el diseño de la política es el idóneo, es necesario contar con métricas ideales. Actualmente, el estado de Yucatán muestra avances en el primer año de gestión en los siguientes indicadores:

- Yucatán obtuvo el puntaje de 95.48 en el *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF)*,³ valor por arriba del promedio nacional que es de 79.3 puntos. El estado se posicionó en el tercer lugar, lo que significó un aumento de 3.13 puntos y mantuvo su posición respecto al mismo periodo del 2018.
- El estado presenta un endeudamiento bajo en el indicador Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de Libre Disposición,⁴ con un índice del 26.9%, valor por debajo del promedio nacional, que es del 58%. La entidad se posicionó en el sexto lugar de este rubro, lo que significó una mejora de 1.6 puntos porcentuales y una posición mayor respecto al mismo periodo del 2018.

De acuerdo con los resultados del ICE, Yucatán ocupa el primer lugar en un sistema de derecho confiable. Esto quiere decir que genera condiciones idóneas para prevenir, perseguir, sancionar y reinsertar socialmente al infractor de la norma, manteniendo la paz y el orden público. Sin embargo, en el manejo sustentable del medio ambiente se posicionó en el lugar 26, mientras que la CDMX ocupó el primer lugar.

Las áreas de oportunidad en Yucatán consisten en aprovechar de mejor manera las relaciones internacionales, siendo la segunda entidad con el peor desempeño (posición 31) después de Chiapas. En el resto de los subíndices, Yucatán se encuentra entre las primeras 16 posiciones.

³ ARegional Índices, "Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas", ARegional, <http://www.aregional.com/?target=analisis&op=verAnalisis&id=29451> (Consultado el 05/05/2020).

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Sistema de Alertas", Gobierno de México, https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2019 (Consultado el 05/05/2020).

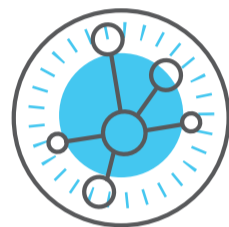
IMCO PROPONE

La creación de un Consejo Consultivo es indispensable para aumentar la participación ciudadana, que a su vez contribuye al fortalecimiento, transparencia y rendición de cuentas en las finanzas públicas. Las decisiones que cualquier administración tome son un reto importante y cuando estas se relacionan con las finanzas hay que tomar en cuenta su transversalidad, es decir, su impacto en otros sectores del Gobierno.



IMPLEMENTAR

- **Implementar Consejos Consultivos.** Este tipo de mecanismos de participación ciudadana es una buena práctica en materia de planeación y presupuestación. La discusión y el consenso en la determinación de las prioridades del gasto permiten que las políticas públicas se conviertan en una realidad, al asignarles un presupuesto.



INSTITUCIONALIZAR

- **Institucionalizar y aplicar reformas legales en materia de planeación.** Además de la participación de los distintos sectores a través del Consejo Consultivo del Presupuesto y Ejercicio del gasto, los estados requieren realizar ajustes y reformas legales que permitan la institucionalización de este tipo de mecanismos. Las reformas legales deben convertir en obligación el uso de las evaluaciones de impacto y resultados de fiscalización de los programas presupuestarios para informar la asignación de recursos públicos para años subsecuentes. Es decir, destinar recursos a aquello que generó un beneficio a la población y eliminar aquellas partidas de gasto, que de acuerdo a la evidencia, no aportaron al bienestar de la población, ni a la competitividad del estado.



DOCUMENTAR

- **Documentar sesiones, participación ciudadana y funciones.** Es necesario que se documente la existencia de mecanismos de participación ciudadana, como el Consejo Consultivo, mediante reportes de estructura, operación, funcionamiento y sesiones que sigan los siguientes objetivos:

1. Transparencia sobre las sesiones y seguimiento a las decisiones tomadas.
2. La documentación contribuirá al debate de las políticas públicas basadas en evidencia.

BIBLIOGRAFÍA

ARegional. "Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas". ARegional Índices. <http://www.aregional.com/?target=analisis&op=verAnalisis&id=29451> (Consultado el 05/05/2020).

Gobierno del Estado de Yucatán. "Decreto 1/2018, por el que se regula el Consejo Consultivo del Presupuesto y Ejercicio del Gasto del Gobierno del Estado de Yucatán". *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, no. 33, 691, (2018). http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2018/2018-10-01_2.pdf (Consultado el 05/05/2020).

Gobierno del Estado de Yucatán 2018-2024. "Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024". Mérida: Gobierno del Estado de Yucatán, 2019. http://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf (Consultado el 05/05/2020).

Gobierno de México. "Sistema de Alertas". Secretaría de Hacienda y Crédito Público. https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Entidades_Federativas_2019 (Consultado el 05/05/2020).

Parsons, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar, 1992.