
Conference Paper

Normatividad y políticas de protección
de los programas sociales.

Mario Luis Fuentes

(Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Normatividad y políticas de protección de los programas sociales.

Mario Luis Fuentes

(Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social)

Documento de trabajo No.5

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

1. Introducción y Contexto histórico

Este artículo tiene como propósito construir una reflexión inicial sobre la complejidad social y la cuestión social en México, y su vinculación con la vulnerabilidad de los programas y dependencias públicas en México, para ser utilizadas con propósitos político-electorales.

El artículo consta de dos partes. En la primera de ellas, se propone una serie de consideraciones en torno a los programas sociales y sus mecanismos y reglas de operación, frente a una nueva complejidad social, que se ha hecho cada vez más evidente a partir de la década de los noventa del siglo XX.

En la segunda parte, se aborda un conjunto de discusiones que pueden servir como base para una nueva propuesta conceptual para el debate y la comprensión de cómo construir nuevos mecanismos de control social, de rendición de cuentas y construcción de una nueva ciudadanía que evite que los programas públicos para el desarrollo social sean utilizados para fines ajenos al cumplimiento de las responsabilidades político-jurídicas que establecen la Constitución y las Leyes con que contamos para la protección de los derechos humanos y sociales de las y los mexicanos.

Debe señalarse que el artículo está construido bajo una tesis central: es indispensable repensar la cuestión social en México, a fin de procesar y asimilar los complejos fenómenos que se están gestando a escala global, y los retos que éstos fenómenos, adicionados con tendencias locales, representan para la consolidación de un régimen democrático que permita transitar de una visión del gobierno como proveedor de bienes y servicios, a una noción ampliada del gobierno como la principal instancia para la garantía de los derechos humanos y sociales de las y los mexicanos.

El análisis que se desarrolla a lo largo del artículo, presenta un conjunto de preguntas que plantean los grandes dilemas a los que se enfrenta la consolidación de nuestra democracia: ¿Cómo conciliar lo global con lo local? ¿Cómo ampliar la base de libertades públicas a la par que pueda ampliarse la base de derechos humanos y sociales de la población? ¿Cómo procesar la complejidad y cómo leer a la cuestión social, cuando hoy se construye en clave de diversidad y diferencia? ¿Cómo construir procesos ampliados de

gobierno y cómo restituir al estado capacidades para regular al mercado, atemperar las desigualdades y generar cohesión social?

Estas son las preguntas que están implícitas a lo largo del texto, y frente a las cuáles, los responsables de la construcción de una nueva generación de políticas públicas para la inclusión y la garantía integral de derechos sociales y humanos, deberán dar respuesta en el corto y mediano plazo, si se quiere construir una sociedad basada en una noción ampliada de la justicia social.

El debate de este artículo no obvia ni desconoce la enorme complejidad de la discusión generada en el siglo XX en torno a los mecanismos de inserción y protección social. Se reconoce que a lo largo del siglo XX, las administraciones gubernamentales diseñaron en México distintos modelos de política social, y dentro de éstos, distintos esquemas de atención y combate a la pobreza, a la marginación y de atención a los grupos vulnerables de la población.

Sin embargo, estos programas respondían a una lógica de organización del poder político, basada en una estructura de partido hegemónico, y de controles del Estado para la organización y la participación social, que monopolizaron en unas cuantas estructuras la capacidad de gestionar, de intervenir y de incidir en la generación de políticas y programas para un país que cada vez más fue haciéndose más complejo y con problemáticas para las cuáles las instituciones y los órganos públicos no fueron diseñados para procesar y atender.

En esta discusión, debe señalarse que en el tema de la garantía de los derechos humanos y sociales, y su vinculación con el debate en torno a cómo protegerlos del uso político electoral, este artículo reconoce que se han dado básicamente dos generaciones para el control del gobierno, la rendición de cuentas y la protección de los programas públicos para el desarrollo social.

La primera generación, tuvo como marco de referencia la crisis política y electoral del año de 1976, así como la evidencia de procesos y casos de corrupción en prácticamente todos los niveles de la administración pública federal, estatal y municipal. Frente a ello, la primera generación de políticas y agencias para el control gubernamental tuvo como

referente a la creación de la Contraloría General del Gobierno en 1976, y de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1978¹.

Dentro de esta primera generación, puede encontrarse también la creación, en 1985, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se insertó en el proyecto denominado como "Renovación Moral del Gobierno" y que buscaba establecer mayores controles, sanciones y restricciones a los actos de corrupción de los funcionarios públicos. Esta reforma legal, junto con las funciones asignadas a la Contraloría General del Gobierno en la segunda mitad de la década de los 70, dieron como resultado, en 1989, la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, antecedente de la actual Secretaría de la Función Pública².

La segunda generación de mecanismos de control, puede ubicarse en 1995, cuando el titular del Ejecutivo envió una iniciativa de reforma al Congreso, por la que se intentaba transformar a la Contaduría Mayor de Hacienda, en la figura de la Auditoría Superior de la Federación. Esta reforma siguió discutiéndose entre 1995 y el año 2000, y no fue sino hasta ese año que se logró su aprobación y nueva integración en el Congreso.

Esta segunda generación se sitúa en una discusión general sobre el fortalecimiento de la división de Poderes en democracia, y de la necesidad de acotar las acciones del Ejecutivo, a través de la vigilancia, el seguimiento y la evaluación del Congreso sobre las políticas, programas y acciones que desarrolla la administración pública federal.

Esta discusión buscado consolidar a las instituciones democráticas del país; mejorar los mecanismos de transparencia del gobierno, y sobre todo, fortalecer las capacidades del Congreso para cumplir con la responsabilidad que la Constitución le asigna en el sentido de vigilar y supervisar el desempeño del Gobierno.

¹ En efecto, tomando en consideración que la Constitución prevé la facultad de la Cámara de Diputados, en la lógica de la división de poderes, de vigilar el desempeño de la administración pública federal, así como el uso y aplicación de los recursos públicos, en 1978 el Congreso de la Unión votó y aprobó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, como un Órgano autónomo del Ejecutivo, que tenía la facultad de revisar y aprobar la hacienda y la cuenta pública del Gobierno Federal. Solares Mendiola, Manuel, La Auditoría Superior de la Federación, antecedentes y perspectiva jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 2004.

² Vid, Decreto de Creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, DOF, México, 1989.

En esta nueva generación de mecanismos para el control y la transparencia, se encuentra también la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley Federal para prevenir y sancionar la discriminación; la Ley General de desarrollo Social, la Ley de Asistencia Social, así como diversas reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Debe señalarse que en el reconocimiento de estas medidas administrativas y la creación de nuevos ordenamientos jurídicos, este artículo busca mostrar que la problemática relacionada con la cuestión social y la protección de los programas que forman parte de la política de desarrollo social en México, rebasa con mucho la cuestión del control del gobierno o bien de la vigilancia y equidad en los procesos electorales, y ubicarse en el eje de la construcción de una nueva ciudadanía.

Para México, el reto se encuentra en resolver cuestiones relacionadas, no sólo con la no utilización de los recursos públicos para el beneficio de un partido o grupo político en lo particular, sino en cómo se garantiza transitar hacia una nueva visión democrática, que permita, no la búsqueda de “blindajes” diseñados exclusivamente en contextos electorales, sino en la generación de mecanismos estructurales que le den a la ciudadanía la certidumbre de que no tendrá que buscar mecanismos de protección especiales en los procesos electorales.

2. Los programas sociales ante la nueva complejidad social

Puede sostenerse que en México, la política social de las administraciones federales respondieron, a lo largo del siglo XX, tanto a la visión de poder del grupo que encabezaba la administración pública, como a las prioridades públicas establecidas con base en los acuerdos y consensos de los distintos grupos fácticos de poder en México.

En esa lógica, la nueva generación de programas sociales y de combate a la pobreza diseñados en la última década del siglo XX, (Solidaridad, PROGRESA, PROCAMPO, entre otros), son producto de un profundo cambio en la visión social y de poder por parte de los diseñadores de políticas públicas y programas gubernamentales.

Sin duda, el cambio en el grupo dirigente en el gobierno, portador de una visión social contraria al Estado de Bienestar defendido por los gobiernos emanados del Partido

revolucionario Institucional hasta 1982, propició simultáneamente un cambio en la visión y en la propuesta para responder a los retos sociales.

Frente a la idea de construir un Estado de bienestar con base en la generación de empleos formales para todos, el nuevo grupo en el poder argumentaba que había que “adelgazar” al aparato burocrático, que eran necesarias reformas estructurales indispensables, relacionadas con la liberalización de la economía, la generación de nuevos equilibrios macroeconómicos y un nuevo rol de México en el mercado mundial.

Como resultado de esta visión, se inició con una discusión sobre quién debía prestar qué servicios sociales y públicos; a saber, qué le correspondía al Estado como prestador de servicios sociales, y qué beneficios y servicios públicos debían trasladarse al ámbito del mercado privado.

Aunado a esta visión social, el ajuste estructural al que obligó la crisis financiera de 1995, llevó al gobierno federal a buscar la aplicación de nuevos criterios para la ejecución de los recursos públicos en dos sentidos: 1) a paliar los efectos de la crisis y; 2) a generar un proceso intenso de construcción de las capacidades, en particular de las personas y familias en mayores condiciones de pobreza y marginación.

En efecto, en la segunda mitad de la década de los noventa, se presentó un conjunto de problemas sociales y económicos: falta de inversiones productivas; pérdida masiva y acelerada de empleos; deterioro del poder adquisitivo; devaluación de la moneda, fuga de capitales, endeudamiento público y especulación financiera; estos factores provocaron un severo ajuste en los programas de inversión pública y en la balanza de pagos, todo ello en una limitada capacidad del Estado para generar bienes y servicios públicos suficientes para la población³.

