



México

Blindaje Electoral y Derechos Sociales

Informe de conclusiones y propuestas



Seminario Internacional

Ciudadanos y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Museo Nacional de Antropología e Historia
Ciudad de México, 25 al 27 de abril de 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales



México

Blindaje Electoral y Derechos Sociales

Informe de conclusiones y propuestas



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Museo Nacional de Antropología e Historia
Ciudad de México, 25 al 27 de abril de 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Av. Presidente Mazaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 1157, México, D.F.

Diseño editorial:
Producción Creativa

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

Presentación

Esta publicación presenta las conclusiones y propuestas de política pública emanadas del seminario internacional sobre *Candados y Derechos: Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía*, llevado a cabo en el Museo Nacional de Antropología e Historia de la Ciudad de México entre los días 25 y 27 de abril de 2007.

El seminario fue organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la participación como co-convocantes del evento de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e INCIDE Social A.C.

Las conclusiones y propuestas contenidas en esta publicación fueron preparadas por un equipo integrado por representantes de todas las instituciones co-convocantes a partir de las relatorías de las mesas y ponencias del seminario internacional. Fueron presentadas el último día del evento por la Licenciada Clara Jusidman, INCIDE Social, y el Doctor Enrique Valencia, Universidad de Guadalajara, ambos ex integrantes del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales conformado por el 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 seminario *Candados y Derechos*, que contó con la participación de destacadas personalidades de México y el extranjero, constituyó la actividad de cierre del mencionado proyecto.

Ciudad de México, 15 de junio de 2006

Prólogo

Entre los días 25 y 27 de abril del presente año tuvo lugar, en la Ciudad de México, el seminario internacional *Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía*, como actividad de cierre del proyecto de protección de programas sociales federales ejecutado durante el 2006 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Si bien la realización del seminario fue impulsada desde el PNUD, más importante aún es el hecho de que representó una suma de voluntades, gracias a la participación activa de instituciones del sector público, social y académico mexicanos como co-convocantes del evento: por parte del gobierno, nos honraron con su participación la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Salud, así como la XI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; por el sector académico, contamos con el invaluable aporte del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y de la Sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; e INCIDE Social, aportando una visión desde la sociedad civil mexicana.

Se trató, en suma, de una convocatoria amplia y plural, en sí misma una señal clara de la importancia que tiene para el país consolidar y profundizar los avances en materia de protección de los programas sociales y del derecho de todos los mexicanos y mexicanas a recibir ayuda social sin condicionamientos ajenos a los programas que reciben en razón de su condición.

Durante tres días se debatió la necesidad de proteger los programas sociales de abusos e irregularidades, pero sobre todo se destacó la importancia de reconocerlos como *derechos ciudadanos*. Pues no sólo importa proteger los programas sociales con el objeto de inhibir su utilización proselitista, sino fundamentalmente como herramienta para la construcción de ciudadanía.

Hablar de *democracia de calidad* refiere a la relación entre el gobierno y el ciudadano. Se trata, como señaló el politólogo Guillermo O'Donnell, de asegurar el *derecho irrevocable al Estado*—a un conjunto de instituciones, políticas y acciones de razonable eficacia, efectividad y credibilidad, dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas.

La consolidación democrática que vive el país demanda que los espacios adonde se toman las decisiones que afectan a la colectividad sean protegidos y ampliados. Los tiempos de México son tiempos de ciudadanía efectiva. Tiempos de fortalecer la transparencia, asegurar la rendición de cuentas, promover una cultura de la participación, para poder transitar, como subrayó uno de los discursos de cierre del evento, “...de una tradición de manejo clientelar de los instrumentos de política pública a un Estado garante de derechos, donde los beneficiarios se reconozcan como derechohabientes con capacidad de opinar sobre los servicios recibidos.”

Es tiempo de construir una *cultura de la democracia*. Pero ello no se logra sólo desde los *candados* que establezca el gobierno o exijan los ciudadanos, ni únicamente desde los derechos que dicho gobierno pueda garantizar y que detenten y defiendan los ciudadanos.

6 | Se necesita, más bien, una acción equilibrada y sinérgica entre *candados* y derechos, entre gobierno y ciudadanos.

El reto es *democratizar* la democracia. Abrir espacios para la participación ciudadana. Esto es, fomentar una mayor proximidad entre el ciudadano y las autoridades para que los bienes y servicios públicos no sean moneda de cambio de preferencias políticas sino derechos garantizados por ley para todos los habitantes.

Por ello, no pudo sino ser una feliz coincidencia que el seminario cuyas conclusiones y propuestas presenta esta publicación ocurriera al mismo tiempo que el Senado de la República, en pleno y por unanimidad, aprobaba la reforma que eleva el derecho a la información pública a rango constitucional. Pues, como se enfatizó en el seminario, “*el acceso a la información pública no es una moda ni un lujo tecnocrático, sino una auténtica necesidad de la Nación*” para asegurar el ejercicio transparente de los recursos públicos y la correcta implementación de los programas sociales en el país.

Así lo expresó uno de los participantes cuando, en su discurso de clausura, subrayó que *“Blindar los programas sociales no es sólo un deber impuesto por la ley para garantizar la competencia electoral equitativa. Es, en el fondo, un imperativo que deriva del deber moral de los gobiernos de igualar a los mexicanos en sus derechos y oportunidades.”*

Hoy, en México, existe un consenso y un compromiso para avanzar en la protección de los programas sociales por encima y más allá de las coyunturas electorales. Una política permanente y transversal de protección, que no sólo reduzca las posibilidades de manipular un recurso público para favorecer candidaturas o posiciones partidarias, sino que ayude a generar ciudadanos libres que se asuman con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas de los servidores públicos, los partidos políticos y otros actores.

Ese consenso se refleja en las conclusiones del seminario sobre *Candados y Derechos*, que fueron elaboradas de manera conjunta y luego refrendadas por las instituciones co-convocantes.