³ La persistencia de la inestabilidad en los mercados financieros en los primeros meses de 1995 acentuó el riesgo-país y provocó que algunos inversionistas retiraran sus inversiones de México, lo que a su vez repercutió negativamente en el sector real de la economía más allá de lo previsto al inicio del programa. Además, a pesar del ajuste cambiario y el alza significativa que registraron las tasas de interés, la pérdida de recursos continuó haciéndose cada vez más grave y las inversiones acumuladas durante ese periodo comenzaron a drenarse de nuestra economía. El retiro masivo de inversiones, además de ser el factor más severo de presión sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, puso al país al borde del colapso financiero y productivo. El sobreajuste del tipo de cambio lo ubicó en un nivel de marcada subvaluación, que si bien

Estas condiciones se tradujeron en un marco crítico para la población, en la pérdida de millones de empleos, en el cierre de pequeñas y medianas empresas y en la caída del consumo y de la producción, factores que afectaban la reactivación de la economía en el periodo posterior a la crisis, y sobre todo, la generación de los empleos necesarios para reincorporar a los mercados a la población que debido a la crisis perdió patrimonio, empleo y capacidades para garantizar otros mecanismos de inserción social para sus familias, fundamentalmente en lo relativo a servicios de educación y salud.

Esta crisis, en el análisis de distintas instituciones, dejó en mayores condiciones de vulnerabilidad social a millones de personas, pero también en circunstancias de mayor vulnerabilidad frente a la capacidad de manipulación y utilización de los recursos públicos como instrumentos de captación del voto ciudadano en los procesos electorales.

Bajo esta óptica, la presión de los partidos políticos para generar mecanismos de control sobre el uso de los programas sociales se incrementó, llevando la discusión al Congreso de la Unión y a los distintos espacios de representación política, a fin de buscar una nueva institucionalidad y una nueva forma de garantizar que los recursos públicos destinados al combate a la pobreza, fundamentalmente, no se utilizaran para la manipulación política.

Sin duda, la urgencia de la crisis llevó a las dependencias e instituciones públicas a direccionar sus programas, recursos y capacidades a la contención de la pobreza, a evitar que más personas perdieran sus empleos, ya de por sí precarios, y al desarrollo de programas para garantizar, vía los subsidios y las transferencias económicas condicionadas, mínimos de supervivencia mientras la reactivación de la economía permitía re-generar los empleos necesarios para darle ingreso económico a la población.

coadyuvó a la corrección del déficit en cuenta corriente, indujo un incremento adicional en el nivel de precios y en las tasas de interés, reflejándose en una contracción en los niveles de consumo e inversión. Asimismo, al interrumpirse súbitamente los flujos de capital, se produjo una fuerte caída del gasto, tanto de consumo como de inversión, lo que motivó una sensible disminución en la demanda y en la producción. Esta caída afectó adversamente el empleo y los salarios, y significó una pérdida en el ingreso de la población, que provocó una nueva reducción en el consumo y en la inversión, con lo cual el impacto recesivo de la crisis se agravó. Primer Informe de Gobierno, Presidencia de la República, México, 1995, p. 17.

Que una gran parte del gasto social se direcciona a estos programas de atención directa a la pobreza, llevó al planteamiento de cómo garantizar su estricta aplicación, en contextos de alta vulnerabilidad social y, en medio de ella, amplios márgenes sociales para la manipulación, compra o coacción de los votos a cambio de la incorporación, permanencia o reingreso a los beneficios de los programas de asignación directa de recursos.

En esas circunstancias, y a raíz de la alternancia política en la titularidad del Ejecutivo federal en el año 2000, la discusión sobre la necesidad de construir reglas de operación e instrumentos de control del Ejecutivo en el ejercicio y uso de los recursos para el desarrollo social y humano se incrementó, en la lógica de consolidar un sistema político-electoral equitativo, por un lado, y una política social efectiva y transparente, por el otro.

Los resultados de las primeras evaluaciones de los programas sociales, principalmente el Programa Oportunidades, llevaron también a la discusión de si debía seguirse con la construcción de políticas focalizadas, direccionadas y principalmente construidas para generar capacidades individuales, o bien, si estos programas correspondían a la necesidad de un ajuste estructural frente a la crisis y debía transitarse hacia esquemas de política pública que buscaran la construcción de capacidades sí individuales, pero también familiares y colectivas, no sólo para el desarrollo social, sino para fortalecer y fomentar valores como la solidaridad, la cooperación, la participación y la ayuda mutua entre personas, familias y comunidades.

A pesar de este debate, es pertinente destacar que el gobierno federal no modificó sustancialmente la estrategia para el diseño de políticas y programas para la superación de la pobreza, y en consecuencia, no se modificó tampoco la estructura operativa de los principales programas de asistencia social y combate a la pobreza; no se modificó la estructura de la administración pública federal, ni tampoco los mecanismos para la coordinación interinstitucional o la concertación en los tres órdenes de gobierno⁴.

⁴ Las modificaciones más importantes en la administración pública federal se dieron en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que cambió su nombre al de Secretaría de la Función Pública, y la creación de nuevos órganos como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), así como la creación de la Secretaría de Seguridad Pública. En contrapartida, la estructura sectorial vinculada del desarrollo y la política social quedó intacta: las Secretarías de Salud, Educación, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y sus órganos descentralizados quedaron prácticamente iguales. La mayor modificación, en todo caso, se dio en la estructura de la SEDESOL, con la transformación del Instituto Nacional Indigenista en la Comisión Nacional para la Atención de Los Pueblos Indígenas, y transformaciones en otros organismos, relevantes, pero no determinantes en el diseño de las políticas sociales como el INEA, y el INSEN, que se transformó en el INAPAM.

Lo que sí ocurrió, es que a medida que avanzó la administración 2000-2006, se crearon nuevas leyes que llevaron a la determinación, algunas de ellas, de nuevas disposiciones relacionadas con decisiones presupuestales y de control; el caso más relevante es quizá el de la Ley General de Desarrollo Social, la cual plantea la imposibilidad de la reducción del gasto social, así como la incorporación de la figura de la contraloría social en algunos de los programas para la superación de la pobreza de mayor relevancia en el país⁵.

Asimismo, en el año 2006, entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria⁶, la cual busca, en esencia, evitar que se creen mayores estructuras administrativas o presupuestales, sin atender a criterios de racionalidad de gasto público, o bien, especificar las fuentes fijas o alternativas de financiamiento para poner en marcha tales estructuras; busca también evitar que nuevas leyes generen impactos negativos o no previstos en el presupuesto, y garantizar que todos los nuevos programas o estructuras administrativas contaran con el consenso y respaldo del Congreso para garantizarles asignaciones presupuestales. Sobre esta Ley se volverá más adelante.

Estos nuevos marcos jurídicos, aunados a una constante discusión política sobre la utilización de los recursos públicos en contextos electorales, llevó a algunas de las dependencias del Ejecutivo Federal a incorporar en las Reglas de Operación de los programas sociales, un conjunto mínimo de acuerdos y reglas, que buscaron generar la confianza, sobre todo de los partidos políticos, de que la administración pública federal no influiría en la decisión de los ciudadanos para emitir el voto a favor de uno u otro candidato en el proceso electoral federal de 2006.

Por otra parte, debe destacarse que en la lógica de la nueva administración federal que inició en el año 2000, y los esquemas de distribución presupuestal que se siguieron, se ratificaron los objetivos planteados para los programas sociales con mayor asignación presupuestal, los cuales pueden resumirse en básicamente dos:

1. Garantizar el acceso equitativo, no discrecional, a los recursos públicos para el desarrollo social y la superación de la pobreza.

⁵ Vid, Ley General de Desarrollo Social , promulgada por el Congreso y publicada en el DOF en el año de 2004.

⁶ La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de marzo de 2006.

2. Focalizar, concentrar y eficientar los recursos públicos federales para el combate a la pobreza y la atención de los grupos vulnerables de la población.

Sin embargo, debe señalarse que en esta construcción de los programas de asistencia social y superación de la pobreza, no se consideraron distintos factores que impactan tanto en la operación de los programas públicos, como en las capacidades de participación y cooperación ciudadana, entre otros:

1. La enorme diversidad social y cultural que existe en el país, así como las enormes disparidades regionales en términos de niveles educativos y existencia o no de capacidades individuales y colectivas para el desarrollo.
2. La coexistencia de distintas visiones locales sobre lo social, y la consecuente existencia de políticas, programas y acciones construidos desde lógicas de gobiernos estatales, e incluso municipales, que no necesariamente se corresponden con la visión federal, y que impiden la concurrencia y la coordinación entre programas locales y los de operación centralizada.
3. El supuesto de que todas las autoridades estatales y municipales cuentan con los mismos instrumentos para el desarrollo de mecanismos administrativos y de gobierno para el desarrollo y acompañamiento de los programas sociales.
4. El supuesto de que todas y todos los individuos responden a la misma lógica económica, sin importar su cultura, religión, dinámicas y hábitos familiares, tradiciones, costumbres y formas de vida en lo local. Esta visión reduce a la noción misma del individuo e impide visualizar que hay personas que no necesariamente asumen una lógica de responsabilidad y racionalidad estrictamente económica.

Puede sostenerse, además, que en sentido estricto, el diseño de las políticas y programas que se han construido para el desarrollo social desde el gobierno federal, no han logrado construir puentes institucionales para la convergencia, la cooperación y la coordinación interinstitucional, sobre todo cuando se trata del diseño de políticas que tendrían que vincular a distintos órdenes de gobierno.

Esta rigidez en la apertura programática, y en consecuencia presupuestal, impide que las acciones dirigidas a favor de uno o varios grupos vulnerables de la población, puedan potenciarse o puedan construir nuevas capacidades individuales y colectivas para el desarrollo. Por citar un sólo ejemplo, las reglas de operación del Programa Oportunidades no tienen ningún nexo o conexión con los criterios de dotación o ampliación de las redes de agua potable, para potenciar el acceso a agua limpia para consumo humano, siendo que uno de los componentes esenciales del programa es precisamente el de garantizar una adecuada alimentación y una adecuada salud; sin acceso a la agua potable, es imposible garantizar, desde una visión integral de derechos, que las niñas y los niños puedan ver realizado su derecho a un sano y adecuado desarrollo.

En esa lógica, en lo general, las reglas de operación de los principales programas sociales, obvian las diferencias de infraestructura regional, acceso a bienes y servicios, y sobre todo, dan por supuesto que hay una visión nacional compartida de los derechos y responsabilidades de las personas para el acceso, permanencia y salida de los beneficios que ofrecen los programas sociales.

Las reglas de operación, y más aún, el diseño de las políticas y programas públicos, lo que han fortalecido es una visión uniforme de la composición poblacional del país, dando por supuesto, de manera simultánea, que hay una sola forma de concebir la participación social y de que es posible que las relaciones sociales y el capital social estén mediados por el acceso a la distribución de recursos para la inserción de las personas a los mercados locales.

Todos estos señalamientos son importantes para el tema del “blindaje de los programas sociales” porque lo que la evidencia muestra es un conjunto de instrumentos de extrema fragilidad para el control de los programas sociales y el ejercicio presupuestal, y que poco contribuyen al fortalecimiento de las estructuras democráticas de control y división de Poderes en México.

Más aún, abría que señalar que en parte, esta misma dispersión y carencia de articulación de las reglas de operación de los principales programas sociales, las vuelve vulnerables ante el posible uso político-electoral de los programas públicos. Dicho de otro modo, la falta de articulación y diseño con criterios uniformes de los mecanismos de operación de los programas sociales impide la construcción de instrumentos adicionales,

que, aún sin compartir la lógica de la visión social que impera en el gobierno federal, permitiría tener un mejor control y por lo tanto “blindaje” de estos programas.

Lo anterior permitiría, en efecto, construir padrones únicos de beneficiarios, que al ser compartidos por todas las dependencias públicas, evitarían la posibilidad de duplicidades y discrecionalidad (voluntaria o involuntaria) en los criterios de incorporación a los programas y de asignación de los recursos para el desarrollo social y humano.

Se permitiría, también, construir puentes de para la coordinación, concertación y cooperación entre la Federación, las entidades y los municipios, pues el simple hecho de compartir padrones de beneficiarios, contribuiría a la formación de clientelas políticas o de grupos favorecidos por el acceso privilegiado a programas, servicios o subsidios públicos.

Aún con lo anterior, se hace evidente que es impostergable mejorar los marcos regulatorios y de procedimiento administrativo en el diseño, operación y control de los programas integrados en la política social. Se trataría, pues, de construir un nuevo orden institucional basado en criterios de convergencia, flexibilidad, adaptación y coordinación, a fin de facilitar el desempeño de las dependencias públicas responsables de la garantía de los principales derechos sociales de las y los mexicanos, y de una nueva lógica de cooperación y concertación con entidades y municipios. Es decir, pretender generar procesos y mecanismos de control de programas y presupuesto para el combate a la pobreza, o en el marco general de la política social a través de acuerdos administrativos o disposiciones normativas, sin paralelamente modificar la arquitectura jurídica, administrativa e institucional del gobierno en todos sus órdenes, representa una visión limitada de la política social y de la cuestión social en general en México.

Lo anterior significa que mientras en México no se desarrollen los instrumentos de control del gasto público, ni se generen los candados y mecanismos de “blindaje” en las propias estructuras de la administración, construir normas y reglas operativas permitirán, sí control de la ejecución de los programas, pero muy pocos incentivos o sanciones para evitar que los programas sean utilizados con criterios político-electorales, y en consecuencia, para evitar que el gasto social siga teniendo un impacto limitado con respecto a las necesidades de una población masivamente empobrecida.

Más grave aún es reconocer que uno de los problemas a que se enfrenta el país consiste en que no se ha dado un proceso de reflexión en torno a la nueva configuración de la cuestión social, que obligaría a una revisión integral de las políticas y de los programas gubernamentales que se diseñan para la superación de la pobreza; esto es, no se ha desarrollado un debate de profundidad en torno a cuáles son los objetivos generales de la política social y, en consecuencia, se ha continuado con una apertura programática similar a la que se diseñó en la segunda mitad de la década de los 90 en el siglo pasado.

Esto implica que por un lado, cambió el paradigma en la visión del grupo gobernante, en términos generales, del modelo de Estado de bienestar, a un modelo de acelerada liberalización y privatización de diferentes sectores y rubros considerados tradicionalmente como parte del sector gubernamental; pero por otra parte, no se modificaron las estructuras de gobierno y de la administración para, al menos, dotar a la administración pública de la racionalidad, eficacia, eficiencia y calidad que implicaba el nuevo modelo de gobierno.

Capítulo 3. Hacia un marco teórico para repensar la protección de los instrumentos de la política social en contextos electorales

El llamado blindaje de los programas sociales en México responde a una visión de la democracia, que si bien ha buscado fortalecer los procesos electorales, y los mecanismos de control sobre el gobierno y las instituciones, no ha logrado articular una propuesta que permita pasar a una construcción conceptual que abone al fortalecimiento del andamiaje institucional en México, y que abra nuevas rutas para pensar en la complejidad de lo social, y en función de ello, en la complejidad de la construcción de una nueva ciudadanía.

Si duda alguna, pensar en la protección de los programas sociales y en contra de su uso político-electoral, es necesario para construir mecanismos que en el corto plazo eviten el desperdicio de los recursos, de por sí escasos, para combatir la pobreza; sin embargo, estas construcciones se sitúan en concepciones que, por su diseño, son limitadas al menos por lo siguiente:

1. Parten de una visión que reduce al conjunto de la política social a los programas de combate a la pobreza.

2. El diseño de los acuerdos y medidas de blindaje es coyuntural, y no avanza hacia reformas de largo alcance en lo legal.
3. La construcción de acuerdos y mecanismos de blindaje electoral aún dependen de la voluntad política de los principales actores políticos, así como de quienes tienen la responsabilidad de conducir y decidir en las instituciones públicas.
4. Las dependencias responsables del control y vigilancia del gobierno, siguen supeditadas, en su mayoría, al Ejecutivo federal, y a los Ejecutivos de los Estados, lo cual impide su plena autonomía y un déficit de confianza en la imparcialidad de su actuación.

Frente a estas evidencias, habría que plantear una revisión conceptual mayor sobre qué se entiende por lo "social" en México; y en función de ello, cómo se puede construir un nuevo marco de instituciones que garanticen a la población y a la ciudadanía, el cumplimiento de una agenda integral de derechos, los cuales van, obviamente, desde los derechos políticos a los sociales, económicos y en general, el conjunto de derechos humanos que tenemos garantizados como parte del Estado Mexicano.

Aunque la construcción de un nuevo marco teórico para pensar la protección y control de programas sociales rebasa con mucho los alcances de este artículo, sí es posible pensar en las siguientes coordenadas como una propuesta inicial para repensar lo social y a la luz de ello, la protección de los programas de la amplia gama de la política social frente a su posible uso político electoral:

- I. El debate no acabado entre construcción de legitimidad y uso político de los programas sociales.

El ejercicio de gobierno en las democracias contemporáneas tiene como uno de sus principales objetivos la construcción de la legitimidad política del grupo que encabeza un proyecto político o a un partido político que ha logrado llegar al poder. En ese sentido, la política es búsqueda de la permanencia en los cargos de representación y de la administración del Estado.

En sentido estricto, los partidos políticos buscan permanecer en el gobierno el mayor tiempo posible y para ello buscan realizar una plataforma y una propuesta de gobierno. Bajo ese argumento, debe reconocerse que en las democracias contemporáneas, sobre todo en aquellas en las que se ha logrado establecer instituciones autónomas de organización y vigilancia de las elecciones, que garantizan un juego equilibrado y una competencia equitativa entre los partidos políticos, existe una “franja” muy delgada entre los espacios de construcción de legitimidad del gobierno, y el uso político de los programas y recursos públicos; es decir, en contextos democráticos, la pregunta a resolver es cómo establecer lineamientos específicos para determinar hasta dónde un gobierno puede o no publicitar la obra pública realizada, el conjunto de derechos sociales que logró ampliarse en los marcos jurídicos y constitucionales, o las acciones específicas de renovación institucional.

Como contraparte de ello, habría que preguntar cómo determinar hasta dónde esta publicidad permite o no una mayor competencia política e incentiva a los demás actores y competidores por el poder, a llevar a cabo acciones legislativas de beneficio social, así como contrapropuestas de gobierno que permitan mejorar e incrementar la calidad o los estándares de vida de una sociedad determinada.

Si el ejercicio de la política implica la libre competencia y una abierta disputa por la posibilidad de representar al mayor número posible de ciudadanos, ya sea en el Congreso, ya bien en los cargos de elección pública para la administración del Estado, entonces la pregunta obligada debería buscar ¿cómo evitar el abuso en la comunicación social del gobierno, más aún, considerando las características de eficacia, rapidez y contundencia informativa de los medios electrónicos de comunicación con que hoy contamos?