Con la realización del seminario, esperamos haber contribuido a la construcción de un espacio de diálogo plural, interinstitucional y multidisciplinario, a crear puentes y sinergias entre actores a fin de posibilitar un aprendizaje compartido sobre las mejores estrategias para evitar que se obtengan beneficios particulares a costa de los esfuerzos públicos. Sólo así se podrá garantizar equidad en el acceso a los derechos civiles y políticos, pero también económicos y sociales de toda la población.

Ése es el reto. Romper el círculo perverso en el que la prebenda desnaturaliza el voto y el ciudadano se convierte en súbdito, para construir en cambio una sociedad en la que, en palabras de Jean Jacques Rousseau, *“ningún ciudadano sea lo suficientemente rico como para comprar a otro y ninguno tan pobre como para verse obligado a venderse a sí mismo.”* Es una aspiración que México comparte con muchos otros países y a la que, desde las Naciones Unidas, damos nuestro más firme apoyo.

Thierry Lemaesquier
Representante Residente

Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía

Informe de conclusiones y propuestas

1. Democracia, ciudadanía y derechos

La democracia va más allá del ejercicio de las elecciones libres y competitivas. Una concepción de democracia integral abarca más que la ciudadanía política e involucra también la existencia y el ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Sin embargo, en América Latina el reconocimiento y vigencia de la democracia integral es parcial, y se celebra más que todo el avance de la democracia procedimental.

La existencia de una pobreza crónica y de una alta desigualdad en la región lesiona la vigencia de los derechos ciudadanos, concebidos en esta dimensión amplia e integral. Por ello, puede afirmarse que la ciudadanía en América Latina es de baja intensidad.

El reto de largo aliento es construir una ciudadanía plena, en el marco del reconocimiento y fortalecimiento de la vigencia tanto de los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales. Esta construcción ciudadana requiere reconocer la integralidad y la interdependencia entre todos los derechos humanos.

El reconocimiento y vigencia de los derechos humanos en América Latina es muy frágil, de tal manera que es fácil cancelarlos o ignorarlos en la práctica. Esta fragilidad allana la posibilidad de utilizar las necesidades sociales en forma clientelar en el ejercicio de las políticas públicas.

En la región latinoamericana es fundamental que los ciudadanos incorporen un nuevo derecho político, el *derecho al Estado*, el cual está obligado a contar con un alto grado de autenticidad para orientar constantemente sus metas, norma e instituciones en compatibilidad con las necesidades colectivas.

2. Protección de programas sociales: ¿De qué, de quién y para qué?

Los programas sociales requieren ser protegidos para que efectivamente cumplan con sus propósitos específicos de generación de bienestar, superación de la pobreza, mejora en la distribución del ingreso y, por tanto, creación de ciudadanía.

La protección estratégica de los programas sociales debe orientarse a evitar el desvío de los objetivos de los programas sociales hacia la obtención de beneficios políticos ilegítimos por parte de partidos políticos, funcionarios públicos y grupos de interés.

Una forma central de protección de los programas sociales es promover la cultura y el enfoque de derechos en la población en general y también entre los funcionarios públicos de los diferentes órdenes de gobierno. Se requiere de esta manera combatir la idea de que los beneficios de los programas se deben a un intermediario político o benefactor privado o público.

10 |

La comunicación social gubernamental es un instrumento básico que debe centrarse, en lo que a programas sociales se refiere, en promover el enfoque de derechos. En este marco, es preciso regular la publicidad gubernamental sobre programas sociales y, en específico, prohibir en ella el uso de imágenes o nombres de funcionarios, colores o emblemas de partidos.

El condicionamiento o utilización ilegítima de los programas sociales debe prevenirse a través de las mismas reglas de operación, como ya se ha hecho en el caso de algunos programas sociales. Las posibilidades de condicionamiento de los apoyos otorgados por los programas sociales se minimizarán en la medida en que los derechos y las responsabilidades estén expresamente delineados en las reglas de operación, que éstas sean accesibles y claras y que se difundan en medios adecuados para la diversidad de los ciudadanos.

Para evitar la concepción de patronazgo o benefactor político, es muy importante que, en las mismas reglas de operación, se prohíba la participación o presencia de actores políticos en las etapas de la entrega de beneficios de los programas dirigidos a pobreza.

En ausencia de reglas de operación claras y precisas, resulta fundamental atender en forma institucional los eslabones más débiles en las prácticas de condicionamiento político de los beneficios de los programas sociales: los estados y los municipios.

3. Política social: Diseños institucionales y protección de programas

Ha habido recientemente algunos avances en materia de desarrollo institucional de programas sociales, como la generación de reglas de operación, la incorporación de mecanismos de evaluación, rendición de cuentas, contraloría social y transparencia en la información. Sin embargo, es preciso profundizar este desarrollo institucional y generalizarlo no sólo a todos los instrumentos de la política social federal sino de manera especial a los estados y municipios. A mayor desarrollo institucional, corresponden menores márgenes de desprotección de los programas sociales y menores posibilidades de utilización ilegítima de los mismos.

En forma general, se requiere diseñar y establecer una Política Social de Estado, que suponga una estrategia de acción unificada. Al estar integrada en una sola estrategia, no sólo se evitan duplicidades en el uso de recursos, sino además la aparición de mecanismos perversos en vista de que, al existir recursos que no están integrados en un plan general claramente especificado, se abre la posibilidad de mayor discrecionalidad en su uso.

Dentro de los últimos avances institucionales está la Ley General de Desarrollo Social, lograda con un amplio acuerdo legislativo. No obstante, se requieren también adecuaciones y mejoras a esta Ley en busca de mayor coherencia. En ella deberán definirse con claridad los conceptos de política social, programas sociales y acciones sociales, así como los campos o temas del bienestar que incluye.

La protección de programas sociales debe alcanzar a aquellos relacionados con toda la política social, más allá de los que coordina la Secretaría de Desarrollo Social.

Aunque también en algunos sectores federales ha habido avances institucionales menores o poco significativos en materia de protección de los programas, el mayor déficit institucional se encuentran en los ámbitos estatales y municipales. Por ello es imprescindible diseñar estrategias integrales y esfuerzos coordinados entre entidades y dependencias de todos los órdenes de gobierno.