El debate sobre la construcción de la legitimidad de los gobiernos contemporáneos, pasa necesariamente por cómo se constituyen también los referentes en una nueva configuración de espacios públicos y de opiniones públicas frente a las cuales⁷, los gobiernos y los parlamentos requieren justificar constantemente su trabajo a fin de contar con la confianza ciudadana y conseguir la ratificación frente al trabajo bien desempeñado, o la sanción frente a un ejercicio no adecuado de la función pública.

⁷ Hay distintas discusiones en torno a cómo se construyen espacios de legitimidad a través de la presencia de los políticos en los espacios públicos: desde tres perspectivas distintas puede citarse a: Wolton, Dominique, et al, el nuevo espacio público, Gedisa, España, 1999; Bourdieu, Pierre, Sociología y cultura, Gedisa, España, 2000; Habermas, Jürgen, la inclusión del otro, Paidós, España, 2005.

Este debate es indispensable para México, porque no se ha logrado avanzar en reformas de profundidad, como en el tema de la reelección legislativa y de los propios titulares de los Ejecutivos de los tres órdenes de gobierno. La dependencia del cargo con respecto a los partidos políticos que nominan a las personas para los cargos de representación popular, desincentiva la eficacia en el gobierno, y la efectiva representación ciudadana en los Congresos, tanto Federal, como en los Estados, así como en los Ayuntamientos⁸.

Este tipo de reformas pendientes, están obviadas en la construcción de mecanismos de control de los programas de gobierno, y al no considerarse, impiden una reflexión mucho más acabada sobre los espacios de legitimidad política, representación efectiva de la ciudadanía y la exigencia de mayor eficacia con respecto a los responsables de las administraciones públicas.

A estas reformas, se suma la ausencia de mecanismos de control efectivos sobre la publicidad del gobierno. La sentencia del Tribunal Federal Electoral, por la que ratifica la legalidad del proceso electoral de 2006 y ratifica la legalidad del triunfo electoral de Felipe Calderón, muestra claramente la necesidad de construir reglas claras sobre hasta dónde es legítimo que el gobierno publicite su obra, resultados y eficacia en contextos electorales. Y no sólo eso, sino que en esta elección de 2006, se hizo presente también la intervención de organizaciones del mundo de lo privado, que también intervinieron en la emisión de mensajes a través de los medios electrónicos de comunicación, a favor y en contra de distintos candidatos y que fueron calificadas como ilegítimas por el propio Tribunal Federal Electoral a través de la sentencia por la que obligó al retiro de publicidad negativa en contra de uno de uno de los candidatos presidenciales.

Este hecho debiera abrir un nuevo debate, relacionado con nuestra democracia, en torno no sólo a cómo los ciudadanos podemos poner límites a los intereses de los políticos, sino cómo pueden ponerse límites a intereses privados, que bien pueden atentar en contra del interés público⁹.

⁸ Sobre este tema, José Woldemberg, Jacqueline Peschard, Mauricio Merino y otros más, han escrito distintos textos que abordan la problemática relacionada con la imposibilidad de la reelección inmediata de los cargos de elección popular en México.

⁹ La sentencia del Tribunal Federal Electoral para el proceso electoral federal 2006 hace una crítica al Consejo de la Comunicación y establece que se excedió en sus capacidades, garantizadas por la libertad de expresión,

Construir legitimidad requiere de un ejercicio eficaz del gobierno, si, pero también de identidades colectivas, que apoyen y den a los gobiernos o a los Congresos la posibilidad de emprender reformas, acciones y programas que en muchas ocasiones sólo pueden llevarse a cabo con un amplio respaldo popular. En esa lógica, cabe reiterar la pregunta ¿Hasta dónde los partidos, los gobernantes y los legisladores, están facultados para destinar recursos públicos para publicitar la acción pública y en dónde puede establecerse un límite claro entre la búsqueda de la legitimidad y en ese sentido, la legítima permanencia en el poder; y hasta dónde esta publicidad del gobierno y los temas legislativos están diseñados para mantener en el cargo a grupos de intereses, que no son necesariamente los intereses ciudadanos?

II. El debate no abordado sobre la cuestión social

Robert Castel escribió a principios de los años noventa el texto “La metamorfosis de la cuestión social”. El título del texto era de por sí sugerente, y resulta, a la luz de 15 años, revelador por una simple razón: la complejidad social del siglo XXI rebasa en mucho a la complejidad social que se vivió en el siglo XX. Si la explotación es la clave de la desigualdad en el siglo XX, escribe Castel, en el siglo XXI la desigualdad estaría marcada por el rostro de la exclusión¹⁰.

Ningún diagnóstico se asemeja más a lo que está ocurriendo en México; en efecto, los grandes mecanismos de inclusión social construidos en el siglo XX están fracturados en su capacidad para darles a los individuos la posibilidad de realizar sus proyectos personales, familiares y hasta colectivos de vida.

La educación formal, el trabajo formal y la integración social a través de las familias, han encontrado severos límites para darle a los individuos certezas y reducir los esquemas y panoramas de riesgo a que se enfrentan en la vida cotidiana.

Por ello se consideró importante mostrar cómo la construcción de las políticas sociales, poco a poco, a partir de mediados de la década de los 90 del siglo pasado, se

de intervenir a favor de un candidato presidencial. Si bien no puso en riesgo el proceso, sí alteró el orden de equidad, imparcialidad y respeto a las opiniones de terceros. Vid www.trife.gob.mx

¹⁰ Vid: Caster, Robert, La metamorfosis de la cuestión social , Paidós, España, 1995.

fueron orientando cada vez más hacia perfiles de asistencia social, pero con una reducida visión de la complejidad de los fenómenos que se estaban gestando y que estaban llevando a vivir condiciones de exclusión, cada vez más degradantes, a millones de personas.

En efecto, programas considerados en la publicidad y discurso gubernamental en los últimos 12 años, como de “desarrollo social” (Programas como Oportunidades, Empleo Temporal, Programa Social de Leche –LICONSA-) en realidad constituyen programas de asistencia social a la población en circunstancias de extrema pobreza, que les permiten llegar a mínimos de subsistencia, pero no para detonar procesos permanentes que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos.

La reticencia del gobierno federal, y de los propios estados, a hablar de estos programas como de asistencia social, ha contribuido también a la reducción conceptual, y por lo tanto de diseño y programática, en el entramado institucional, tanto en el gobierno federal como en los estados; más aún, habría que decir que esta reducción ha permeado incluso a los Poderes Legislativo, tanto el federal como los de los estados, pues en las glosas de los Informes de Gobierno, o en la creación de disposiciones y marcos jurídicos, reproducen el error de considerar al “desarrollo social” como sinónimo de combate a la pobreza, en su versión de asistencia social pública.

En esa lógica, a las visiones sobre la pobreza que fueron “dominantes” hasta la década de los 80 en el siglo pasado, se añadieron enfoques para el diseño de las políticas públicas que asumían que los individuos, todos, respondemos a lógicas económicas de maximización de beneficios y reducción de riesgos, a través sobre todo, de mecanismos de inserción social mediados por la generación de capacidades de consumo y participación activa en el mercado.

Esta visión, limitada de suyo, impide la construcción de concepciones ampliadas sobre lo social, que respondan a las nuevas lógicas y agendas de la cuestión social del siglo XXI. Asumir que la pobreza se resume a un problema de ingreso, y que en consecuencia las políticas para el desarrollo social sólo tienen como objetivo la generación de capacidades para la inclusión al mercado y al consumo de personas, comunidades y familias, exclusivamente por la vía de la productividad; implica la negación de que existen distintas visiones sobre lo social, pero sobre todo, distintas formas de ver y percibir al mundo y la vida; esta negación implícita de la diversidad y complejidad social dificulta la construcción

de nuevos sistemas institucionales para la ampliación del conjunto de políticas y la apertura programática para lo social en los gobiernos en todos sus órdenes.

Las adicciones, la migración, la violencia o incluso fenómenos tan complejos como la trata de personas, forman parte de una nueva agenda social de vulnerabilidad, que a los riesgos reconocidos como factores de explotación o explotación en el siglo XX (el riesgo del desempleo temporal, los salarios insuficientes, las enfermedades, la maternidad, la vejez), se agregan otros nuevos que llegan a la construcción de condiciones de servidumbre involuntaria y esclavitud.

En evidencia, estos nuevos riesgos exigen una revisión por lo que se entiende por lo social en México, y en función de ello, expandir el marco público para la provisión de bienes y servicios, a uno que asegure derechos sociales básicos, mecanismos mínimos de inserción social, y reconstruir un entramado institucional rebasado en sus capacidades técnico-operativas para dar cumplimiento con lo que ya las leyes le mandatan a cumplir¹¹.

Estos nuevos riesgos, se sitúan además en medio de un grupo de crisis que se están viviendo a nivel internacional, y que obligarían al desarrollo de agendas y mecanismos de intervención local, pues sin duda, las tendencias y fenómenos globales tienen formas de expresión en lo local.

II.1 Una nueva cuestión social en México.

Las grandes crisis mencionadas, han repercutido en México y, aunadas a condiciones internas de pobreza, marginación y vulnerabilidad social, han generado nuevas formas de exclusión social que mantienen a millones de personas en circunstancias límite de vida.

Así visto, la nueva cuestión social para México está marcada por grandes tendencias, que a su vez se componen de fenómenos de alta complejidad social e individual, que pueden expresarse en lo siguiente:

¹¹ Sobre un análisis específico referido a los derechos de los niños, que es ilustrativo de este desbordamiento de las instituciones vid: "Derechos incumplidos, futuros limitados" Informe alternativo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en México, presentado ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 2005, Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A.C.