Asimismo, se requieren mecanismos que incentiven a los tres órdenes de gobierno y sobre todo al local a recabar mayores recursos. Una reforma fiscal que permita la obtención de mayores recursos para destinarlos a las políticas sociales permitiría una mejor garantía de derechos sociales. Habría de esta manera menores márgenes de maniobra para racionar los recursos escasos en paralelo con los ciclos políticos y electorales.

En el diseño institucional de la política social y los programas de los tres órdenes de gobierno, se requiere impulsar una cultura de responsabilidad ética de los servidores públicos de manera que se guíen por el respeto a los derechos de la población, por la promoción de las responsabilidades ciudadanas y por la normatividad de los propios programas.

Será de gran utilidad documentar y difundir buenas prácticas en la protección de programas sociales municipales, estatales y federales. Ello permitiría replicar las experiencias exitosas y homologar los estándares de actuación hacia las mejores prácticas y normas.

En particular, se requiere revisar el diseño de los programas sociales desde un enfoque de prevención de los riesgos de utilización electoral ilegal e ilegítima. La precisión de candados frente al riesgo de esta utilización electoral y la eliminación de zonas grises de discrecionalidad, son dos aspectos claves del enfoque preventivo.

4. Programas sociales: Herramientas operativas para su protección

En el diseño y operación de los programas sociales se han ido incorporando herramientas de protección. A partir de un balance de los avances y limitaciones de las mismas resaltan las siguientes oportunidades de desarrollo:

- Las herramientas de protección deben incluir un carácter de permanencia, más allá de los contextos electorales.
- No puede restringirse la creación de instrumentos de protección sólo a los programas de corte focalizado o de combate a la pobreza; se requiere impulsar la protección de los programas y acciones incluidos en la política social integral.
- Una herramienta societal estratégica es la creación y consolidación de redes amplias y públicas de protectores o fiscalizadores. La responsabilidad de la protección de los programas debe involucrar a partidos políticos, ciudadanos, funcionarios, beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil.
- Como instrumentos mínimos de protección es preciso establecer con claridad y difundir con transparencia y eficacia, en los medios adecuados, los derechos y obligaciones de los participantes en los programas, así como buscar la celebración de convenios de protección de programas sociales que incluyan a los tres órdenes de gobierno y generar los mecanismos de contraloría social.
- Otra herramienta en el caso de programas de transferencias monetarias es ampliar los servicios y cobertura de las instituciones liquidadoras (bancarias), para que sean éstas las responsables de la entrega de los recursos de los programas y evitar así la práctica e incluso la percepción de intermediaciones políticas o patronazgos. Este incremento de cobertura requiere ser acompañado por procesos de contraloría social, fundamentalmente de los derechohabientes.

5. Protección de programas sociales en contextos electorales

El desafío es construir una política general, integral y transversal de protección de programas y derechos sociales. Concebir esta protección sólo para contextos electorales significa en realidad limitarla y reducir su eficacia. Concebirla en

el sentido amplio es ubicarla como política de Estado, como acción societal. Concebirla así permite, a su vez, ubicar mejor la protección específica en los tiempos electorales.

A partir de las estrategias implementadas en México y otros países de América Latina, se pueden distinguir tres esferas generales de protección de los programas sociales, que podemos denominar *candados*, *contrapesos* y *ventanas*. La interrelación de estas tres esferas genera la visión integral de protección.

- En la esfera de los *candados* se enfatiza el diseño, creación y vigilancia de la normatividad de los programas sociales.
- En la esfera de los *contrapesos* se ubica a las instancias que equilibran al personal responsable de la gestión de los programas sociales.
- En la esfera de las *ventanas* coexisten una multiplicidad de formas de participación, que van desde las más “institucionalizadas”, en el sentido de su inclusión en las estructuras operativas, como los consejos consultivos, hasta las menos formales como el caso de las organizaciones sociales que monitorean la operación de los programas sociales. Es aquí en donde se identifica la relación Estado-sociedad.

14 | No obstante su importancia, centrarse sólo en colocar candados tiene límites, pues no se puede blindar cada resquicio de la normatividad, y peor aún, puede tener efectos contraproducentes, como lo es la burocratización. De ahí que una auténtica política de protección de programas y derechos sociales debe ir más allá y requiere pensarse en otros espacios de intervención, como son los contrapesos, las ventanas y sus intersecciones:

- En la intersección de las esferas de candados y contrapesos se ubica la rendición de cuentas de los operadores de los programas, instrumento clave para la protección.
- En la intersección que une a las esferas de contrapesos con la de ventanas se ubica la fiscalización con la participación ciudadana, conocida como contraloría social.
- En la intersección de las esferas de candados (en su acepción normativa que estipula derechos) y de ventanas (como la acción cívica que exige tales derechos) se genera el ejercicio de los derechos como tales.

Es en la intersección de las tres esferas donde se ubicaría una *política de protección de programas y derechos sociales*, que incorpora no sólo los candados sino la rendición de cuentas, la contraloría social y el ejercicio de los derechos. Se trata entonces de una política pública en su acepción más amplia: una estrategia de acción no sólo estatal, sino también de carácter societal, con el propósito común de garantizar los derechos sociales y los programas públicos con el concurso de todos los actores relevantes.

Esta política integral y transversal de protección implicaría diversos retos, entre los que destacan:

- Construir y fortalecer un Acuerdo Transversal de carácter permanente que abarque a toda la Administración Pública Federal y a los Gobiernos Estatales. Incorporar en ellas disposiciones acordadas en convenios internacionales.
- Trabajar en coordinación con el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación.
- Motivar la celebración y cumplimiento de convenios de colaboración con autoridades federales, estatales y municipales.
- Mejorar la coordinación entre y dentro de las diferentes instituciones de fiscalización. Cada institución, en la práctica, no toma en consideración ni da seguimiento a las acciones de las demás instituciones. También existen problemas con la coordinación interinstitucional, más particularmente dentro de la SFP y el Congreso, ya que las diferentes áreas hacen tareas similares de forma poco coordinada.
- Desarrollar mecanismos que faciliten y profesionalicen el ejercicio de prácticas de contraloría social, rendición de cuentas y denuncia popular. Y colaborar con las instancias competentes para hacer más eficientes los procesos de presentación y resolución de quejas y denuncias.
- Fortalecer y actualizar permanentemente los canales de acceso a la información.
- Fortalecer las acciones de evaluación en la protección de programas sociales.
- Fortalecer acciones preventivas de protección, como detectar áreas críticas en la incorporación y depuración de los padrones de beneficiarios de los diversos programas sociales e incorporar un apartado de Blindaje Electoral en las Reglas de Operación.