- a) La transición demográfica. México vive un cambio estructural en la composición etaria de su población. Estamos pasando aceleradamente de una sociedad mayoritariamente de jóvenes a una sociedad que en 2050 va a tener una composición poblacional mayoritariamente adulta. Esta transición, vista como tendencia, implica fenómenos como la pérdida del llamado “bono demográfico”; la crisis de los sistemas de seguridad social y el sistema de pensiones; sumados a procesos relacionados con la ausencia de una política de salud mental y de protección integral de los adultos mayores, vinculados principalmente al cumplimiento de la agenda del derecho al envejecimiento activo y la protección en los casos en que se requieren sistemas adicionales de cuidado, protección y acompañamiento permanente.
- b) La migración. Este fenómeno está propiciando un desplazamiento de comunidades enteras del sector rural al urbano, de zonas y regiones indígenas a ámbitos de ciudades no preparadas para la diversidad cultural y pluriétnica, así como un éxodo masivo de México hacia los Estados Unidos de Norteamérica¹². La migración trae consigo consecuencias para la composición del tejido social, el abandono de comunidades enteras, así como cambios en los hábitos y sistemas de expectativas de comunidades y familias. La migración es un fenómeno cuyas consecuencias sociales no se han perfilado todavía, aún cuando los flujos de migrantes siguen incrementándose año con año.
- c) Las adicciones. Cada año, la edad promedio en el uso o abuso de sustancias adictivas se está reduciendo. Actualmente, la edad promedio en el uso por primera vez de este tipo de 16 años, y el consumo de cocaína y marihuana se incrementa a un ritmo de aproximadamente 5% anual¹³. Asimismo, el uso de las “drogas toleradas” como el alcohol y el tabaco se incrementa cada año, generando graves problemas de salud pública y mental, pues cerca del 90% de los accidentes en vía pública ocurren como resultado de la ingesta de alcohol o el uso de alguna droga¹⁴. Las adicciones están relacionadas también con procesos de fractura psicológica individual que llevan a miles de personas a la vida en las calles, a la pérdida del patrimonio y a procesos de

¹² Este fenómeno tiene como su máxima expresión en el hecho de que la segunda ciudad con más mexicanos sea Los Ángeles, en el estado de California, por arriba de metrópolis como Guadalajara, Puebla y Monterrey.

¹³ Vid: Encuesta Nacional de Adicciones 2005. CONADIC -Secretaría de Salud, México, 2005. Cifras similares son manejadas por los Centros de Integración Juvenil (CIJ), vid, www.cij.org.mx

¹⁴ Ibidem

depresión y desistimiento, que implican agendas de lo subjetivo de alta complejidad.

- d) La violencia. La Organización Panamericana de la Salud ha clasificado a la violencia como una pandemia en toda América Latina. La última encuesta de la OPS realizada en conjunto con la OIT¹⁵, muestra que 8 de cada 10 niños y adolescentes han sufrido algún tipo de maltrato, violencia o abuso en algún momento de su vida o en ámbitos laborales; y la encuesta realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres¹⁶, ratifica la cifra de que en México 1 de cada 10 niños han sufrido algún tipo de violencia, maltrato y abuso; a estos hechos, se agrega que no contamos con cifras precisas de cuántas familias viven la violencia doméstica, lo cual cierra posibilidades para la construcción de adecuadas políticas y programas para su prevención y atención a víctimas. A ello, debe agregarse la violencia que se vive en las calles, producto de los enfrentamientos del crimen organizado¹⁷, en particular de las bandas de narcotraficantes y tratantes de seres humanos.
- e) La discriminación y la exclusión social. México es una sociedad que discrimina. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación, realizada por la SEDESOL y el CONAPRED, en México la discriminación es un problema de grandes dimensiones y no contamos aún con los programas y políticas adecuadas para prevenir y erradicar la discriminación en contra de los grupos en mayores circunstancias de vulnerabilidad social o personas que optan por vivir la diferencia. Este problema implica grados de complejidad que van más allá de la pobreza, y que requieren de amplios procesos de formación de una cultura para la tolerancia, el diálogo y una cultura para la paz.

¹⁵ Para revisar la posición de la OPS con respecto a la violencia vid

<http://www.paho.org/spanish/dd/pub/TopicHome.asp?TP=VIOLEN&KW=reviewedPublications&Lang=S&Title=Lesiones%20y%20Violencia&>

¹⁶ Para el tema de esa encuesta visite la página de INMUJERES: <http://www.inmujeres.gob.mx>

¹⁷ México ocupa el primer lugar en 2005 en América Latina en periodistas muertos por la violencia del crimen organizado o en actividades de movimientos sociales, y en el número de ejecuciones por el narcotráfico. En el caso de las ejecuciones relacionadas con el narcotráfico a noviembre de 2006, se contabilizan cerca de mil asesinatos y más de 123 ejecuciones a personal de instituciones de pro curación de justicia. Para el caso de la información sobre periodistas muertos vid: <http://www.nuevodigital.com/2006/01/26/el-narcotrafico-mata-a-periodistas-en-me> Para el caso de las ejecuciones relacionadas con el narcotráfico vid: <http://www.eluniverso.com/2006/11/05/0001/1129/E2EB28CF924E4D5BB85A2AA0D1BCA7E.aspx>

- f) La crisis del sistema educativo. De acuerdo con las evaluaciones PISA 2003, realizado por la OCDE, México ocupa el último lugar entre los países de esa organización en capacidades de lectura y abstracción matemática en niñas, niños y adolescentes menores de 15 años. Ocupamos también el último lugar en cobertura en secundaria (particularmente el tercer grado, en el que llegamos apenas a 60%, mientras que los países más adelantados tiene coberturas por arriba del 99%)¹⁸. Esta realidad obliga a repensar en las capacidades generales que serán deficitarias para el desarrollo del país en los próximos años, pues si la mayor parte de la riqueza mundial se estará generando en el sector servicios, y más aún en áreas relacionadas con la ciencia y la innovación tecnológica, el futuro para las niñas, niños y adolescentes estará sumamente comprometido: los peores trabajos, de menor salario y con menores prestaciones serán la única posibilidad que tengan, o bien, vivir en la informalidad laboral de manera permanente¹⁹.

Estos son sólo algunos de los elementos que obligan a plantear una nueva formulación de la política social, y a un replanteamiento general sobre las instituciones, los instrumentos jurídicos y las capacidades sociales con que contamos para enfrentarlos. Y es en ese sentido, que se hace necesario replantear si las decisiones que se han tomado para garantizar el uso transparente de los recursos públicos en contextos electorales, se corresponden con un diagnóstico apropiado de las causas que llevan a la ciudadanía a vivir contextos de vulnerabilidad y manipulación político-electoral, y en función de ello, a la viabilidad de continuar trabajando en esquemas de protección normativa de los programas sociales.

Valdría preguntarse, por ejemplo, si la nueva generación de leyes de protección de derechos a grupos específicos de población, no responden a la incapacidad de procesar la complejidad social que se señala, y a preferir la ruta de reformas jurídicas, que la construcción de acuerdos y consensos políticos mayores para reformar a las dependencias e instituciones responsables del cumplimiento de los derechos ya consagrados por la Constitución Política.

El reto de pensar de manera global y de actuar de manera local, está desbordando a las agencias de gobierno, a los gobiernos locales e incluso a los órganos autónomos, como la

¹⁸ VID, Informe PISA, 2003, OCDE, México, 2004.

¹⁹ Sobre la evolución del sector educativo y la necesidad de su mejoramiento en América Latina vid: Cerrando la brecha educativa, Banco Mundial, Nueva York, 2005.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, u órganos de nueva creación, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, que no cuentan ni con las atribuciones jurídicas, ni con los recursos financieros y humanos, para hacer frente a las complejas agendas que se les han asignado para su cumplimiento, seguimiento y evaluación.

En esa lógica, surge también la pregunta sobre si estas nuevas dependencias, que en sentido estricto deberían constituir ejes estratégicos en la definición de una política social de largo alcance, están diseñadas para procesar la diferencia, pero también para no ser utilizadas como instrumentos políticos de captación ilegítima del voto y si sus limitados recursos no podrían tener un uso distinto al atribuido por la Ley.

La misma pregunta cabe para programas que no han sido evaluados a profundidad, pero que el monto de sus recursos, pero sobre todo, su finalidad, sí puede influir en el desempeño político electoral de un partido político determinado; tal es el caso de dependencias como la Lotería Nacional, o estructuras como el FONDEN, la Dirección de Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, entre otros, que se han visto involucrados en los últimos años en una discusión política por su supuesto uso político o electoral para beneficiar a grupos afines al gobierno federal o bien para beneficiar a candidatos en elecciones locales.

En este marco, reducir a la política social y su seguimiento al conjunto de programas institucionales, constituye además del ya mencionado error conceptual, un error de procesamiento institucional, pues no se están promoviendo las reformas estructurales indispensables para atender la urgencia del reclamo social que implican los fenómenos ya mencionados y que, en términos de humanidad, representan la fractura personal, el desistimiento, la soledad y profundas depresiones emocionales, que llevan incluso a la pérdida de sentido frente a la vida.

Repensar la cuestión social en México es indispensable en la lógica de la protección de los derechos humanos, sociales y políticos. Se trata de construir una nueva dimensión social para el Estado, que permita abordar las múltiples dimensiones de estos problemas, y que permita al mismo tiempo generar sinergias para sumar recursos, capacidades y esfuerzos para atender de manera inmediata las agendas de lo social.