En este marco integral, la experiencia señala que no pueden descuidarse las herramientas específicas de protección de programas sociales en contextos electorales. A partir de la limitada experiencia de protección en estas situaciones políticas, resaltan las siguientes propuestas:

- Es preciso revisar y actualizar permanentemente el catálogo de delitos electorales; la actual tipificación corresponde a otros contextos políticos ya rebasados. Se requiere tipificar estos delitos en forma más pertinente al contexto actual y de acuerdo a las nuevas formas detectadas de posibles delitos electorales relacionados con la utilización de los programas sociales y la incorporación de nueva tecnología.
- Existe la necesidad de realizar una Reforma Penal Electoral integral, que permita dotar a las leyes que norman la materia electoral de la claridad y la fuerza necesarias para impedir y castigar los delitos. Esto permitirá que instituciones encargadas tanto de procurar, como es el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), como de impartir justicia cuenten con mayores elementos para ofrecer mejores resultados. Entre los primeros pasos de esta Reforma Penal en materia Electoral, en la que se precisen nuevos tipos penales y se aumenten las sanciones, tanto de carácter administrativo como penal, figura el cese del cargo público en el caso administrativo, y otorgar el carácter de delito grave para que no se obtenga el beneficio de la libertad provisional.
- No sólo es preciso avanzar en esta tipificación sino también en la aplicación efectiva y oportuna de sanciones por parte de los Ministerios Públicos y la propia Fiscalía. Si se mantiene una situación de indefensión o impunidad ante los delitos electorales, mayores serán los incentivos a generar prácticas de utilización de los programas sociales. Debe elevarse el costo social y político para las acciones de compra y coacción del voto, así como para el condicionamiento de beneficios de programas sociales en procesos electorales.
- Se requiere establecer bases o convenios de colaboración para el fortalecimiento de las acciones de prevención, atención, seguimiento y sanción de delitos electorales, de común acuerdo entre la Federación y los gobiernos estatales.
- Especial atención debe darse a la protección de los programas sociales frente a las nuevas prácticas de mediatización (medios de comunicación social) de las contiendas electorales. Mínimo debe, por una parte, prohi-

birse la alusión explícita o disfrazada de los programas sociales dentro de la publicidad electoral, que pretenda identificarlos como propiedad de un funcionario o partido político en específico; y, por otra, se requiere regular la publicidad electoral para impedir situaciones de inequidad política en beneficio de los funcionarios responsables de los programas sociales municipales, estatales y federales.

- Además, es preciso vigilar la utilización del gasto social para evitar su sesgo con fines electorales (tendencias del gasto de acuerdo a los ciclos electorales o a las zonas de riesgo electoral para el gobierno en turno), sin limitar la atención sólo a los programas de transferencias monetarias directas o de combate a la pobreza. Se requiere ampliar la vigilancia en estos periodos también a las instituciones sociales de pretendida protección universalista.
- Un instrumento político para condicionar los beneficios y la incorporación a los programas sociales es la identificación del comportamiento electoral de comunidades específicas a través de la exhibición, al término de la jornada, de los resultados de votos por casilla. Se sugiere realizar la contabilización de votos a niveles más agregados para evitar esta identificación.
- Para hacer más efectiva la justicia penal electoral, se requiere la suma de esfuerzos entre todas las corporaciones policíacas, ya que las sanciones penales son más efectivas cuando se detiene al individuo en flagrancia.
- Otra medida pertinente sería modificar el esquema actual, en el cual las agencias del Ministerio Público federal reciben la denuncia y posteriormente la envían a la FEPADE, mediando un periodo de tiempo indefinido donde comúnmente se diluyen las pruebas. Una propuesta sería que las agencias del Ministerio Público fueran las encargadas de realizar de forma inmediata las diligencias oportunas.

| 17

6. Transparencia y acceso a la información

Es preciso desarrollar una política general, coherente y específica para transparentar los programas sociales de manera que su impacto y utilidad puedan ser evaluados. Esta política debe incluir normas presupuestales, normas de transparencia y la legislación propia de la política social, partir de definiciones claras y comunes sobre los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

La información disponible públicamente deberá ser de calidad y poseer, entre otras, las siguientes características: verificabilidad, oportunidad e integridad, de manera que resulte comprensible para los usuarios.

El acceso oportuno y comprensible de la información sobre los programas sociales constituye un factor de empoderamiento del ciudadano. Sin embargo, la experiencia muestra que este reforzamiento de la ciudadanía no es automáticamente perceptible para la mayoría de la población, por lo que se requiere difundir los beneficios y cambios que ocasiona en la vida de las personas el acceso a la información, como lo muestra la experiencia del movimiento sobre el derecho a la información de la India.

Recientemente el derecho de acceso a la información fue elevado al nivel constitucional en el país. Junto con este innegable avance será ahora preciso elevar la calidad de normas, mecanismos y prácticas en materia de derecho de acceso a la información en congruencia con los principios y bases constitucionales, para garantizar que la información pública (municipal, estatal y federal) sea accesible a cualquier persona en cualquier parte del país, de la misma manera.

En referencia los programas sociales, es fundamental, por una parte, transparentar la asignación de los recursos y enfrentar sobre todo la opacidad del manejo de recursos públicos de los programas sociales a nivel estatal y municipal; y, por otra parte, establecer de manera clara, accesible y transparente los criterios de selección de titulares (derechohabientes), además de hacerlos públicos a través de medios accesibles a toda la población. La transparencia en la asignación y el manejo de recursos, así como en los criterios de selección, constituye un aporte necesario para favorecer la agencia y vigilancia ciudadanas.

Para avanzar en la política de transparencia se presentan las recomendaciones siguientes:

- Alinear las diferentes disposiciones legales que actualmente existen en materia de transparencia respecto de los programas sociales para darles coherencia y generar mejores condiciones para su cumplimiento.
- Precisar legalmente qué es lo que constituye un programa social y alinear los diferentes instrumentos normativos aplicables (presupuestales, de ejecución y de fiscalización) con esta definición.

- Realizar esfuerzos de coordinación con las entidades federativas para que actualicen, mejoren y, en la mayor medida de lo posible, uniformen su marco normativo en materia de transparencia de los programas sociales, incluyendo en su caso la elaboración de reglas de operación para los programas sociales administrados por los estados.
- Establecer mecanismos eficientes de coordinación con las entidades federativas para que éstas reporten con precisión y oportunidad el uso que dan a los recursos federales en materia de programas sociales.
- Mejorar el diseño de los portales de *internet* y la calidad de la información que en ellos se publica. Esto requiere de un esfuerzo organizacional y tecnológico importante pero indispensable. Particular atención requiere la publicidad de la información que se refiere a los padrones de beneficiarios y las evaluaciones realizadas a los programas sociales, así como la oportunidad con la que se publica la información.
- Dar prioridad en los criterios de transparencia a aquéllos que puedan satisfacer las necesidades de información de los destinatarios de los programas sociales y que claramente son diferentes de por ejemplo, los usuarios de *internet*. Ello permitiría satisfacer el criterio de inclusión.

7. Fiscalización y rendición de cuentas

Una concepción democrática integral incorpora los procesos sistemáticos de rendición de cuentas y de generación de contrapesos institucionales para asegurar que las políticas sociales cumplan con sus objetivos, generen bienestar y construyan ciudadanía de alta intensidad. Para ello es preciso desarrollar una política general, coherente, dirigida a promover la rendición de cuentas.

Todo uso de recurso público, y más aún el dirigido a generar bienestar y a enfrentar situaciones de especial vulnerabilidad social y pobreza, debe ser sujeto al escrutinio público, a la evaluación sistemática, a la auditoría ciudadana y a la fiscalización por los órganos competentes del Estado.

Esta política general no puede dejarse a la buena voluntad o disposición discrecional de los funcionarios, sino que debe concretarse en instrumentos específicos y obligatorios de evaluación autónoma y de fiscalización pública. Para

profundizar este necesario desarrollo institucional de las políticas sociales, se requiere de manera especial generar incentivos reales para la evaluación y la rendición de cuentas de todos los poderes del Estado, como por ejemplo la reelección de las autoridades municipales. Será necesario reforzar la legislación general que permita y garantice la transparencia, la evaluación y la rendición de cuentas, de manera especial, en la utilización de recursos públicos a nivel estatal y municipal.

Recientemente se han dado avances en los procesos de evaluación de algunos programas sociales y su institucionalización a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Sin embargo, aún no se ha generalizado esta cultura y ejercicio de la evaluación. Por ello, desde el diseño mismo de los programas y acciones sociales deben incluirse las evaluaciones constantes, transparentes, sistemáticas y externas, con participación de los propios derechohabientes.

En materia de fiscalización se propone lo siguiente:

- Expandir las facultades de auditoría y fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Congreso de la Unión y el Instituto Federal Electoral (IFE), pues cada una de estas instituciones ha enfrentado serias objeciones legales sobre su capacidad de fiscalizar el gasto público. Se necesita urgentemente un nuevo diseño legal de la estructura institucional en México para la rendición de cuentas. Cada una de estas instituciones debe contar con facultades más amplias de investigación y sanción respecto de posibles ilícitos. Además, deberán estar facultadas más expresamente para auditar el gasto de los gobiernos al nivel estatal y municipal.
- Vincular las “evaluaciones externas” obligatorias a las demás revisiones externas. Las normas de operación de los programas sociales requieren que las agencias realicen sus propias evaluaciones utilizando los servicios de consultores externos, pero estas evaluaciones raramente son tomadas en cuenta en las auditorías y revisiones que llevan a cabo las instituciones de fiscalización antedichas.
- Publicitar, comunicar y hacer accesibles los resultados de las auditorías. Los resultados de la ASF se encuentran en la red, pero son difíciles de entender y no son consultados con frecuencia por el público o los medios.

Los resultados de la SFP o del Congreso son notoriamente difíciles de encontrar, utilizar y comprender. El gobierno debería hacer un esfuerzo concertado para comunicar las conclusiones de sus auditorías y revisiones al público y a los encargados de tomar las decisiones para garantizar su cumplimiento y para fortalecer su efecto preventivo. Dicha estrategia aprovecharía la fuerza de la sociedad civil para ayudar a obligar a que las agencias cumplan con los resultados y las recomendaciones de la auditoría.

- Mejorar el seguimiento institucional de los resultados de las auditorías. El número de “reincidencias” en las observaciones de la SFP y la carga de trabajo en la ASF son indicadores de la falta de seguimiento institucional respecto de las recomendaciones, observaciones y acciones correctivas de los organismos de fiscalización. La falta de informes sobre la actividad de las comisiones del Congreso o el seguimiento de los “exhortos” del Congreso también es preocupante. Esto debilita en gran medida el efecto de las agencias de fiscalización, debido a que reduce la necesidad de cumplir con sus recomendaciones.
- Mejorar la eficacia para sancionar irregularidades descubiertas durante las auditorías. Esto haría que la amenaza de la auditoría resultara más creíble y otorgaría más influencia a las agencias fiscalizadoras, creando un mayor respeto por parte de las agencias auditadas y de los servidores públicos.
- Aumentar el presupuesto de las agencias fiscalizadoras en general, y para auditar el gasto social en particular. Quizás los fondos afectados de agencias internacionales podrían ayudar a redirigir la atención de las instituciones hacia la cuestión del gasto social.

| 21

8. Programas sociales y procuración de justicia

No se avanzará suficientemente en la autenticidad de las políticas públicas en tanto no se consideren los derechos sociales como derechos plenos. La generación de ciudadanía social no será efectiva si no se avanza en esta concepción de derecho que incorpora la posibilidad del reclamo (exigibilidad y justiciabilidad).