Abordar la cuestión social desde la perspectiva de los derechos humanos, sociales y políticos, permitiría replantear al mismo tiempo los grandes objetivos de la política social en su conjunto.

Cualquier política social que aspire a atender la complejidad que aquí apenas puede apuntarse, debería tener como objetivos centrales, no el combate a la pobreza sino la construcción de una nueva generación de ciudadanos que contribuya a convocar a la generación de una nueva nación social, basada en la historia y tradiciones propias del país, pero avanzando en construir y asumir las nuevas agendas de la complejidad internacional y local.

Un enfoque de este tipo, abre la posibilidad de ampliar los márgenes de la democracia y a construir rutas para el fortalecimiento de la vocación para el diálogo, el entendimiento y el acuerdo, valores todos que dan la posibilidad de construir una sociedad que, al defender y ampliar los derechos sociales, al mismo tiempo amplía los márgenes de la equidad y de la libertad, entendida como capacidad de realización de los derechos sociales.

En ese sentido, la discusión sobre la protección de los programas sociales ante su posible uso político-electoral, debiera pasar necesariamente por la discusión en torno a la cuestión social y abrir la pregunta de si, al no contar con instituciones diseñadas para la diversidad y la diferencia, no se están desperdiciando capacidades y recursos al tratar de proteger políticas y programas que por su estructura y diseño, son de suyo vulnerables y susceptibles de ser utilizadas con fines políticos-electorales.

Una nueva política social, basada en el reconocimiento de la existencia de una nueva cuestión social, implicaría trazar como grandes objetivos nacionales, al menos los siguientes:

- a) La construcción de ciudadanía
- b) La inclusión social

La primera, la construcción de una nueva generación de ciudadanos, permitiría asumir con plenitud la agenda de los derechos humanos y sociales, y daría la posibilidad de exigir el tránsito de visiones de gobiernos que prestan servicios y proveen de algunos bienes

sociales básicos, hacia una visión de gobiernos que asumen la responsabilidad de la garantía plena de un piso de derechos sociales básicos para todos.

En ese contexto, valdría la pena preguntar si las campañas de comunicación social que se diseñan para difundir la acción gubernamental, y que advierten que el uso político de los programas sociales está prohibido, pueden ser realmente procesadas por la población, cuando tenemos niveles de educación promedio de apenas 8 años en las zonas urbanas, y de menos de 6 en algunas zonas rurales e indígenas, y cuando la ciudadanía acepta que estaría dispuesta a ceder parte de sus libertades políticas a cambio de mayores condiciones de bienestar social²⁰.

Valdría la pena preguntar también, si con los niveles educativos y de rendimiento escolar que se tienen en el país, a la luz del estudio PISA y de la crisis educativa que se apuntó arriba, tiene algún sentido construir complejas reglas de operación para el cumplimiento de algunos de los derechos sociales básicos, cuando éstos están dirigidos precisamente a la población con menos educación, con mayores carencias y con mayor vulnerabilidad y menor capacidad de participación democrática.

La construcción de una nueva ciudadanía social, responsable de sus obligaciones, así como consciente de sus derechos y con las capacidades para ejercerlos, es una tarea impostergable para los gobiernos de países en procesos de consolidación democrática; esta tarea constituiría un mayor y mejor “blindaje” pues evitaría el ejercicio de una política social basada en esquemas clientelares y en lógicas de corrupción y coacción político-electoral.

En el caso de México, la construcción de esta ciudadanía para por la reconstrucción del sistema educativo nacional, y de la construcción de políticas y programas que de manera deliberada, promuevan la participación social, la cooperación entre las personas, y fortalezcan las redes sociales e individuales de solidaridad que permiten la permanencia y fortalecimiento de la vida en convivencia.

Se trata pues, de invertir el proceso y la discusión; es indispensable comenzar por la formación de ciudadanos con vocación democrática, a los que pueda exigírseles actitudes democráticas de equidad en las contiendas electorales, de respeto a la legalidad y de apego

²⁰ Sobre esta afirmación vid el texto del PNUD, La democracia en América Latina , OPNUD, 2005.

irrestringido a los criterios que señalan los ordenamientos y reglamentos para la operación y destino de los programas y recursos públicos.

Por otra parte, queda pendiente la posibilidad de construir políticas para reducir la desigualdad, y evitar que las brechas de exclusión sigan acrecentándose. Esto implica no sólo la construcción y la reasignación de atribuciones al Estado y sus instituciones para regular al mercado y para construir mecanismos equitativos para la redistribución del ingreso. Estos mecanismos redistributivos, pueden constituir la base para una nueva política social, que dé garantía integral de cumplimiento de un piso de derechos sociales básicos, y que atempere las desigualdades generadas por un mercado global y nacional que cada vez más está excluyendo a más personas, principalmente a los más vulnerables.

Estos mecanismos, además, deberán estar acompañados de una modificación sustantiva para la asignación del gasto y el presupuesto a nivel federal. Mientras el mayor porcentaje del gasto social siga siendo manejado por el Ejecutivo Federal a través de esquemas centralizados de operación de los principales programas para la superación de la pobreza; mientras las entidades y municipios no vean ampliada su capacidad recaudatoria y su eficacia administrativa para administrar esas recaudaciones, y mientras no se amplíen las capacidades para el diseño y planeación de programas públicos de convergencia de recursos, cualquier blindaje de los programas sociales dejará abierta la posibilidad de la presión y de la primacía de la visión del gobierno federal sobre los estados y los municipios.

Esto es, a los enormes retos que nos impone la nueva cuestión social en términos de reconstruir al entramado jurídico-institucional para la garantía integral de los derechos de las y los mexicanos, se agrega el enorme reto de construir ese nuevo entramado jurídico-institucional desde una vocación eminentemente democrática, y con criterios que le den flexibilidad, capacidad de adaptación e incluso improvisación al momento de enfrentar los retos de lo local.

Es importante puntualizar este tema, porque uno de los grandes problemas a que se enfrenta lo local, en esta nueva configuración de la cuestión social, es a la convergencia de complejos problemas que afectan y pasan simultáneamente por un solo individuo o por una sola familia: frente a ello, la rigidez de las reglas de diseño, operación y control de los programas sociales, en ese sentido, impide en muchos de los casos encorsetar a la acción pública a lo explícitamente permitido en las reglas de operación de los recursos y

programas públicos, que terminan por no cumplir con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de millones de personas.

Este hecho, de suyo grave, obliga a preguntar cómo las personas que requieren de la intervención de dos, tres o incluso más dependencias y agencias del gobierno de manera simultánea, pueden ver protegidos sus derechos políticos y sociales, frente a la posibilidad de la presión para condicionarles el acceso a recursos o ayuda para la sobrevivencia, cuando tienen que acudir, hay que insistir en ello, a distintas instancias de gobierno, e incluso, a distintas dependencias en distintos órdenes de gobierno.

En este esquema de una administración pública, fragmentada en todos sus niveles y órdenes, permite preguntar adicionalmente hasta dónde se ha generado también, un perverso círculo vicioso de competencia entre autoridades municipales, estatales y federales, por la captación del voto y la “compra” del voto o la voluntad política de las personas, familias y comunidades.

Todos estos dilemas, debería llevar a todos a insistir que la construcción de un gobierno garante de derechos sociales y de las libertades públicas fundamentales, es la base para la consolidación de una ciudadanía que tenga la capacidad de procesar los beneficios de la democracia, y que esté dispuesta a defender la existencia de regímenes democráticos, abiertos y transparentes.

III. La discusión pendiente sobre el control del gobierno, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental

A la complejidad de la cuestión social se agrega una problemática específica en materia de protección de los programas sociales. El control del gobierno, mencionado brevemente en las primeras páginas de este artículo, es una asignatura pendiente en México.

Si bien se han creado instancias de control, como la propia Secretaría de la Función Pública, queda la limitante de que ésta es una instancia dependiente del Ejecutivo Federal, es decir, se trata de un gobierno que se vigila a sí mismo, y en función de ello, el control de las dependencias públicas se limita a la vigilancia del control de las normas, de los reglamentos y del uso de los recursos, con un enfoque estrictamente dirigido al mejoramiento normativo y el control relativo de la corrupción.

La Secretaría de la Función Pública no ha logrado transitar hacia un esquema de control autónomo del gobierno y por lo tanto no es, en democracia, un instrumento de utilidad mayor que permita que el ejercicio del gobierno se lleve a cabo con estricto apego a los criterios de transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano.

La rendición de cuentas, además, no ha logrado situarse en México en el marco de la discusión de la separación de Poderes, y en ese sentido, de la generación de instrumentos eficaces de control del gobierno. Es decir, la discusión de fondo debería atender las aristas relacionadas con cómo el Congreso puede controlar la acción del gobierno y limitar el poder presidencial, que tradicionalmente en México ha rebasado las facultades que la propia Constitución le otorga.

En ese sentido, la Auditoría Superior de la Federación ha constituido un avance importante, pues sus atribuciones le permiten evaluar cualitativamente los programas, pero aún con ello, este Órgano no ha logrado consolidarse como una entidad de observación y control de toda la administración pública federal.

Lo deseable sería que el Congreso tuviera la posibilidad técnico-operativa de evaluar al gobierno, no sólo en cuanto a la transparencia del ejercicio de los recursos públicos, sino situarse en esquemas de análisis de costo-beneficio en el diseño de las políticas públicas y los programas gubernamentales.