Para avanzar en este sentido es necesario precisar legal y programáticamente las definiciones de los derechos sociales, las prioridades presupuestales y programáticas, así como los instrumentos de garantía y protección, de tal forma

que se vaya dando sustento a la posibilidad real del reclamo ciudadano. Diversos instrumentos y políticas pueden ser puestos en práctica:

- Es urgente la armonización de las legislaciones nacional y estatales con los pactos y convenios internacionales de derechos humanos firmados por México.
- En la legislación nacional deben establecerse bases claras y generales (claridad en la definición de los destinatarios, establecimiento transparente de los beneficios, mecanismos precisos de reclamo ciudadano) que debe cumplir todo plan o programa social destinado a redistribuir fondos de carácter público.
- La reglamentación de los derechos a través de instrumentos legales requiere incluir exigencias mínimas o garantías de contenido mínimo esencial.
- Es necesario desarrollar herramientas de análisis capaces de evaluar la concreción o el incumplimiento de los principios fundamentales en materia de derechos sociales: la prohibición de discriminación, la preferencia por los grupos que se encuentran en peor situación, la prohibición de la regresividad, la evaluación de la progresividad o el avance en la garantía de los derechos sociales.
- La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deben ser congruentes con la definición legal y programática de los derechos.
- Se requiere una profunda discusión de las formas de acceso de la población con bajos recursos a los servicios jurídicos. Una de las principales vulnerabilidades de la población pobre (y en especial indígena pobre) es la indefensión jurídica que impide el reclamo efectivo ante violaciones a los derechos humanos en general y a los derechos sociales en específico. Existen diversas alternativas para enfrentar esta situación como subsidios estatales de la abogacía de “interés público” o sin fines de lucro, la promoción de despachos jurídicos gratuitos en las universidades y, de manera especial, la simplificación procesal y la creación de mecanismos ágiles de denuncia.
- Para superar la tradición procesal de litigio individual y patrimonialista, es necesario fomentar la creación de mecanismos para la denuncia colectiva. Ante situaciones de posible exposición al riesgo (amenazas) de la seguridad personal o familiar en casos de denuncias por violaciones a derechos, estos mecanismos podrían convertirse también en un instrumento de empoderamiento de personas, grupos y colectividades.

- Sería útil alentar y reconocer las posibilidades de denuncia colectiva, pues las personas individualmente se sienten amenazadas por los sistemas burocráticos y de poder local para ejercer solas su derecho de denuncia. Se trata de lograr que las personas adquieran la seguridad de que ninguno de los funcionarios que intervienen en el proceso del programa tiene el poder para excluirlas del mismo, para reducirles o retrasarles los beneficios, para exigirles actividades adicionales como acciones de corresponsabilidad y que, en caso de que algún funcionario le asegure lo contrario y lo presione, cuente con mecanismos ágiles de denuncia, de oportuna resolución de la misma y de sanción para quien ejerce la presión.

9. Derechos, cultura política y ciudadanía

Es necesario profundizar el debate público sobre la ciudadanía integral y en específico sobre la vigencia de los derechos sociales y culturales. En el marco de la Reforma del Estado, este debate en la esfera pública es prioritario. Una reforma que no incluya reforzar la ciudadanía integral será una reforma incompleta. En este marco, se requiere reformar las acciones de combate a la pobreza para incorporar la concepción del derecho a un nivel básico de bienestar para todo ciudadano. Esta concepción consolidaría la posibilidad de la acción ciudadana (vigilancia y reclamo).

Para que la protección de los programas sociales sea cada vez más efectiva se requieren también cambios culturales, notablemente entre los funcionarios públicos, dirigidos hacia un reforzamiento de la visión de la ciudadanía integral. Para ellos son indispensables campañas de educación de funcionarios al respecto. Pero no sólo entre ellos: los cambios culturales también son necesarios entre empresarios, organizaciones civiles y medios de comunicación. Por ello, el reforzamiento en la esfera pública de estos debates sobre los derechos son esenciales y, por definición, de largo aliento.

La promoción de estos cambios culturales puede colaborar a la generación de una ética pública, tanto en los directivos y los operadores de los programas como en los que reciben los beneficios de dichos programas. Parte central de

esta ética pública es transformar la visión del “beneficiario” por la de titular de derechos o derechohabiente. A fin de cuentas, se trata de una transformación cultural profunda. En lo que se refiere a los programas de combate a la pobreza, implica concebir a los “beneficiarios” como ciudadanos de pleno derecho, derechohabientes, y a los operadores de los programas como reales servidores públicos. Esta transformación cultural requiere ser sensible a la diversidad cultural del país.

En especial, los hasta ahora llamados “beneficiarios” de los programas de combate a la pobreza tienen que asumir su acceso a esos programas como un derecho en razón de su condición y no como una canonjía otorgada por una persona con poder o por el “gobierno”, el Gobernador, el Presidente o el agente local. El grado de vulnerabilidad y de desinformación que experimentan los receptores de programas focalizados de pobreza los pone en alto riesgo de engaño.

10. Espacios de participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas

24 | **L**a contraloría social impulsa la rendición de cuentas de los poderes públicos, colabora a mejorar la calidad de sus decisiones y empodera a la ciudadanía en el ejercicio directo de responsabilidades políticas. La contraloría social debe colaborar, a través de la acción ciudadana, al cumplimiento de los objetivos centrales de las políticas y programas sociales.

Para el ejercicio de la contraloría social es básica la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales. Por ende, el ejercicio del control social requiere ser externo a la administración pública y a cualquier poder público. La preservación de esta autonomía, como auténtica relación regulativa sobre el Estado, constituye una tarea fundamental de la sociedad. Sin embargo, a partir de esta autonomía pueden desarrollarse importantes sinergias entre control social e institucionalidad estatal para facilitar la rendición de cuentas.

Para reforzar los esquemas de contraloría social, pueden ser útiles las siguientes propuestas:

- No concebir sólo a la contraloría social en su carácter ex post, porque no basta con monitorear y reaccionar sobre los resultados de las políticas sociales. Es preciso también incidir en el diseño y las decisiones desde el inicio del ciclo de las políticas, en un esquema de contraloría ex ante. Por ejemplo, podrían diseñarse mecanismos para someter al escrutinio público la elección y designación de los funcionarios a cargo de los programas sociales.
- Ampliar la oferta de capacitación y formación ciudadana para participar en actividades de contraloría social en todo el ciclo de las políticas públicas.
- Rediseñar el sistema institucional de rendición de cuentas de manera que haya complementariedad, integridad y coordinación, y se expandan las capacidades de auditoría, de sanción y los mecanismos de contraloría social.
- Identificar y aclarar en la reglamentación de los programas sociales la utilización y repercusión que tendrán los resultados de la contraloría social. Si ésta no tiene repercusiones (evaluaciones, seguimiento de la queja, modificaciones, sanciones), no colaborará a mejorar la calidad de las políticas sociales ni a consolidar la participación ciudadana.
- Mejorar la calidad de la información disponible sobre los programas sociales dirigida a los usuarios, lo cual redundaría en mayores posibilidades de contraloría social. Se requiere generar políticas institucionales que acerquen a las comunidades e individuos la información y que ésta sea comprensible. En especial, debe cuidarse que la información sobre los programas sea accesible en lenguas indígenas.
- Promover y realizar audiencias públicas con funcionarios para que éstos expliquen las decisiones gubernamentales y el avance en el proceso de ejecución de las políticas sociales.
- Crear una plataforma que brinde confianza a las personas para hablar para dialogar, escuchar, disentir y, en su caso, denunciar. Es necesario fomentar la cultura de la denuncia como mecanismo de contraloría social. La ciudadanía es fundamentalmente una creación de los ciudadanos (desde abajo) y no tanto promoción de las autoridades (top down). Debe respetarse y fomentarse la acción ciudadana y evitar la criminalización de la protesta o de la denuncia presentada en forma colectiva.

11. Experiencias de la sociedad civil en la vigilancia y el monitoreo de programas sociales

A partir de las experiencias de la sociedad civil se pueden destacar las siguientes propuestas:

- La vigilancia ciudadana de los programas sociales a favor de los derechos y de la ciudadanía integral no puede restringirse a los periodos electorales. Se requiere una vigilancia permanente que genere información coherente y sistemática, y que impulse junto con los organismos públicos especializados la transparencia y la rendición de cuentas.
- Se requieren consolidar redes amplias en defensa de la ciudadanía integral y, por ende, en defensa de la “autenticidad” de los programas sociales y del derecho al Estado, con la participación de organizaciones sociales y civiles, funcionarios públicos (responsables de programas y políticas, legisladores y funcionarios judiciales), empresarios y organizaciones internacionales. Centrar la vigilancia de los programas sociales únicamente en las organizaciones civiles o en iniciativas diplomático-ciudadanas sería un error. Se requieren alianzas amplias en las que deben tener una participación relevante, pero no única, las organizaciones civiles.
- En el marco de estas redes amplias, si no se avanza en la protección de los programas y políticas sociales en el ámbito local-regional, los resultados serán muy limitados. Por ejemplo, es posible analizar la utilización política de las escuelas en periodos electorales. Es importante promover ejercicios de protección de políticas sociales en ámbitos locales y regionales, con la construcción de redes enfocadas espacialmente.
- Es central reglamentar la propaganda gubernamental en materia de programas sociales, no sólo en periodos electorales. En particular debe evitarse la asociación e identificación personal de los funcionarios gubernamentales con los programas sociales, debe regularse la cantidad de propaganda en periodos electorales y debe reforzarse la asociación de propaganda gubernamental con campañas a favor de los derechos.

12. Política social, democracia y construcción de ciudadanía

Para promover la “autenticidad” de las políticas sociales se requiere incorporar los siguientes criterios en una reforma electoral integral:

- Reducir el costo y duración de las campañas.
- Precisar los delitos electorales asociados al condicionamiento electoral de la participación en programas sociales.
- Regular la propaganda sobre programas sociales en periodos electorales.

La educación cívica puede ser un instrumento eficaz para asegurar que los recursos públicos expandan efectivamente los derechos. Habría que ayudar para que los programas sociales mismos fortalecieran el derecho del ciudadano a votar libre, informada, secreta, individual e intransferiblemente. Para ello, pueden ser útiles las siguientes propuestas:

- Toda política social habría de contener un capítulo relativo a la política de educación que ha de acompañarle. En este capítulo deberían incluirse los principios, los objetivos, los contenidos y las normas que, para favorecer a la construcción de ciudadanía, las diversas políticas sociales estarían obligadas a respetar. En él debería además quedar explícito el discurso que los promotores tendrían que transmitir a los beneficiarios para que ellos pudieran fácilmente relacionar los bienes públicos obtenidos con los derechos que se derivan de su propia condición ciudadana.
- El ejercicio de educación cívica que acompañara a las políticas sociales debería por principio servir como un vehículo que asegure el derecho de los beneficiarios a estar bien informados. Entre otros elementos, habría de brindar información con respecto a los mecanismos de queja, denuncia o inconformidad dispuestos por la normatividad de la política en cuestión. Habría también de proporcionar claridad con respecto a los derechos y las obligaciones derivadas de dicha política. Y, en el mismo sentido, habrían de quedar claros los límites y los alcances en materia de responsabilidad y, muy particularmente, las eventuales sanciones por el incumplimiento con este requisito presente en algunas políticas sociales.
- Como reforzamiento al punto anterior deberían estar estrictamente prohibidas todas aquellas campañas publicitarias, pagadas con recursos

públicos o privados, que tuvieran como objeto el agradecimiento a uno o varios funcionarios públicos, partidos u organizaciones, por los bienes obtenidos gracias a las políticas sociales. La idea es evitar que los beneficiarios supongan que las políticas sociales de las que son usufructuarios son el resultado de la benevolencia de un actor (el presidente, el gobernador, el diputado, el líder político) y no la consecuencia natural del ejercicio de sus propios derechos.

- Resulta conveniente que la política de educación cívica se vuelva responsabilidad de todos los ámbitos administrativos. Si bien el IFE puede seguir siendo el área normativa en materia de sus contenidos, los gobiernos federal, estatal y municipal, así como las secretarías de Estado y los diversos organismos descentralizados habrían de volverse todos ejecutores de esa política. De lo contrario, no habrá forma en la que el IFE alcance a llegar a todos los rincones del país que se encuentran beneficiados por algún tipo de política social.
- En el calendario de ejercicio presupuestal de las políticas sociales habría de incrementarse el gasto en el rubro dedicado a la educación cívica durante los periodos preelectorales y electorales. Tal cosa con el propósito de que sea precisamente durante los ciclos políticos en que mayor tentación existe al intercambio ilegal de favores por votos cuando se intensifique la política de formación ciudadana.
- No ha de considerarse como único indicador para ponderar la vulnerabilidad de la dignidad de los beneficiarios el nivel socioeconómico. Otros valores habrán también de ser incluidos tales como las asimetrías culturales provocadas por cuestiones relativas al género, la religión, el grupo étnico, la edad, la región donde se vive y todas las demás razones de discriminación previstas por el Artículo 1º de la Constitución mexicana.
- Un elemento de particular vulnerabilidad para los ciudadanos puede ser vivir en poblaciones donde no existe competencia electoral. En efecto, la competencia entre partidos hace que la información relativa a los programas sociales se vuelva abundante. La pugna entre grupos en el poder y grupos de oposición se convierte en un instrumento virtuoso de divulgación. En cambio, la ausencia de alternancia en el poder lleva a que tal divulgación haya de recaer exclusivamente en las instancias que gestionan la política social. Por tal motivo, la política de educación cívica habría de ser reforzada en las regiones donde una sola fuerza política hegemoniza los votos de los ciudadanos.

- Debería evitarse a toda costa la clientelización de las políticas sociales. Tal objetivo tiene como propósito evitar que, como producto del ejercicio clientelar de los recursos públicos, el Estado trate de manera desigual a sus ciudadanos.
- Mayor énfasis habrá de poner la educación cívica sobre aquellos bienes públicos que se ofrezcan en especie o que impliquen la entrega de beneficios materiales. Es precisamente a través de estos recursos tangibles y concretos donde, con mayor frecuencia, se hace un mal uso público de los recursos que son de todos.
- Han de ser desarrolladas políticas específicas de educación cívica para capacitar en los valores y las prácticas de la democracia a los funcionarios y burócratas que, en todos los ámbitos gubernamentales, participan en el ejercicio de las políticas sociales.

Colofón

Las conclusiones y propuestas del seminario sobre *Candados y Derechos* demuestran que hay un consenso básico en la sociedad mexicana con respecto a la agenda pendiente para reforzar y profundizar la protección de los programas sociales y los derechos ciudadanos de la población. Es un consenso surgido de un esfuerzo compartido por diferentes instituciones gubernamentales, académicas y de la sociedad civil, que se acompaña del compromiso de seguir colaborando para hacerlo tangible.

La instrumentación de una política permanente de protección de los programas sociales que, a la par de reducir las posibilidades de manipulación, genere ciudadanos libres, conscientes de sus derechos y responsabilidades frente al Estado, es una aspiración expresada en todos los tonos y por todos los sectores representados en el evento. El tema es fundamental para la consolidación democrática del país y constituye una oportunidad para que México continúe al frente de los esfuerzos en la materia a nivel regional.

Lista de ponentes y participantes del Seminario Internacional

**Candados y Derechos:
Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía**

Academia

John Ackerman
Alberto Aziz
Valeria Brusco
Lorenzo Córdova
Nuria Cunill Grau
Leonardo Curzio
Alberto Díaz Cayeros
Jonathan Fox
Rolando Franco
Virginia García Acosta
David Gómez Álvarez
Rubén Hernández Cid
Felipe Hevia de la Jara
Ernesto Isunza
Sergio López Ayllón
Nora Lustig
Irma Méndez de Hoyos
Alejandra Meyenberg
Guillermo O'Donnell
Alberto Olvera
Gabriela Pérez Yarahuán
Ricardo Raphael de la Madrid
Rosa María Rubalcava
Irma Sandoval
Rodolfo Sarsfield
Frederic C. Schaffer
Andreas Schedler
Enrique Valencia
Gisela Zaremborg

Gobierno

María Arizmendi
Rafael Avante Juárez
Mauricio Bailón
Gloria da Costa Bastos
Roberto Cedeño
Mauricio Dussauge
Abelardo Escobar
Salvador Escobedo
María de los Ángeles Fromow
Arely Gómez
Adriana González Furlong
Paulina Grobet Vallarta
Francisco Guerrero
Gildardo Guerrero
Gonzalo Hernández Licona
Benjamín Hill Mayoral
Juan Carlos López
Gustavo Merino
Lúcia Modesto
Oscar Nacif
Arturo Núñez
Sara Ruíz Chávez
Francisco Sales
Juan José Serrato
Félix Vélez Fernández Varela

Organismo Autónomo

María Teresa González Luna
Alonso Lujambio
Jacqueline Peschard
Ángel Trinidad

Organización de la sociedad civil

Hugo Almada
Nikhil Dey
Rogelio Gómez Hermsillo
Clara Jusidman
Laura Elisa Pérez
Aruna Roy
Alberto Serdán
Fabio Velásquez

Organismo Internacional

Christian Courtis
Alejandro Grinspun
Thierry Lemaesquier
Luis Felipe López Calva
Martín Santiago
Ana Sojo



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