Lo anterior implica que puedan generarse nuevos mecanismos de control, seguimiento y evaluación, que puedan discutir en torno a la calidad y eficacia de los programas y las políticas públicas; y en ello debe insistirse en que no basta con la transparencia en el manejo de los recursos sino de tres temas básicos relacionados con la visión de derechos:

- a) Quién y cómo le garantiza a la ciudadanía que las políticas y programas gubernamentales están alineados con las agendas de los derechos garantizados por la Constitución y el entramado jurídico;
- b) Quién y cómo le garantiza a la población el acceso a un piso básico de bienes, servicios y garantía de derechos sociales básicos para garantizar simultáneamente mínimos de inserción social.

- c) Quién y cómo le garantiza a la ciudadanía que puede darse la revocación del mandato de algún funcionario de alto nivel, cuando no cumple con las tareas asignadas, cuando viola la ley o cuando su conducta pública puede ser cuestionada éticamente, como en los casos de sospecha de tráfico de influencia o posibles conflictos de intereses en el ejercicio de la función pública.

El control del gobierno debe además situarse también al nivel de los gobiernos locales, pues son éstos los que previsiblemente irán asumiendo cada vez mayores responsabilidades jurídico-administrativas para atender los derechos humanos básicos de todos, amén de otra discusión no abordada en México en torno a cuáles son las políticas y programas que, dada la complejidad de los problemas que intentan atender, debieran recentralizarse o pasar a modelos de operación federalizada, o bien, cuáles son las políticas y programas en los que habría la necesidad de profundizar en su descentralización y transferencia a los ámbitos locales de las capacidades, recursos y responsabilidades a fin de darles mayor eficacia.

La vigilancia de la eficacia de las políticas públicas debería convertirse en una agenda central del gobierno, pues su desarrollo institucional permitiría rebasar las discusiones coyunturales en función de los procesos electorales; el rasero para medir la eficacia gubernamental recaería fundamentalmente en las convicciones democráticas de la población y se reduciría el riesgo para la manipulación de los recursos públicos.

En efecto, el desarrollo institucional debe permitir avanzar hacia esquemas que rebasen lo coyuntural, que reconozcan la complejidad de lo social y que generen sinergias para responder a una nueva agenda global que busca ampliar la cobertura y el reconocimiento ampliado de los derechos humanos y sociales de las personas y sus familias.

Continuar concibiendo a lo social como un problema estrictamente económico que va a superarse garantizando más ingreso, empleo formal y acceso a bienes y servicios sociales básicos públicos, implica reproducir las propias condiciones que posibilitan la permanencia de espacios de riesgo para la manipulación de los recursos públicos.

Es absurdo pedir que el Programa Oportunidades, por ejemplo, no se preste a la manipulación política, cuando el principal eje de este programa está diseñado a través

transferencia de recursos económicos condicionados a familias pobres, y no a la generación de capacidades ciudadanas, formación de criterios de identidad y construcción de capacidades para la convivencia con los otros, con base en los valores de la solidaridad, la cooperación y la ayuda mutua.

Pensar en que el blindaje de los programas sociales es eficaz porque se diseñan reglas de operación estrictas, acuerdos intersecretariales o dependencias auxiliares del Ministerio Público, implica invertir las causas por los efectos; esto es, se estaría judicializando la protección de los programas sociales, antes que impulsando una nueva política social cuyos grandes objetivos sean, como ya se dijo con anterioridad, la construcción de ciudadanía, y la reducción de la exclusión social.

Pensar en el blindaje de los programas sociales implica al mismo tiempo reformar a buena parte del sistema del poder judicial y la procuración de la justicia en los ámbitos electorales. Es cierto que es positiva la existencia de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, pero el problema nuevamente es que esta Fiscalía está adscrita a una institución que depende directamente, en línea jerárquica y de mando, del Poder Ejecutivo Federal.

Esto es, no sólo tenemos en México un gobierno que se vigila a sí mismo a través de la Secretaría de la Función Pública sino un gobierno que se investiga a sí mismo, a través del sistema de investigación y persecución de los delitos (la PGR). Mayor absurdo institucional no puede existir; en esa lógica, la idea consistiría en que la investigación de los delitos electorales estuviera adscrita, ya bien al Poder Judicial, o bien a un órgano autónomo que contara con la coadyuvancia de instancias como el IFE.

V. La discusión pendiente sobre la estructura sectorial de la política social

Finalmente, en las consideraciones en torno a las capacidades del Estado para blindar los programas sociales, así como dar garantías a la ciudadanía de que los recursos públicos serán utilizados y se ejecutarán con base en criterios de eficacia, racionalidad y transparencia, queda pendiente una discusión sobre cómo funciona el esquema sectorial de la administración pública.

Se comentó en líneas arriba la poca flexibilidad de los programas sociales. Pues bien, ésta depende directamente de la rigidez con que fue construido el aparato de la administración pública para atender a la política social.

Si se piensa en términos estrictos, la sectorización y con ello la actual fragmentación de los esfuerzos públicos para la atención de las agendas de lo social, lo que ha generado en términos generales, es una pulverización de las capacidades públicas para incidir en los asuntos urgentes, como son la pobreza, la marginación y la vulnerabilidad social.

A pesar de las críticas al sistema político mexicano, que obviamente se correspondió con una lógica de distribución de los cargos públicos a lo largo del siglo XX, en la primera administración federal encabezada por un partido político distinto al PRI, no se llevaron a cabo modificaciones sustanciales, ni en los mecanismos de distribución del gasto público, ni en la propia estructura de la administración pública federal.

Las dependencias federales responsables de la garantía de los derechos sociales (Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública) mantuvieron sus estructuras y sólo se registraron algunos movimientos, de una dependencia a otra, de algunos de los organismos descentralizados que, por sus montos presupuestales y funciones asignadas, no puede decirse que resultaran prioritarios o ampliamente significativos²¹.

En esa lógica, el Congreso, tanto en lo Federal, como los Congresos de los Estados, podría jugar un papel de suma importancia realizando recomendaciones e impulsando reformas legislativas que le den nuevos perfiles a las dependencias gubernamentales y les atribuyan mayores capacidades desde la perspectiva de la garantía de los derechos. Para tal efecto, sería necesario desarrollar amplios procesos de consenso, debate y diálogo constructivo entre todos los actores públicos, a fin de imaginarse cuáles son los ámbitos de intervención pública en los que urgen modificaciones y adecuaciones para garantizar que cumplan con sus funciones asignadas.

²¹ En efecto, organismos públicos de la administración pública descentralizada como el IMSS, el ISSSTE, el DIF o la LOTENAL, se mantuvieron sectorizados a sus respectivas secretarías coordinadoras de sector y no entraron a un proceso de revisión sobre sus funciones, capacidades o posibilidades de potenciarse a través de reasignaciones presupuestales o ejercicios de imaginación para la reinención de las capacidades gubernamentales.

La plena democratización del país pasa necesariamente por la construcción de instituciones con mayores capacidades y fuerza pública (legitimidad y consenso) para ejercerlas, así como la construcción de mayores capacidades ciudadanas para la vigilancia del funcionamiento público, el mejoramiento del desempeño institucional y la eficacia de las políticas y programas públicos.

Sin duda, la construcción de políticas públicas requiere como base la capacidad de gobierno, y ésta sólo se construye en escenarios de alto consenso, capacidad de diálogo, debate y concertación de las estructuras gubernamentales, y capacidad de generar mayorías en el Congreso.

Pensar al “blindaje electoral” como el mecanismo ideal para la protección de los vulnerables ante la perversión del uso político de los recursos, es lo mismo que invertir el proceso de democratización del país; el control del uso político de los programas sociales debe basarse en un esquema doble de vigilancia y monitoreo: uno institucional, autónomo y con capacidades reales de sanción; y el otro, con base en una ciudadanía que, al confiar en las instituciones públicas de procuración de justicia, ejerza la capacidad de denuncia, así como de prevención con los demás ciudadanos del posible uso ilegítimo de los recursos públicos²².

Debe insistirse en la necesidad de construir un nuevo entramado de instituciones; pensar en cuáles otras es necesario reformar a fondo y cuáles otras es importante rediseñar o definitivamente eliminar para dar pié a una nueva generación de organismos públicos diseñados para la complejidad, diversidad y amplitud de la nueva cuestión social en que vivimos.

Una administración pública diseñada bajo los supuestos de la inclusión social del siglo XX (trabajo formal, educación formal y modelos de familia nucleares), poco abonará a la solución de los nuevos problemas que enfrentamos; requerimos revisar nuestro concepto de desarrollo social; debemos reconstruir y revalorar al concepto de la asistencia social; tendríamos que renovar la visión sectorial del gobierno y la consecuente distribución

²² Una de las mayores críticas a la FEPADE en el actual proceso electoral de 2006, consiste en que no logró integrar un solo expediente de relevancia para perseguir delitos y denuncias electorales. Con ello, poco se abona a la confianza ciudadana y a la formación de una cultura de apego estricto al estado de derecho.

presupuestal a través de ramos generales de gasto que poco abonan a la convergencia y suma de recursos.

La cuestión social del siglo XXI muestra una dinámica nunca antes vista, y no tenemos a las dependencias ni a las instituciones con las capacidades para enfrentarlas.

En este escenario, no hay no habrá blindaje social que alcance para reducir los márgenes de discrecionalidad en la asignación de los recursos, en el diseño de la publicidad gubernamental y legislativa, en el uso eficiente del dinero que se asigna para combatir la pobreza o en la reducción de la vulnerabilidad de los ciudadanos para ser manipulados o utilizados en su necesidad, para favorecer intereses políticos particulares.

Comentarios finales

La formación de una nueva ciudadanía social, como objetivo central de una nueva política social de Estado en México, debería tener en el fondo la construcción y consolidación de una ciudadanía respetuosa del Estado de derecho; entendido no sólo como el apego irrestricto a las leyes y a las normas construidas en los ámbitos políticos y cívicos, sino en el pleno conocimiento de los derechos: una ciudadanía que busca y exige de sus gobiernos el cumplimiento irrestricto de los derechos humanos y sociales de toda la población.

Es cierto que mientras no se lleven a cabo las reformas políticas, jurídicas, administrativas e institucionales que se han mencionada deberemos contar con mecanismos para el mayor control posible ante el uso político-electoral de los recursos públicos destinados al desarrollo social o al combate de la pobreza; empero, esto debe constituir una excepción y sólo una lección más para hacer evidente la urgencia de una profunda reforma a las instituciones del Estado mexicano.

De no ampliar nuestra concepción de qué es lo social; de no construir una agenda incluyente de la diferencia y que permita que las distintas visiones que hay sobre lo social en México permitan formar una plataforma común para construir un proyecto nacional de largo plazo basado en la democracia y la vigencia plena del Estado de derecho, lo que estaremos haciendo es darle paso a la aparición de cada vez mayores controles que, antes que ayudar a beneficiar a los más pobres y vulnerables, convertirán en inmanejables los recursos y programas públicos.

México requiere conceptualizar nuevamente a su política social; necesitamos revisar nuestras concepciones sobre lo que es la participación ciudadana, sobre lo que implica la organización comunitaria y sobre lo que implica construir mecanismos de evaluación y control del gobierno.

La democracia, sin duda, es el instrumento más eficaz con que contamos para ampliar la base de los derechos humanos y sociales en nuestras sociedades. La democracia es la única base de certidumbre con que contamos para llevar a cabo reformas desde ámbitos institucionales y desde espacios para el diálogo, el consenso y el acercamiento de las diferencias.

Proteger a la democracia implica mucho más que el blindaje de los programas sociales; esta práctica debe constituir sólo un instrumento de coyuntura que dé impulso a una reforma mayor, para la vigilancia y exigencia del cumplimiento integral de los derechos humanos de todas y todos.

Proteger a la democracia es indispensable para garantizar la plena vigencia de los derechos; pero una democracia que no es defendida y protegida por los ciudadanos es una democracia que corre el riesgo de convertirse en una tiranía de las mayorías, o en rehén de intereses políticos o intereses privados, disfrazados de discursos que apelan al diálogo y al entendimiento.

En evidencia, el único mecanismo de protección ciudadana está en el desarrollo institucional; instituciones que, dado su grado de representatividad, cuentan con amplios márgenes de legitimidad y soporte público para impulsar las medidas y reformas necesarias para garantizar agendas plenas de derechos.

El reto de lo social, frente a contextos electorales, consiste en construir ese entramado jurídico-institucional para la certidumbre, la eficacia y el respeto a los derechos de todas y todos.

Anexo

Resumen y comentarios a los principales mecanismos de “blindaje” diseñados para la protección de los programas sociales a partir de 2002

En general, entre el año de 2002 y 2006, el Instituto Federal Electoral, que es el Órgano Autónomo del Estado mexicano responsable de organizar y dirigir los procesos electorales, impulsó, en medio de acaloradas discusiones de los representantes de los partidos políticos representados en su Consejo General, los siguientes acuerdos que explícitamente buscaron garantizar la imparcialidad y la transparencia del gobierno federal con respecto al proceso electoral para renovar al Congreso de la Unión y elegir al nuevo presidente de la República para el periodo de gobierno 2006-2012.

Estos instrumentos se diseñaron como un conjunto de acuerdos interinstitucionales, o bien como acuerdos entre actores políticos, con la finalidad de fortalecer la confianza de la ciudadanía, pero sobre todo de los contendientes electorales, con respecto a que las autoridades actuarían de modo imparcial en los distintos procesos que se desarrollaron fundamentalmente entre 2000 y 2006.

Debe señalarse que nuevamente se presenta una paradoja al analizar este tipo de instrumentos pues, son los propios actores políticos los que tienen la posibilidad de reformar, a través de sus representantes en el Congreso, los mecanismos jurídicos para sancionar, y sobre todo proteger a los recursos públicos de un posible uso político.

En síntesis, se enlistan a continuación los principales instrumentos que se han diseñado para prevenir el uso político-electoral de los programas sociales en México entre los años 2000 y 2006.

1. Acuerdo cg145/2003, emitido en el año 2003, de cara a las elecciones para elegir a los Diputados al Congreso General, por el que se solicita al Gobierno Federal que se suspendan las campañas relacionadas con la promoción del voto y la participación ciudadana.

Entre los antecedentes de dicho acuerdo se hace alusión a otro acuerdo similar, emitido el 25 de mayo del año 2000, por el cual, el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el

secretario ejecutivo del IFE, suscribieron una invitación a los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal, para evitar la publicidad sobre las obras y los programas gubernamentales, misma que se envió el día 30 del mismo mes y año.

2. El 10 de junio del año 2003, nuevamente el Consejero Presidente del IFE, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del mismo Instituto invitaron a los titulares de los gobiernos federal y locales a suspender las campañas de divulgación de las acciones de gobierno, a efecto de evitar confusión con las campañas electorales y con ello, inducir al voto ciudadano a favor de un determinado partido político o candidato a cargos de elección popular.
3. De manera similar, dentro de las legislaciones de las entidades federativas de Baja California, Campeche, Chihuahua, Distrito Federal, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, México y Tlaxcala se estableció la suspensión de la difusión pública de programas gubernamentales antes y durante la jornada electoral, especialmente en los medios masivos de comunicación.
4. Dos años después, el 23 de noviembre de 2005, el Consejo General del IFE realizó la instalación del Alto Consejo para la Transparencia del programa "Protección de programas sociales federales en el contexto de las elecciones de julio de 2006". Así, el 19 de febrero de 2006, se pronunció el Consejo General del Instituto Federal Electoral con un acuerdo que entre otras medidas establecía que:
 - Ø El jefe del Ejecutivo, los gobernadores, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales, jefes delegacionales y en general los servidores públicos estarán sujetos a reglas de neutralidad durante el proceso electoral, para evitar que puedan ejercer presión o coacción sobre el voto de los ciudadanos.
 - Ø Los titulares del poder Ejecutivo deberán suspender la promoción de obra pública 40 días antes de la jornada electoral del 2 de julio del año 2006.
 - Ø Los partidos políticos podrán ser sancionados por la autoridad electoral si se ven favorecidos por los servidores públicos que contraten publicidad en la que se hable a favor de cualquier partido político, coalición o candidato.

- Ø Se prohíbe a los servidores públicos emitir expresiones de apoyo o promoción a favor de candidatos o partidos; asistir a cualquier evento o acto público de campaña en días hábiles; efectuar campañas de promoción de la imagen personal 40 días antes de la elección, así como condicionar la entrega de programas de gobierno a cambio de la promesa del voto por cualquier opción política.
 - Ø También establece que los titulares del Poder Ejecutivo deberán abstenerse de efectuar aportaciones del erario a los candidatos o brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental.
5. Por su parte la Cámara de Diputados decidió incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2006, algunas disposiciones dirigidas a evitar el uso electoral de los programas sociales:

Artículo 54

Las reglas de operación deberán ser claras y precisas, a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación, con el objeto de que los beneficiarios puedan presentar sus proyectos oportunamente. Las reglas de operación de los programas destinados a los pueblos indígenas serán difundidas y deberán ser adecuadas a las circunstancias, condiciones y necesidades de los mismos, que posibiliten la accesibilidad sin discriminación, ni exclusión social.

Se deberá establecer en los programas, y según sea el caso, en la difusión de los medios de comunicación que los programas autorizados en este Presupuesto, son públicos y ajenos a cualquier partido político.

Artículo 55

"Las dependencias y entidades que tengan a su cargo los programas señalados en el Anexo 16 de este Decreto, deberán observar las siguientes disposiciones para fomentar la transparencia de dichos programas:

I. La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas deberán incluir la siguiente

leyenda: "Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente". En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, deberá incluirse la leyenda establecida en el Artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

Toda la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas, tales como anuncios en medios electrónicos, escritos y gráficos y de cualquier otra índole, deberá incluir invariablemente la siguiente leyenda: "Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios". Para efectos de lo anterior se deberán tomar en cuenta las características del medio de comunicación.

6. Destacan también los pronunciamientos por la Legalidad y la Transparencia en el Proceso Electoral del año 2006, suscritos por la Comisión Nacional de Gobernadores, y por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, el 9 de febrero de 2006, a través de los cuales se buscó fortalecer el conjunto de disposiciones y marcos de protección y "blindaje" de los programas sociales.

Como puede verse, el conjunto de medidas establecidas para generar confianza en la ciudadanía, equidad en la contienda política e imparcialidad de las autoridades y funcionarios públicos durante el proceso electoral en 2006, estuvieron diseñados, todos, en la lógica de la participación de los ciudadanos entendidos como posibles "electores".

Este apunte es relevante porque permite ir perfilando una serie de consideraciones en torno a la necesidad de revisar desde qué posiciones se está pensando el "blindaje de los programas sociales" y más aún, las implicaciones teóricas, que conlleva asumir que, uno, los programas sociales deberían y tienen la necesidad de estar "blindados" frente a un posible uso político-electoral, y dos, que los ciudadanos son políticamente pasivos y que necesariamente son objeto de la posible manipulación política electoral. Esto sin considerar

las implicaciones que tiene para el diseño del marco institucional, y de la apertura programática del gobierno federal.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx