

BLINDAJE ELECTORAL Y DERECHOS SOCIALES

MEMORIAS



Seminario Internacional

Ciudadanos y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Memorias



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

BLINDAJE ELECTORAL Y DERECHOS SOCIALES
MEMORIAS

Blindaje electoral y derechos sociales. Memorias

Primera edición: diciembre de 2007

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

Publicado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
Cámara de Diputados/ LX Legislatura

Edición

mc editores

Tels.: 2650 3422 • 2650 0964

mceditores@hotmail.com

Cuidado de la edición

Alejandro López Morcillo

ISBN: 978-92-1-326024-1

Impreso en México/ *Printed in Mexico*

Blindaje electoral y derechos sociales

Memorias

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



Lista de ponentes y participantes
del Seminario Internacional

CANDADOS Y DERECHOS:

PROTECCIÓN DE PROGRAMAS Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

ACADEMIA

GOBIERNO

John Ackerman	María Arizmendi
Alberto Aziz	Rafael Avante Juárez
Valeria Brusco	Mauricio Bailón
Lorenzo Córdova	Gloria da Costa Bastos
Nuria Cunill Grau	Roberto Cedeño
Leonardo Curzio	Mauricio Dussauge
Alberto Díaz Cayeros	Abelardo Escobar
Jonathan Fox	Salvador Escobedo
Rolando Franco	María de los Ángeles Fromow
Virginia García Acosta	Arely Gómez
David Gómez Álvarez	Adriana González Furlong
Rubén Hernández Cid	Paulina Grobet Vallarta
Felipe Hevia de la Jara	Francisco Guerrero
Ernesto Isunza	Gildardo Guerrero
Sergio López Ayllón	Gonzalo Hernández Licona
Nora Lustig	Benjamín Hill Mayoral
Irma Méndez de Hoyos	Juan Carlos López
Alejandra Meyenberg	Gustavo Merino
Guillermo O'Donnell	Lucía Modesto
Alberto Olvera	Óscar Nacif
Gabriela Pérez Yarahuán	Arturo Núñez
Ricardo Raphael de la Madrid	Sara Ruiz Chávez
Rosa María Rubalcava	Francisco Sales
Irma Sandoval	Juan José Serrato
Rodolfo Sarsfield	Félix Vélez Fernández Varela
Frederic C. Schaffer	
Andreas Schedler	
Enrique Valencia	
Gisela Zaremborg	

ORGANISMO AUTÓNOMO

María Teresa González Luna
Alonso Lujambio
Jacqueline Peschard
Ángel Trinidad

ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

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

ORGANISMO INTERNACIONAL

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

Índice

Prólogo	13
Presentación	17
Agradecimientos	19
Palabras del Sr. Thierry Lemaesquier	21
Palabras inaugurales	25
<i>Félix Vélez Fernández Varela</i>	
<i>Gustavo Merino Juárez</i>	
<i>Benjamín Hill Mayoral</i>	
<i>Gildardo Guerrero</i>	
<i>Alonso Lujambio</i>	
<i>Virginia García Acosta</i>	
<i>Gisela Zaremberg</i>	
<i>Martín Santiago Herrero</i>	
Democracia, ciudadanía y política social	47
<i>Guillermo O'Donnell</i>	

PRIMERA PARTE

PROGRAMAS SOCIALES Y DERECHOS POLÍTICOS Y SOCIALES

1. Ciudadanía, clientelismo y política social	55
<i>Frederic C. Schaffer</i>	
<i>Valeria Brusco</i>	
<i>Alberto Díaz-Cayeros</i>	
2. Protección de programas sociales: ¿de qué?, ¿de quién?, ¿para qué?	79
<i>Rogelio Gómez Hermosillo</i>	
<i>Irma Méndez de Hoyos</i>	
<i>Arturo Núñez</i>	
<i>Juan Carlos López</i>	
<i>Sara Ruiz Chávez</i>	

SEGUNDA PARTE
NORMAS, INSTITUCIONES, CANDADOS

1. Política social: diseños institucionales y protección de programas	99
<i>Elena García</i>	
<i>Gonzalo Hernández Licona</i>	
<i>Ana Sojo</i>	
<i>Luis Felipe López Calva</i>	
2. Programas sociales: herramientas operativas para su protección	121
<i>Rolando Franco</i>	
<i>Salvador Escobedo</i>	
<i>Lucía Modesto</i>	
3. Protección de programas sociales en contextos electorales	135
<i>David Gómez-Alvarez</i>	
<i>María Arizmendi González</i>	
<i>Rafael Avante Juárez</i>	
<i>Benjamín Hill Mayoral</i>	

TERCERA PARTE
VIGILANCIA EXTERNA

1. Transparencia y acceso a la información	155
<i>Jacqueline Peschard</i>	
<i>Sergio López Ayllón</i>	
<i>Aruna Roy y Nikhil Dey</i>	
2. Fiscalización y rendición de cuentas	181
<i>Andreas Schedler</i>	
<i>Gloria María Merola da Costa Bastos</i>	
<i>John Mill Ackerman</i>	
<i>Pablo Trejo Pérez</i>	
3. Programas sociales y procuración de justicia	199
<i>Arely Gómez González</i>	
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	
<i>Christian Curtis</i>	

CUARTA PARTE
FORTALECIMIENTO DE CIUDADANÍA

1. Derechos, cultura política y ciudadanía	221
<i>Clara Jusidman</i>	
<i>Ricardo Raphael</i>	
<i>Óscar Naciñ</i>	
2. Espacios de participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas	241
<i>Adriana González Furlong</i>	
<i>Nuria Cunill</i>	
<i>Felipe Hevia</i>	
<i>Jonathan Fox</i>	
<i>Hugo Almada Mireles</i>	
3. Experiencias de la sociedad civil en vigilancia y monitoreo de programas sociales	267
<i>Flavio Velásquez</i>	
<i>Enrique Valencia</i>	
<i>Alberto Serdán</i>	
4. Política social, democracia y construcción de ciudadanía	289
<i>Alejandro Grinspun</i>	
<i>Rodolfo Sarsfield</i>	
<i>Rubén Hernández Cid</i>	

QUINTA PARTE
CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

Hacia una agenda de protección permanente de los programas y derechos sociales	307
---	-----

Prólogo

América Latina transita actualmente por un momento de inflexión al que, de manera muy pertinente, se ha caracterizado como un auténtico “cambio de época”.

Hace apenas 25 años la mayoría de los países vivía bajo regímenes de excepción, con congresos, partidos políticos y organizaciones sociales maniatadas, derechos humanos vulnerados y las libertades más elementales de la población cercenadas de manera arbitraria. El panorama actual es muy diferente. Tras la ola de democratización de las dos últimas décadas, en casi todos los países se ha restablecido el Estado de derecho y la corporación militar se ha subordinado al poder civil, al mismo tiempo que se multiplican las elecciones y los gobiernos cuyos mandatos emanan de la voluntad popular. Se expanden de manera progresiva las fronteras y las reglas del juego democrático, abriendo espacios para la participación política de grupos antaño excluidos, silenciados o reprimidos. Pese a cierta decepción con la incapacidad de las nuevas democracias para resolver los problemas cotidianos de la gente, nadie de manera sensata aboga hoy por un retorno a los regímenes pretorianos del pasado.

En materia económica, los cambios experimentados desde la década de 1990 han sido profundos a la vez que vertiginosos. La grave crisis de la década de 1980, así como el agotamiento del modelo de desarrollo que había imperado desde mediados del siglo pasado, desembocaron en la adopción de un programa de reformas que, con variaciones entre países, trajeron como consecuencia la privatización de empresas públicas, el desmantelamiento de subsidios y servicios universales, la apertura y desregulación de la economía y

el debilitamiento del papel del Estado, no sólo en la esfera de la producción, sino también en la regulación de la actividad económica.

Para atender las graves carencias sociales que acompañaron la implantación de este modelo económico, una nueva generación de programas sociales, de corte focalizado, se ha expandido como un elemento central en el repertorio de políticas públicas de los gobiernos en turno. De manera paulatina, estos programas también se han ido transformando respecto de su concepción inicial, en la cual se contraponían a los esquemas universales. Hoy en día se conciben más como complemento de la universalidad y de los programas sectoriales y no necesariamente como sustitutos de los esquemas de protección social.

Así, a medida que se ha ido conquistando y consolidando la democracia electoral, América Latina enfrenta nuevos retos en materia de gobernabilidad democrática y desarrollo con equidad. Viejas preocupaciones que se creían superadas, como la *persistencia del vínculo clientelar* en la relación entre ciudadano y Estado, vuelven a capturar la atención de los observadores. A estas preocupaciones se suman otras, vinculadas con la *calidad de las políticas públicas* y su capacidad para responder eficazmente a los tremendos rezagos y brechas sociales que, de manera estructural, aquejan a la región.

Unas y otras se entrelazan con nuevas demandas que, aunque de manera tardía, finalmente han empezado a formar parte del discurso en torno a la construcción de sociedades más democráticas y a la vez más incluyentes y cohesionadas. Se trata de una demanda a favor de una mayor *transparencia y responsabilidad* en la gestión de las políticas públicas como un ingrediente esencial para el fortalecimiento y la consolidación de una *democracia de ciudadanos*.

Por cierto el clientelismo no es un fenómeno nuevo en la región. Por tratarse de una relación jerárquica basada en normas de reciprocidad de naturaleza profundamente desigual en la que se intercambian bienes, favores y servicios por subordinación política, no debe sorprender que haya encontrado un terreno fértil en contextos en los que de manera pertinaz prevalecen niveles altos de pobreza y desigualdad, con amplios sectores de la población que ven negadas día a día sus opciones de vida y de desarrollo humano.

En democracias no consolidadas, con un sistema de partidos todavía débil y poco institucionalizado, la competencia política puede generar incentivos para que, en lugar de disminuir, se acentúe la tentación de manipular los recursos y programas públicos con fines electorales. Sumado a ello, los apremios fiscales y las profundas reformas económicas de los últimos años erosionaron las

fuentes tradicionales de patronazgo y clientelismo en la región, de forma tal que aquéllas comenzaron a coexistir con los nuevos programas sociales dirigidos a la población pobre.

De hecho, por su envergadura y por depender de decisiones administrativas que determinan quién puede o no acceder a un beneficio, los programas de ayuda social se muestran especialmente susceptibles a la manipulación política. Por su carácter focalizado, admiten un grado de discrecionalidad burocrática que puede dar lugar al uso de criterios políticos tanto para la asignación de recursos como para el otorgamiento de apoyos sociales. Cuando el beneficio involucra una transferencia monetaria, el riesgo de manipulación es aun mayor.

Lo que hace a la política social, y en particular a los programas de combate a la pobreza, proclives a la manipulación, es el hecho de que sus destinatarios están tan circunscritos por las necesidades materiales que los aquejan que, en ocasiones, no tienen más remedio que renunciar al ejercicio de ciertos derechos políticos con tal de acceder a bienes y servicios de los que podrían ser fácilmente excluidos. Comparados con la magnitud y la profundidad de los rezagos sociales que deben atender, los recursos destinados a combatir la pobreza muchas veces resultan escasos y acaban, por tanto, siendo racionados entre los pobres. Por eso el poder llegar a todos los que se han definido como sujetos de un beneficio se convierte en un elemento tan importante de la lucha contra la manipulación de los programas. Éste es otro aspecto en el que cobra sentido el concepto de “universalidad”: que el beneficio llegue a todos aquellos que deben recibirlo y, por consiguiente, no se excluya a nadie entre los que son iguales.

El intercambio particularista de bienes y servicios por votos pervierte el nexo de la *rendición de cuentas*. Cuando los partidos compiten electoralmente recurriendo a ofertas individualizadas de ese tipo, en lugar de agregar las demandas sociales y expresarlas en una oferta programática, se *atomiza* la demanda social y se *mercantiliza* el voto como moneda de cambio por un beneficio material de carácter privado. En lugar de ser el individuo quien, a través de su voto, emite un juicio sobre el desempeño de un partido al que le ha tocado gobernar, son los partidos los que, pudiendo inferir el sentido del voto de un elector, lo premian o castigan por sus acciones. Se trata, de hecho, de una forma *perversa* de la rendición de cuentas, de sentido contrario al ideal democrático.

Evitar la *clientelización* de la política social es fundamental por dos razones. Sin una política social que esté basada en una concepción de derechos, en vez de orientarse al mantenimiento de clientelas políticas, será muy difícil desarrollar

estrategias eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad de manera sostenida. Aún más importante es que la perpetuación del vínculo clientelar en la gestión de políticas públicas atenta contra la construcción de una democracia con *ciudadanía de alta intensidad*, dispuesta a reclamar de los gobernantes no sólo determinadas prestaciones sino, sobre todo, que rindan cuentas por sus actos y decisiones.

Justificada o no, la mera percepción de que los programas de atención a la pobreza responden a móviles políticos, con frecuencia los ha hecho presa de las coyunturas y vaivenes propios de cada país, resultando en la discontinuidad de esfuerzos programáticos que raramente consiguen sustraerse al calendario electoral o trascender los cambios de gobierno.

Precisamente para mejorar la calidad y transparencia de los programas de atención a la pobreza y prevenir la manipulación política de quienes dependen de ellos es que algunos países han adoptado medidas tendientes a institucionalizar aspectos claves de su diseño y operación, reduciendo los espacios de discrecionalidad en la utilización de los recursos y apoyos que otorgan. Estas medidas suelen acompañarse de acciones orientadas de manera específica a blindar los programas sociales en épocas de elecciones. México puede considerarse en forma justificada un referente en la región, en virtud de las acciones emprendidas en años recientes, tanto desde el gobierno como desde el Congreso y la sociedad civil.

Este libro, que resume las ponencias y deliberaciones acaecidas durante un seminario a cuya convocatoria se sumaron un organismo internacional y ocho instituciones mexicanas, es fiel testimonio de los avances y los retos pendientes para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los programas sociales en la región, evitando que se utilicen para coaccionar el voto de la gente más necesitada.

Al presentar esta obra, somos conscientes del camino recorrido desde los días del auge del autoritarismo en la región, pero también de lo mucho que queda por hacer para consolidar una *democracia de calidad*, en la que tanto programas sociales como elecciones cumplan cabalmente con la tarea de promover sociedades más igualitarias e incluyentes.

Rebeca Grynspan
Directora Regional para América
Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo

Ruth Zavaleta Salgado
Presidenta de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
LX Legislatura

Presentación

Con el propósito de posicionar el tema de la protección de programas sociales en la agenda pública de México y América Latina, tanto desde la perspectiva de derechos como de desarrollo institucional, entre los días 25 y 27 de abril de 2007, en el Museo Nacional de Antropología de la Ciudad de México, se reunieron funcionarios, académicos y representantes de la sociedad civil de México y 11 países para llevar a cabo el seminario internacional “Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía”.

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, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 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.

Durante dos días, los participantes analizaron las lecciones derivadas de la experiencia mexicana en la protección de programas sociales, ubicándola en una perspectiva comparada, para, partiendo de los logros y limitaciones de las estrategias e instrumentos de política pública para la protección y el monitoreo de programas sociales aplicados, concluir con la propuesta de una agenda de reformas pendientes sobre el tema.

Derivado de lo anterior, el PNUD, a través del Proyecto de Protección de Programas Sociales, en coordinación con el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, llevaron a cabo la edición de la presente publicación, la cual reúne las ponencias presentadas en este evento, recopilando las principales

propuestas para atender el problema de la protección de los programas sociales en contextos electorales y la construcción de ciudadanía.

En este sentido, este documento responde a la suma de esfuerzos interinstitucionales para trabajar un tema que, aunque poco explorado en la región, ha logrado ser posicionado en la agenda pública por representar uno de los problemas a superar en el proceso de consolidación democrática.

Agradecimientos

El Seminario internacional Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, no hubiese sido posible sin la conformación de un comité organizador formado por las instancias convocantes, integrado de la siguiente manera:

Proyecto de Protección de Programas Sociales del PNUD

Alejandro Grinspun
Cristina Martín
Ivet Pérez
Alfonso Celestino
Ximena Maroto
Marisse del Olmo
Vanessa Maya
Héctor Nájera
Paola García

Secretaría de Desarrollo Social

Gladys Olivares
Alejandra Rascón
Jorge Arturo Coarasa

Secretaría de la Función Pública

Benjamín Hill
Almudena Ocejo

Mauricio Dussauge
Juan Manuel García
Elia Saldaña

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
de la Cámara de Diputados**

Francisco Sales Heredia

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

José Jarero
Jimena Dada
Paulina Gutiérrez

**Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social**

Ernesto Isunza

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Gizela Zaremborg

Incide Social, A.C.

Clara Jusidman
Laura Breña

Secretaría de Salud

María de los Ángeles Fromow
Mauricio Bailón

La tarea de compilar, organizar y editar las ponencias que se presentan a continuación estuvo a cargo de Alfonso Celestino y Alejandro Grinspun, Asesores en temas de Transparencia y Programas Sociales del PNUD, y Francisco Sales Heredia, Director de Estudios Sociales del CESOP.

Palabras del Sr. Thierry Lemaesquier*

Del 25 al 27 de abril, en el Museo Nacional de Antropología e Historia de la Ciudad de México se analizó la importancia de la protección de los programas sociales, pero sobre todo se habló de su reconocimiento como derechos ciudadanos.

Hablar de democracia de calidad es hablar de la relación gobierno-ciudadano, con obligaciones y deberes. Anteriormente, el requisito para ser ciudadano se restringía a la pertenencia a un Estado. Hoy, para definir la condición de ciudadanía en términos sustantivos, debe reconocerse la titularidad de derechos y la capacidad para ejercerlos.

Se entiende así que la consolidación democrática que se vive en México demanda que los espacios en donde se toman las decisiones que afectan a la colectividad sean protegidos y ampliados. Por tanto, pese a los avances, en el país persisten resistencias que permiten que en los tres ámbitos de gobierno se continúen utilizando programas sociales con fines proselitistas.

Este desvío de recursos humanos, financieros y materiales, no sólo desvirtúa los esfuerzos de combate a la pobreza, sino que amenaza con agravar las ya de por sí fuertes desigualdades en el acceso de los individuos a los derechos económicos, sociales y políticos.

Jean Jacques Rousseau habla de una sociedad ideal en la que “ningún ciudadano sea lo suficientemente rico como para comprar a otro y ninguno tan pobre como para verse obligado a venderse a sí mismo”. Ésta debería ser una aspiración para todos los países y ha sido la razón de ser del seminario, así como del *Proyecto de protección de los programas sociales en el contexto de las elecciones*

* Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) echó a andar el año pasado. Por medio de estas acciones se pretende aportar elementos al debate conceptual de la protección de los programas, por encima de las coyunturas electorales, y generar propuestas que, de manera clara, otorguen poder a los sectores excluidos a partir de su reconocimiento como titulares de derechos.

Así, no sólo se requiere la protección de los programas sociales como mecanismos que inhiban su utilización proselitista, sino que también es necesario concebirlos como herramienta para la construcción de ciudadanía. En este sentido, es indispensable que el beneficiario se entienda como sujeto con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas, pues una vez reconocidos como derechos, no habrá gobierno ni funcionario que pueda condicionarlos.

El politólogo Guillermo O'Donnell lo describió en este seminario como el derecho público e irrevocable al Estado, es decir, a un conjunto de instituciones, políticas y acciones de razonable eficacia, efectividad y credibilidad, dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas. Los derechos demandan obligaciones, y las obligaciones requieren de mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. A eso nos referimos cuando hablamos de la protección permanente, más allá de las coyunturas electorales.

Es innegable que en el país ha habido avances en el diseño y fortalecimiento del marco institucional para los programas sociales. A escala federal ya existen reglas de operación que reflejan muchos de los debates en materia de transparencia y rendición de cuentas. De igual forma, se han llevado a cabo campañas de difusión e información que, en muchas ocasiones, constituyen para los beneficiarios la única vía de acceso a la comprensión de sus derechos.

Sin embargo, persisten rezagos que se expresan, por ejemplo, en espacios de discrecionalidad en la operación de los programas en el ámbito local, donde la probabilidad de que sus recursos puedan ser desviados aumenta notablemente. Por ello es importante identificar las áreas vulnerables que justifican las acciones de protección. Pero aún más importante es reconocer que el punto de partida para formular una política no es la existencia de sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino, fundamentalmente, la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar.

A lo largo de este seminario se escucharon diversas propuestas orientadas a la construcción de ciudadanos a partir del mejoramiento de los programas. En materia de acceso a la información, el seminario coincidió felizmente con

la decisión del Congreso de elevar a rango constitucional este derecho. Varios de los ponentes hablaron aquí de dar el paso hacia una política de transparencia que no solamente permita tener acceso a los documentos públicos, sino que también, mediante la identificación de los usuarios, facilite a la sociedad la comprensión de la información pública.

Se consideró también la idea de agregar el componente educativo a los programas sociales, por constituir un vehículo que informa a los ciudadanos capacitándolos sobre los valores y las prácticas de la democracia.

Respecto de los actuales mecanismos de contraloría social, se observó que, en muchos casos, lejos de cumplir con las condiciones de integralidad e independencia, tal como lo señaló en el seminario Nuria Cunill, la metodología se limita a la recepción de información y a la eventual presentación de quejas o sistemas de atención ciudadana que suprimen los espacios de diálogo. Es importante señalar que sin diálogo se reduce la posibilidad de un aprendizaje colectivo y se individualiza la relación entre el beneficiario y la instancia gubernamental. En este sentido, se reconoció la necesidad de crear “procesos de encuentro” a partir de los cuales los beneficiarios tengan capacidad para discutir y comprender mejor el alcance de los programas, sus objetivos y las posibilidades de mejora.

En resumen, la instrumentación de una política permanente de protección de programas sociales debe, a la par de reducir las posibilidades de manipulación, generar ciudadanos libres, conscientes de sus derechos y responsabilidades frente al Estado.

En palabras de Jaime Torres Bodet, “Mientras las libertades se consignan en los tratados y en las constituciones como facultades desprovistas de realidad, y mientras no se otorguen a los individuos posibilidades fecundas para ejercerlas, la paz y la democracia continuarán en peligro de perecer”.

Palabras inaugurales

Ante el inicio de dos y medio días de presentaciones y discusiones sobre cuestiones referentes al blindaje, construcción de ciudadanía, diseño de programas, clientelismo, acceso a la información, procuración de justicia, rendición de cuentas, es justo reconocer el tema de la protección de los programas sociales, ya que se ubica dentro de la agenda pública de México y América Latina.

En el caso mexicano, luego de una historia donde el apoyo al partido único se lograba cooptando, en el margen, a los opositores y a un pueblo desinformado, la transición y consolidación democrática ha significado en muchos casos el fin de este tipo de prácticas que sólo restan eficiencia a los programas sociales.

De hecho, se han dado importantes pasos en materia de protección a los programas sociales. La profesionalización de la política social a través de padrones de beneficiarios, reglas de operación claras y difundidas, así como de los mecanismos de evaluación de programas que permiten conocer el «rendimiento» de la inversión pública en los programas, son pruebas del avance en la materia.

Sin embargo, transitar de una tradición de manejo clientelar de los instrumentos de política pública a un Estado garante de derechos es un proceso progresivo que se conseguirá mediante la consolidación democrática, la rendición de cuentas, el acceso a la información, el establecimiento claro de atribuciones, entre otras. Por ello, es de primordial importancia la construcción de una ciudadanía responsable e informada, donde los beneficiarios se reconozcan como derechohabientes con capacidad de opinar sobre los servicios recibidos: el beneficiario como consumidor. Esto lleva a buscar una

mayor conexión entre oferta y demanda de servicios, fortalecer la cultura de derechos y el monitoreo ciudadano.

De cara al proceso de federalización –tanto económica como política, que ha ampliado el margen de acción de los gobiernos locales–, es necesario delimitar de manera más transparente las funciones de los distintos órdenes de gobierno en materia de políticas de desarrollo social, estableciendo derechos y obligaciones claras. Establecer qué programas y hasta qué punto es necesario descentralizarlos y qué atribuciones se deben otorgar a los gobiernos estatales. Del mismo modo, procurar que la asignación de recursos sea contracíclica a los procesos electorales y a los ciclos económicos (fondos de seguridad).

En este orden de ideas, poner candados a la asignación de recursos, de tal manera que para organizarse a los grupos de interés les resulten muy elevados los costos y no les sea retribuable ejercer presión por la obtención de recursos de programas sociales. Sobre todo cuando hay un desfase entre los ingresos provenientes desde la federación y los gastos ejercidos a nivel local.

Asimismo, es necesario y deseable implementar mecanismos de mayor cooperación entre los distintos niveles de gobierno para un uso más eficiente de los recursos, pero también para organizar un Plan General mediante el cual todos los órdenes actúen en el mismo sentido, disminuyendo las posibilidades de que grupos de interés/poder actúen con los que «se desvían».

En este sentido, establecer una política social de Estado como estrategia de gobierno unificada, evitando duplicaciones y mecanismos perversos que devienen de existir recursos «libres» o poco controlados, que se encuentran integrados en un plan general claramente especificado y que abren la puerta a la discrecionalidad en su uso. La protección de los programas sociales debe buscarse no sólo durante los periodos electorales, sino de manera continua y constante para lograr un uso eficiente de los recursos y que éstos puedan llegar a quienes más los necesitan, rindiendo cuentas a los contribuyentes y a la sociedad.

Félix Vélez Fernández Varela

Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación
de la Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha venido realizando acciones que, además de mejorar el impacto de los programas, protegen a la ciudadanía y sobre todo evitan la manipulación, la corrupción y el clientelismo en los programas sociales en una tarea que debe reforzarse todo el tiempo. Pero quisiera referirme más que nada a tres aspectos fundamentales para la protección de programas sociales que consideramos debemos seguir trabajando: el primero es lo relacionado con el diseño de los programas, su puesta en práctica y el fundamento jurídico de los mismos; el segundo se refiere a las medidas para pasar de una cultura que era permisiva, por así llamarlo, de manipulación, del clientelismo, a una de plena ciudadanía y ejercicio de los derechos; y el tercero son las acciones de blindaje político de programas sociales durante hechos especiales como las elecciones.

En lo que se refiere al diseño y puesta en práctica de programas sociales, consideramos que para que éstos sean efectivos requieren de una serie de acciones y factores de diseño que eviten la manipulación: en primer lugar, contar con mecanismos de focalización claros y transparentes, tener criterios de elegibilidad conocidos, medibles, claros, y que permitan a los administradores u operadores de programas definir quién es elegible y quién no, pero también que los protejan de presiones de grupos que pretendan incorporar a personas a las que en realidad no les corresponda el apoyo, contar con padrones, tener esas listas, bases de datos de los beneficiarios para identificarlos, lo que contribuye de manera muy importante no sólo a la planeación para conocer a quién estamos dando apoyo y a quién le hace falta, sino también una herramienta fundamental para evitar la manipulación y el clientelismo; un segundo aspecto se refiere a los mecanismos de corresponsabilidad introducidos en los programas, y otro elemento adicional de protección son los mecanismos de contraloría social donde los propios benefi-

ciarios participan en la vigilancia de los programas, lo cual promueve la rendición de cuentas y ayuda a identificar casos de exclusión respecto de los criterios de elegibilidad; un último aspecto consiste en realizar evaluaciones del impacto y los resultados de los programas periódicamente, pues ello nos permite identificar qué acciones han tenido el efecto deseado y cuáles no.

Por otro lado, el marco jurídico ha fortalecido la certeza en el uso de los programas sociales. Un cambio muy importante es la publicación de reglas de operación. Desde hace más de una década se define quiénes son los beneficiados, cuáles sus apoyos, los montos, cómo son los mecanismos de entrega, cuáles son las obligaciones que tiene el operador, qué obligaciones tiene el beneficiario, todo eso ya está en ley.

También consideramos importantes los trabajos de difusión en medios impresos o en la radio para hacer patente que nadie puede exigir su voto a cambio de los programas sociales; vemos así que, poco a poco, se está haciendo una cultura de ciudadanía, pero sigue siendo uno de los grandes retos.

Para la Sedesol es un orgullo ser una institución co-convocante de este seminario internacional y copatrocinadora del mismo. Estamos seguros de que de aquí saldrán muchas ideas y propuestas que nos permitirán atender cada día más a los ciudadanos.

Gustavo Merino Juárez
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano
de la Secretaría de Desarrollo Social

A nombre de Germán Martínez Cázares, Secretario de la Función Pública, confirmo que venimos a este encuentro a suscribir nuestro compromiso con las conclusiones que emanen de este seminario.

La visión, objetivos y opiniones de muchas personas que aquí se presentarán, persiguen de manera fundamental que los programas sociales se destinen exclusivamente y sin condiciones a resolver los problemas de los sectores más vulnerables, a satisfacer las necesidades básicas de las personas y a consolidar un entorno de desarrollo humano sustentable, libre de presiones políticas.

La Secretaría de la Función Pública se ha propuesto como misión para esta administración que la sociedad confíe en su gobierno y que participe activa y libremente en el ejercicio de sus derechos.

Los mexicanos hemos hecho notables avances en materia de prevención y combate a la corrupción, en el impulso a la transparencia y el derecho de acceso a la información, en consolidar las libertades democráticas y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas.

Hemos hecho grandes avances, pero quedan aún pendientes, como seguramente se hará notar en estas mesas. La probabilidad de que la población más vulnerable sea objeto de la manipulación, del engaño y del chantaje sigue –aunque menos que antes– presente.

El reto principal para el gobierno es contener y prevenir los delitos de sus servidores públicos, impulsar la protección de los programas sociales como una política de Estado, asegurar y ampliar los espacios de participación ciudadana y defender los derechos democráticos de la población vulnerable, en especial, del derecho a obtener servicios del gobierno, a contar con la secrecía del voto y la libertad de conciencia para elegir a los gobernantes.

Usar los dineros públicos para favorecer candidaturas o posiciones partidarias es una violación a la ley, pero también a la sustancia básica de la ética del servicio público democrático. No hay ofensa mayor a los ciudadanos, ni contradicción ética más grave, que los autores de las conductas corruptas sean los mismos que tienen la obligación de velar por el interés público y la vigencia del Estado de derecho.

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.

Los derechos de los ciudadanos deben protegerse en todo momento y en todo lugar, sin importar si nos encontramos o no en procesos electorales. Como un ejemplo de nuestra labor, a través de bases de colaboración, la Secretaría de la Función Pública está suscribiendo convenios en materia de blindaje electoral de los programas público sociales con los estados de la república, mediante los cuales se promoverán estrategias específicas para prevenir que los servidores públicos vulneren la equidad en los procesos electorales que se avecinan en este año y en los siguientes. Estas acciones serán permanentes, tendrán aplicación transversal en todo el gobierno federal y se buscará que exista una colaboración también permanente de los distintos poderes y órdenes de gobierno.

En particular, pondremos en marcha esquemas de coordinación con los estados para facilitar la denuncia de actos que puedan constituir responsabilidades administrativas o delitos electorales.

Una mayor proximidad entre el ciudadano y las autoridades de control aumentará, sin duda, la eficacia sancionadora. Pero al mismo tiempo generará un efecto inhibitorio hacia el futuro. Mejores condiciones para la denuncia elevarán la probabilidad de sanción para quien cometa un delito. En una democracia consolidada, los servicios y bienes públicos no son moneda de cambio de preferencias políticas, de intención de voto o de actividades electorales; los servicios, los programas sociales y los bienes públicos son derechos garantizados por la ley para todos los ciudadanos.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, asume su responsabilidad de garantizar que a ningún ciudadano se le condicione la entrega de los servicios y bienes públicos a los que tiene legítimo derecho. Nos motiva, en especial, romper el círculo perverso que deposita en la pobreza la subsistencia de algún partido político; en el que la prebenda desnaturaliza el

voto; en el que el ciudadano se convierte en súbdito y los caciques en tiranos.

Garantizar la rendición de cuentas y la óptima utilización de los recursos que la sociedad ha puesto a nuestro cuidado es una gran responsabilidad de toda instancia de gobierno. Fomentar la participación de la ciudadanía es otra tarea que debe complementarse con la iniciativa propia de la sociedad. Al gobierno le corresponde abrir, promover y garantizar espacios de participación; a la sociedad le corresponde utilizarlos, difundirlos y defenderlos en beneficio de los más pobres.

Las acciones de fomento a la participación ciudadana cobran especial importancia en las zonas de mayor marginación y con mayores carencias. A esos espacios de especial vulnerabilidad debe ir la autoridad a recibir la denuncia, pues es ahí donde la coacción suele incidir en la orientación del voto.

Los ciudadanos confiarán en sus gobiernos mientras sean eficientes, honestos, transparentes y den resultados. Retiran, con razón, su confianza cuando el servicio público es plataforma para el privilegio personal, de partido o de grupo. Es en este sentido que la consolidación del derecho a la información adquiere una dimensión social y democrática. Conocer las decisiones y el destino de los recursos del gobierno es indispensable para formarnos juicios, evaluar los programas, proponer mejoras y prevenir su mal uso.

Construimos ciudadanía en el momento en que desde el gobierno y desde la sociedad involucramos a los ciudadanos a formar parte de un frente de defensa y de promoción de la ética, de la integridad y de la rendición de cuentas.

Con acciones como éstas, con la organización de encuentros como el que el Programa de las Naciones Unidas ha impulsado, se consolida una ciudadanía plena.

Los tiempos de México son tiempos de ciudadanía efectiva, de pluralidad y de compromiso para darles resultados a los ciudadanos. Hagamos que el sufragio efectivo se traduzca en una democracia efectiva para todos los mexicanos.

Muchas felicidades a las instituciones convocantes, y muchas gracias a todos.

Benjamín Hill Mayoral

Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial
para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

En nombre del presidente de la Cámara de Diputados, el diputado Jorge Zermeño, se envía el compromiso de los diputados de la LX Legislatura de retomar los planteamientos que se han hecho durante estos tres días, así como a responder en un plazo razonable, no mayor a seis meses, a los planteamientos que aquí se hacen, a comprometer a los centros y fundaciones y a canalizar a las comisiones cada uno de los retos que emanarán de este seminario internacional.

Sin embargo, es importante mencionar que algunos de éstos ya son una realidad. Hemos iniciado el camino de la reforma del Estado y los asuntos que tienen que ver con el funcionamiento y quehacer gubernamental, así como fortalecer la transparencia y acceso a la información de los ciudadanos.

Debemos trabajar en las reformas electorales y en sanciones estrictas a quienes utilicen los recursos de los ciudadanos en beneficio personal. Fortalecer la transparencia. Tenemos que avanzar mucho más rápido.

Quisiera recalcar la importancia de una cultura de la participación, así como de la convocatoria de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que muchas veces constituyen elementos fundamentales para que exista esa cultura en ambientes polarizados. La participación no solamente debe darse desde el gobierno, sino desde las universidades, las organizaciones. La democracia debe inspirar un sistema de vida, no sólo un sistema electoral.

Los diputados queremos invitarlos a que el papel de todos no sólo sea cuidar al gobierno, observarlo, reclamarle, sino el de participar. Finalmente, les reitero el compromiso que los diputados de esta sexagésima legislatura tenemos

con la reforma de nuestro país para tener una transparencia y unos criterios de eficiencia que tanto necesitamos.

Diputado *Gildardo Guerrero*
en nombre del diputado *Jorge Zermeno*

No creo que pueda arrancar de otra manera. No creo que quepa disimular un fruto extraordinario, legal, político, pues como quizá ustedes sepan, recientemente la Cámara de Senadores decidió aprobar la reforma que lleva el acceso a la información a la Constitución de la República, convirtiéndolo en eficaz garantía individual del derecho fundamental. Éste es un paso enorme, un salto en la ampliación de los derechos, un precedente que pronto dejará sentir sus efectos en muchas áreas de la vida mexicana. Hace menos de cuatro años, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información entraba en vigor y hoy sus contenidos, su lógica, se han vuelto tan importantes que se ha alcanzado una masa crítica tal que todas las fuerzas políticas han querido trasladarla a un estadio superior, a la Constitución de la República, para volverla una regla de oro de la democracia mexicana. No existe lugar para hablar de lo que posibilitó la votación de ese consenso, lo mismo en la Cámara de Diputados que en el Senado de la República, ni tampoco es el momento para analizar las consecuencias que tendrá; sólo permítanme una breve anotación: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la parte nuclear, dogmática, de la Carta Magna mexicana va a provocar que muchas leyes en la República se adecuen para quedar alineadas con los principios y bases establecidos en la Constitución, no sólo las 33 leyes de transparencia que existen hoy en toda la República, sino otras leyes que regulan a las organizaciones, instituciones y entidades que ejercen el poder público. Este hecho pretende cambiar muchas cosas en el Estado nacional relativas a la toma de decisiones, a las formas en que se gastan los recursos públicos, pues como apunta el párrafo sexto de la Ley y la SIPO, las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales. Como puede

suponerse, la disposición toca el corazón del tema que nos tañe el día de hoy: el ejercicio de recursos públicos, ya sea bajo la forma de ministraciones, de organizaciones de la sociedad civil o de subsidio directo de beneficiarios públicos, lo que constituye uno de los principales candados que ayudarán a la realización de los programas sociales del país, así como a poner similares candados sobre protección de derechos de programas sociales en México. En este contexto, y no podía dejar de mencionarlo y subrayarlo, en adelante ya no será una disposición normativa la que señale la transparencia de programas y padrones sociales, sino será la Constitución misma de la República la que nos obligará a establecer una serie de condiciones que garanticen el acceso público a la información y la efectiva transparencia. Como ustedes saben, el IFAI se ha pronunciado en varias ocasiones a favor de la publicidad y el acceso a la información relativa, por ejemplo, a padrones oficiales como el del programa de Oportunidades, dependiendo de la localidad en donde habita cada beneficiario, como una forma segura de garantizar la legalidad y pertinencia de cada subsidio y de envolver a los programas en un adecuado contexto de rendición de cuentas sobre el presente y el futuro de nuestros programas sociales que atienden a millones de mexicanos en un contexto por demás democrático. Los invito a hacer de éste un evento sin complacencias, ansiosos de decir que no hay combate a la pobreza ni programas sociales que valgan la pena, si la sociedad no puede conocer ni evaluar su desarrollo todos los días, permanentemente. El IFAI tiene esa encomienda, lograr en poco tiempo que el derecho al acceso a la información se instale sólidamente de un modo duradero en la trama social, institucional y cultural de México, que el derecho a la información sea parte de la vida pública del país.

Alonso Lujambio
Comisionado presidente
del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El seminario internacional, que con el sugestivo título de “Candados y derechos” hoy comienza tres días de intenso trabajo, ya tiene varios e importantes aciertos, entre los cuales quisiera destacar tres que resultan básicos para el cumplimiento de los objetivos perseguidos:

- a) En primer lugar, haber propuesto y, puedo asegurar, logrado una concurrida participación, tanto de expositores como de audiencia, lo cual, teniendo a la cabeza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, tendrá un efecto multinacional, pluridisciplinario y multiinstitucional, incluyendo en este último caso a organismos internacionales, universidades, dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y centros de investigación como el Colmex, la Flacso y centros del sistema Conacyt como el CIDE y el CIESAS, todos ellos preocupados y ocupados en estas problemáticas.
- b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, la metodología que desde su concepción se ha planteado, permitirá, además del diálogo intersectorial, la creación de puentes y sinergias entre actores, así como el flujo de información y la creación de propuestas y soluciones.
- c) En tercer lugar, porque da cuenta fehaciente de que el estudio de la política social tiene que ser vista desde una perspectiva de derecho. Se tiene que dejar de lado la idea de que las políticas sociales son dádivas para la población, cuando en realidad son un derecho ciudadano y, por tanto, pueden y deben ser exigibles.

Este seminario muestra la importancia de la participación ciudadana y de los mecanismos específicos de contraloría social, como mecanismos de profundización democrática o, como se ha dicho aquí, de democratización de la democracia.

Los resultados de este seminario sin duda contribuirán a posicionar, en la agenda pública de México y América Latina, el tema de la protección de programas sociales desde la perspectiva tanto de los derechos como del desarrollo institucional que alude al derecho a la diferencia, tan reclamada, entre otros, por los antropólogos.

Para el CIESAS es un honor participar como co-convocante en este importante ejercicio colectivo, del cual se espera que coadyuve a poner o quitar los candados necesarios y sobre todo a ampliar los derechos en estos campos.

Virginia García Acosta
Directora General del Centro de Investigaciones
y Estudios Sociales en Antropología Social

Me gustaría destacar dos aspectos adicionales que pueden nutrir una discusión sugerente e incluyente de voces diversas. El primer aspecto está relacionado con el objetivo de analizar y sopesar de manera equilibrada, por un lado, las responsabilidades y posibilidades de la acción de gobierno y, por el otro, las responsabilidades y posibilidades de las acciones de los ciudadanos en relación con un objetivo específico: evitar el uso con fines electorales de los recursos públicos destinados a la política social, de forma, como ya se ha mencionado, que se garantice la equidad en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población.

Entonces, una discusión plural del tema que nos convoca podría partir de reconocer que ello no se logra únicamente desde los candados que se proponga hacer el gobierno y que exijan los ciudadanos, ni exclusivamente de los derechos que éste pueda garantizar y que atenten contra los que defiendan a los ciudadanos; se necesita más bien un equilibrio entre candados y derechos, por lo tanto, entre gobierno y ciudadanos, precisamente porque en gobiernos democráticos y en sociedades crecientemente complejas ni el gobierno puede ya actuar solo ni los ciudadanos pueden actuar por cuenta propia, sin la garantía y la acción del gobierno, ello también porque, entre otras cosas, hay una serie de actores diversos, tanto de un lado como de otro: partidos políticos, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, redes formales e informales, etcétera; por tanto, lograr soluciones equilibradas que potencien el resguardo de los recursos públicos implica la coordinación de esta red de actores de manera que garanticen que no se obtengan beneficios particulares a costa de esfuerzos públicos. Pero lograr equilibrios no es tarea fácil, especialmente en democracias emergentes, en consolidación, cuyo desarrollo económico y estructuras sociales muestran

indicadores importantes de pobreza y desigualdad social. Este desafío se hace patente en algunas interrogantes sugerentes.

Algunas de las preguntas importantes que surgieron en el transcurso de la constitución y construcción de este seminario son: ¿de quién y de qué deben protegerse los programas sociales?, ¿cuáles son las condiciones que favorecen el uso proselitista de los programas sociales?, ¿cómo afecta la percepción de ineficacia para reducir las brechas sociales que se le atribuyen muchas veces a la democracia sobre la legitimidad de los regímenes?, y en este contexto, ¿qué papel desempeña el manejo clientelar de programas sociales? Por otra parte, los equilibrios necesarios entre candados y derechos entre gobierno y ciudadanos, así como entre los actores diversos que garantizan y defienden estos candados y derechos, se traducen también en interrogantes prácticas cuyas respuestas nos permitirían aprender de las experiencias realizadas, por ejemplo: ¿cómo garantizar la protección de programas sociales en diferentes niveles jurisdiccionales?, ¿cómo garantizarlo a nivel local, estatal, regional, federal de manera homogénea?, ¿quién y cómo debe y puede proteger, con qué recursos y ante qué instancia?

En el contexto de estas preguntas, México ha dado un paso importante al poner en práctica una acción de protección de programas sociales a nivel federal. De esta forma, en marzo de 2006 el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, solicitó al PNUD la ejecución del Programa de Protección de Programas Sociales Federales. Al confrontarla con otros intentos, contextos, condiciones, actores y estilos de gestión, esta experiencia puede ofrecer una excelente oportunidad inicial de intercambio y de enriquecimiento de aprendizajes y problemas que compartimos con otras naciones a la hora de garantizar derechos, especialmente con aquellas que presentan problemáticas de desarrollo económico y social semejantes a las nuestras, con especial referencia a indicadores de pobreza y desigualdad. ¿Cuáles son los obstáculos y las oportunidades similares y cuáles las diferentes?, ¿cómo construyen ciudadanía y ciudadanos los diferentes tipos de política social actualmente en América Latina?, ¿qué elementos de la experiencia mexicana podrían ser fácilmente replicables?, ¿cuáles no? Dentro de la República Mexicana una misma política de protección de programas sociales puede tener resultados diferentes en diversos contextos regionales y estatales. Surge entonces la posibilidad de comenzar a aprender de la experiencia mexicana en perspectiva comparada, punto en el que Flacso México, como parte de una red de sedes académicas en distintos países de América Latina, se interesó desde el inicio de este proceso, porque estamos convencidos de que la posibilidad de analizar en perspectiva comparada nos va a ofrecer un aprendizaje enriquecido. Con estos

PALABRAS INAUGURALES

elementos –pluralidad, búsqueda de análisis equilibrado, y posibilidad aunque sea inicial de aprender de la experiencia mexicana en perspectiva comparada–, creo que este seminario ofrece un marco de excelencia para trabajar en el tema que nos convoca.

Gisela Zarembeg

Coordinadora de Posgrado e Investigación
de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Estuve en México, en noviembre de 2005, cuando nuestra anterior directora regional participó precisamente en el lanzamiento de esta iniciativa. Hace casi dos años nos congratulamos muchísimo de que se estuviera pensando o articulando la idea de un espacio de diálogo entre distintas instituciones de gobierno, academia y sociedad civil en torno a la institucionalización de la protección de programas sociales de periodos electorales, pero además de que se hubiera pensado en la posibilidad –y agradezco institucionalmente que así fuera– de que el PNUD fuese la instancia facilitadora de este proceso.

El primer mensaje de ese espíritu de trabajo conjunto que se ha hecho concierne a un tema absolutamente innovador e importante: la búsqueda de equidad y construcción de ciudadanía. Pero me gustaría darle un contexto a esto porque estoy seguro de que el profesor O'Donnell se va a referir a ello: para el PNUD, desde su mandato, es absolutamente imprescindible, impostergable, que el tema de la construcción de ciudadanía considere también el desarrollo humano, porque la equidad va al corazón del desarrollo humano. En 1989, con la caída del muro de Berlín, había ciertos sueños de un futuro promisorio para la comunidad internacional, y cuando trajimos al debate de las comunidades internacionales este Informe mundial de desarrollo humano, la idea era muy sencilla por parte de la organización; se trataba simplemente de generar un debate como ustedes lo han hecho aquí, una discusión, un diálogo sobre los desajustes, los desafíos éticos en los que vivía la humanidad si pensábamos escenarios futuros más promisorios, etcétera.

Tristemente hemos visto que no. Las convulsiones de la realidad de las comunidades en el ámbito internacional nos han hecho ver que debemos seguir pensando en los desajustes éticos; pero lo que queríamos traer a este seminario

no es tanto el informe de una ruptura del pensamiento tradicional, clásico, que vea el desarrollo como un proceso estrictamente económico. Nosotros lo que dijimos es que tal vez habría que pensarlo de otra manera, que el desarrollo es un proceso complejo y multidimensional que requiere un enfoque más integral; la esencia de este diálogo, por tanto, el portafolio de preocupaciones, acciones e intenciones tiene que estar en las aspiraciones de las personas. Lo que Estado y sociedad tienen con la iniciativa que hoy nos ocupa es precisamente los primeros puentes para pensar en las aspiraciones de las personas que se deben tratar de impulsar, así como para eliminar las barreras que limitan derechos, crear condiciones para el mejoramiento de las capacidades humanas y, en la medida de lo posible, generar la distribución equitativa al acceso de bienes y servicios públicos y acrecentar la estructura de oportunidades.

Dicho así, esto suena fenomenal, un discurso académico estupendo, pero a mí me gustaría recapitularlo en una sola frase del premio Nobel de Economía, Amartya Sen, que, sin tanto artilugio intelectual, ha definido al desarrollo humano simplemente como: “darles a las personas la capacidad de tener una oportunidad de tener vida más digna de ser vivida”, qué bello. Definido así el desarrollo humano, efectivamente cuando estamos pensando en programas sociales, apuntamos al corazón de cómo mejorar la situación de las personas para que tengan mayores niveles de dignidad.

Dicho lo anterior, paso al tema de ciudadanía. Nosotros pensábamos que el desarrollo humano era ampliación de oportunidades, por lo que debía tener un correlato político institucional, y ese correlato se tiene que hacer en nuestra visión de democracia y por eso hemos venido trabajando. Ustedes conocen el informe sobre la democracia, pero para tener un informe de las dimensiones del desarrollo humano, con una visión renovada sobre el tema de democracia y un tema de tránsito como lo es el régimen electoral, se requiere de una plataforma que trate el tema de los derechos políticos, civiles, económicos y sociales en la que éstos no se vean como consagraciones normativas, sino que su exigibilidad y pleno derecho sean una aspiración realizable para todas y todos nosotros. De nuevo una gran plataforma intelectual que se resume en una frase de la señora Hanna Arendt, quien ya pensaba en el término *ciudadanía* como el “derecho a tener derechos”. Una vida digna de ser vivida y un derecho a tener derechos nos dan la plataforma clara para pensar por qué tenemos que proteger en momentos político-electorales especiales los programas sociales, vigilando para que cumplan sus objetivos, brindando oportunidades y sacando a las personas en situación de vulnerabilidad.

PALABRAS INAUGURALES

Vivimos en democracias con sueños de desarrollo humano, pero con sociedades acosadas y limitadas por la pobreza y la desigualdad. Tristemente, América Latina no escapa de eso, de manera que creemos que precisamente este ejercicio apunta al corazón de ese combate contra la desigualdad y la exclusión. Este foro abre canales para proteger efectivamente los programas sociales, y al mismo tiempo, es una gran ventana de oportunidades de participación profunda de la sociedad civil, no sólo en la definición sobre estos mecanismos e instrumentos, sino en la determinación de los mismos. Terminó diciendo que, para el PNUD, para mí, es motivo de gran satisfacción haber participado en el origen y en una etapa intermedia de este esfuerzo colectivo. Espero que esto continúe, pero quiero decirles que desde la institución que represento, vemos esto con enorme contenido de promesa porque no solamente es innovador, sino que es una iniciativa pionera. Vamos a tratar de sistematizar la práctica, vamos a tratar de definir una caja de herramientas que permita la rápida repetición de este proyecto en el ámbito de otros países en los que trabajamos, y felicito al gobierno y a la sociedad mexicana por haber hecho posible esta iniciativa. Creo que es un salto verdadero a la modernidad pensar que podemos darle a los programas sociales el contenido y la protección que requieren en momentos de periodo electoral.

Martín Santiago Herrero

Director Regional Adjunto para América Latina y el Caribe
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Democracia, ciudadanía y política social

*Guillermo O'Donnell**

Cuando me invitaron a decir estas palabras, en principio traté de plantearme un escenario más o menos hipotético, el de un régimen autoritario dirigido por líderes razonablemente racionales, quienes deberían preocuparse de los programas sociales, de la corrupción, ya que eso daña el crecimiento económico y la inversión. Incluso si es un régimen que tiene elecciones, debe preocuparse por tratar de controlar el clientelismo para evitar la lucha de fracciones que amenaza con desintegrarlo.

Felizmente, en América Latina vivimos en países con regímenes democráticos, sin embargo, cabe preguntarnos si este hecho de vivir en democracias políticas agrega una razón para no proteger los programas sociales. Al cuestionar por qué un régimen mínimamente racional debería preocuparse por evitar la corrupción y el clientelismo, partimos de una pregunta positiva; en mi exposición voy a tratar de responderla y de fundamentarla al trazar algunas conclusiones que derivan de esta fundamentación.

Por supuesto, no voy a entrar en detalles específicos sobre programas sociales o culturales, en parte por falta de tiempo, pero también porque me parece que aquí hay gente que sabe mucho más que yo cuál es la implicación de decir que tenemos un régimen político democrático. Se trata de países que cuentan con elecciones razonablemente limpias y competitivas, con ciertas libertades llamadas habitualmente políticas, como de asociación, de opinión, de movimiento, cosas muy conocidas para nosotros.

En este régimen tenemos el derecho de votar y por lo tanto de decidir quiénes habrán de gobernarnos por un periodo; asimismo, este régimen nos asigna el derecho de poder ser electos, de participar en la toma de decisiones respaldadas por la supremacía coactiva del Estado.

* Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.

En breves escritos, particularmente en el capítulo con el que tuve el gusto de contribuir, sobre el informe de democracia en América Latina, argumento que mediante la asignación de estos derechos, la democracia nos construye como ciudadanos políticos. Es decir, que hay personas capaces de ejercer la responsabilidad de co-constituir el poder político y eventualmente de participar en forma directa en el ejercicio del mismo.

En este sentido, la democracia es en sí un reconocimiento, una apuesta colectiva a la responsabilidad y dignidad del ser humano y, por cierto, para una versión hoy predominante en las ciencias sociales, quiero anotar que ya aparece el Estado, es decir, el Estado está en la democracia, estableciendo la legalidad necesaria para que esas elecciones y esas libertades rijan razonable y efectivamente. Además, el Estado pone a algunas instituciones al servicio de la efectivización de estas características de un régimen democrático. En la medida en que se limita esto, estamos frente a un Estado parcialmente democratizado; es decir, que a pesar de que contiene ciertas áreas legales e institucionales consistentes en la democracia política, puede tener, como ocurre en otros países, instituciones que siguen siendo profundamente autoritarias. Digo esto porque la democracia y la ciudadanía políticas nos las asigna un régimen político democrático. La democracia más plenamente identificada entraña derechos de ciudadanía civil, social y cultural, entre otros.

Una democracia que tiene una amplia gama de derechos es una democracia de alta calidad, y el Estado respectivo, en la medida en que alberga y efectiviza estas diversas gamas de ciudadanía, es un auténtico Estado democrático de derecho. En ningún país se ha logrado plenamente ese hecho, ese horizonte normativo a veces se acerca y otras se aleja dependiendo de los distintos momentos y de las historias particulares de los diversos países.

En América Latina estamos aún lejos de este horizonte normativo. Aparte de elecciones razonablemente libres y de libertades que por definición no suponen un régimen democrático, en la mayoría de los países latinoamericanos los aspectos sociales, culturales y algunos políticos de la ciudadanía son escasos, inseguros y cegadamente distribuidos; en estos países es posible afirmar que desgraciadamente tenemos democracias de baja calidad, sostenidas por un Estado parcialmente democratizado que contiene una soberanía truncada, una ciudadanía de baja intensidad.

Por supuesto, esta falla en el cálculo se relaciona fuertemente con la extendida pobreza y desigualdad que caracteriza a nuestros países, pero aún así, todos seguimos siendo ciudadanos y manteniendo el derecho a ser reconocidos como

tales, no sólo como destinatarios o presuntos beneficiarios de las políticas públicas, sino también como origen del poder político y decisorio que descansa en esas políticas sociales.

En todo Estado hay un gobierno que decide para el bien general de su población; aun los Estados más horribles, más brutales, aseguran permanentemente este hecho. En un régimen autoritario, se supone que somos sujetos que debemos recibir agradecidamente los resultados de las decisiones y políticas; en cambio, una diferencia fundamental en un régimen democrático consiste en que cuando oímos esos discursos los ciudadanos podemos actuar ante ellos con base en la legítima pretensión de que esos discursos del bien público sean auténticos.

Este compromiso de autenticidad nos hace ver la incorporación de un derecho político público irrenunciable, pues los ciudadanos en una democracia, especialmente en una democracia de baja calidad, tenemos ese derecho público irrenunciable al Estado.

Ese derecho al Estado no es a cualquier Estado, sino a uno que exhibe un alto grado de autenticidad, que aun entre los miembros de la política y con los recursos disponibles es un Estado que orienta regularmente sus normas, donde las acciones de sus instituciones han sido las metas del bien público. Por supuesto que no obsta que discuta las metas con la sola realización, eso es parte del disenso normal y de la discusión sobre democracia, pero sí contiene la permanente y legítima expectativa de que las acciones de las instituciones dotadas sean auténticamente consistentes con los aspectos del bien público que dicen atender. Obviamente esto las hace incompatibles, entre otras cosas, con hechos de corrupción y con la utilización clientelar de programas electorales.

El derecho a un Estado democrático constituye un derecho político fundamental. Este derecho al reclamo de la autenticidad frente a políticas estatales concretas, definidas, específicas, es legítimo y reclamable; en buena parte apunta hacia la transparencia y constitucionalización del derecho a la información.

Este último derecho mencionado es importante para crear las condiciones que efectivicen la demanda de autenticidad de toda política estatal. Si éste es un derecho que tenemos los ciudadanos, hay un derecho concomitante, el de la inducción democrática, el derecho que tengo de intentar convencer a otros ciudadanos para que reaccionen o se coloquen frente a una determinada política pública, en formas que considero convenientes para las metas que articulo dentro de los cursos de conflictos de la vida democrática.

Me parece que esos temas tienen que ser atendidos prioritariamente en términos de lo que estamos discutiendo. Obviamente los problemas sociales afectan a importantísimos gastos y ámbitos en la producción, precisamente los más afectados por pobreza y desigualdad, en esto se juega nada menos que la realidad, la materialidad de su ciudadanía, por lo que estas políticas deben estar sujetas a fuertes e institucionalizadas cobranzas de autenticidad.

Insisto entonces en que como parte del derecho ciudadano a la democracia en un Estado, está el derecho derivado a la cobranza y a la instrucción. La cobranza de autenticidad sólo puede existir como derecho porque es ejercido por y para los distintos ciudadanos que, en democracia, son el único origen válido del poder y la autoridad que ejerce el Estado.

Por supuesto, las prácticas corruptas tienen múltiples consecuencias negativas que merecen un examen crítico, pero considero que éstas son desviaciones, negaciones prácticas del discurso total, si se quiere, una traición a su debida autenticidad y por lo tanto la negación del derecho básico de la ciudadanía, especialmente cuando se trata —como en nuestros países— de ciudadanía de baja intensidad. Creo por eso que el derecho a reclamar la autenticidad en políticas públicas, especialmente las sociales, es ejercitable no sólo por los que puedan ser afectados directamente por desviaciones, sino por cualquier ciudadano con el propósito de contar con un Estado que se oriente auténticamente a no violar ningún aspecto del bien público. Todo este derecho público que estoy anunciando es fundamental por las aplicaciones del derecho al voto que interesan a todo el conjunto de la ciudadanía a partir de la demanda irrenunciable de que se respeten las normas y los procedimientos propios de todo régimen democrático. Toda esta universalidad de capacidad de reclamo es perfectamente vinculable en relación con el derecho al voto y su separación de los programas sociales como un tema de ejercicio de derechos a la autenticidad de las políticas estatales y el derecho ciudadano. Lo anterior es mucho más que un lujo, es una auténtica necesidad nacional, democrática. Me alegra mucho que México tome ejemplarmente esta garantía para beneficio de América Latina, y sólo quiero decir que parte de la necesidad de la información se vincula con otro tema fundamental de las políticas sociales, por lo que me voy a permitir hacer una sugerencia que tal vez puedan dejar de lado o tomar como alocada, pero que sé que concierne al tema.

La protección y transparencia en la efectividad de los programas sociales debe tener un alto grado de participación informada, sobre todo de los destinatarios de las políticas. Yo sé que México es un laboratorio de iniciativas, de consejos de participación o consultivos y, en alguna medida, de confrontar

decisiones, pues con un sistema tan avanzado en términos de construcción de ciudadanía, sería enormemente importante aumentar esta participación de destinatarios, pero con un paso previo que consistiría en crear un organismo autónomo que contenga todos los programas sociales, constituido por ese Estado inteligente que se manifiesta en este seminario, más la asociación académica y civil. En otras palabras, es un deber cívico del Estado ayudar a representantes civiles a prepararse para ejercer, con pleno conocimiento, sus funciones como ciudadanos representantes de los programas sociales que atañen directamente a sus comunidades, que las personas se elijan por sorteo, que surjan verdaderas muestras de confianza, que se aprenda a ejercer plenamente la ciudadanía y se contribuya por lo tanto a la protección y desarrollo de programas sociales.

Creo que el avance del tema en México lo hace tal vez más posible que en otros países. Éste es un derecho exigible, tenemos que aprender a tomarle la palabra al Estado a partir de la posición de derechos que nos da el estar constituidos en ciudadanos y ser co-constituyentes de poderes. El ejercicio de estas prácticas es uno de los muchos frentes difíciles de obtener, además de los resultados sociales que han contribuido a esa larga lucha por la democracia en nuestros países y en nuestros pueblos.

PRIMERA PARTE
Programas sociales
y derechos políticos y sociales

1. Ciudadanía, clientelismo y política social

Comprar votos, en sentido literal, es un sencillo intercambio económico. Los candidatos compran y los ciudadanos venden votos, como compran y venden manzanas, zapatos o televisores. El acto de comprar votos, conforme a esta perspectiva, es un contrato, o tal vez una subasta, en la que los votantes venden sus votos a la oferta más alta. Este modelo de mercado se expresa en lenguaje coloquial de la siguiente forma en inglés, *vote buying*, en español, “compra de votos”, en francés, *achat de voix*, o en alemán, *Stimmenkauf*. También tiene presencia prominente en tratamientos académicos de fenómeno.

Aunque es simple, el modelo de mercado de la compra de votos debe moderarse. Los partidos y candidatos que ofrecen beneficios materiales particulares a los votantes en general, aspiran a comprar apoyo político en las urnas de acuerdo con la idea de intercambio de mercado. Sus aspiraciones comerciales, sin embargo, pueden toparse con barreras objetivas e intersubjetivas. Por el lado objetivo, no existe certeza alguna en cuanto al cumplimiento del vendedor, puesto que la compra de votos es un negocio ilícito y, como tal, no se realiza dentro de un mercado normal protegido por normas sociales y legales. Por el lado intersubjetivo, las cuentas empíricas de las perspectivas de los participantes revelan que las prácticas electorales que describimos como compra de votos pueden tener diferentes significados dependiendo del contexto cultural.

En principio, la noción central del comercio parece no tener ningún problema. Se refiere a una operación comercial, el intercambio de bienes y servicios por dinero, una operación de rutina que los habitantes competentes del mundo capitalista moderno entienden sin problemas. La mercancía que cambia de manos en actos de comercio de votos tiene también un significado institucional bien definido. Los votos son la expresión formal de la preferencia de miembros individuales de los cuerpos que toman decisiones. Más

ampliamente, las propuestas de comerciar con votos pueden tener como objetivo la decisión electoral o la participación electoral. Pueden tener la intención de persuadir a los individuos de votar de determinada manera, o de votar o no votar, en primer lugar. Las estrategias para alterar resultados pueden enfocarse a desmovilizar a los oponentes activos o a movilizar a los partidarios pasivos. Puesto que a la primera con frecuencia se le llama “compra negativa de votos” o “compra de abstención”, es posible hablar de esta última como “compra de participación”.

La lógica del comercio exige que los actores involucrados participen primero en intercambios efectivos de dinero por bienes o servicios. En ausencia del intercambio recíproco, si los compradores no pagan a los vendedores o los vendedores no entregan, no se habla de actos de comercio, sino de instancias de fraude o robo. La lógica de las operaciones comerciales, además, exige que, segundo, los compradores y los vendedores comprendan qué hacen: que celebran una relación recíproca de intercambio. El comercio involucra la entrega de algo a cambio de algo, objetiva e intersubjetivamente.

En resumen, una definición literal de compra de votos como un intercambio de mercado impone condiciones restrictivas al uso del término. Si hablamos de compra de votos en sentido estricto, basado en el mundo de las operaciones comerciales, se sugieren dos afirmaciones empíricas relacionadas, ya sea de manera explícita o tácita. En primer lugar, afirmamos que ambas partes en realidad intercambian algo valioso, servicios electorales que no estarían a disposición del comprador sin el pago. Sólo si los políticos compran algo con su dinero, en vez de despilfarrarlo sin consecuencias, presenciaremos instancias de intercambio comercial. En segundo lugar, ya sea de manera explícita o tácita, afirmamos también que los políticos y los ciudadanos interpretan su relación como una relación de intercambio.

Pero ambos aspectos son problemáticos. Por el lado objetivo, es posible que en las elecciones los votantes no voten como se espera. Por el lado intersubjetivo, es posible que los votantes no sean capaces de leer las propuestas que se les hacen como ofertas comerciales.

Por lo regular, los presuntos compradores de votos no cuentan con garantías de que los votantes que acepten sus ofertas materiales corresponderán debidamente el día de las elecciones. Esta incertidumbre se debe al hecho de que la compra de votos, aunque es parecida a una operación mercantil, se realiza en un mercado negro, no autorizado, de intercambio ilícito, y no en un mercado normal de consumidores dentro de una red de mecanismos legales

de protección. Por tanto, garantizar el cumplimiento de los votantes tiende a ser problemático debido a cuatro razones inherentes a la mayoría de los acuerdos de compra de votos, y que no existen en la mayoría de las operaciones celebradas en el mercado de consumidores:

La imposición de obligaciones contractuales de voto es problemática desde sus raíces. En general, la compra de votos crea los problemas de compromiso asociados a la entrega diferida de bienes y servicios. Puesto que los compradores de votos y los vendedores no se comprometen a un intercambio instantáneo de mercancía y dinero, los primeros enfrentan la difícil tarea de conseguir que los últimos cumplan sus obligaciones en el futuro, y deben lograrlo sin recurrir a ninguna acción legal. Mientras que los mercados lícitos son esferas institucionalizadas de intercambio creadas y protegidas por la ley, los mercados de votos carecen de regulación y de sanciones aplicadas mediante normas formales. Si los votantes sólo toman el dinero, votan de acuerdo con su conciencia y corren, los partidos y candidatos no cuentan con sanciones legales para castigarlos.

Así, lo que puede parecer un sencillo intercambio económico nunca es tan sencillo, puesto que los compradores de votos no pueden apoyarse en normas sociales de intercambio justo y por la amenaza de sanciones legales que por lo regular sostienen las operaciones de los mercados lícitos. Para tener éxito, los compradores de votos deben resolver complicados problemas de monitoreo e imposición, y es posible que deban superar, también, el obstáculo de contravenir normas democráticas, además del riesgo de acusaciones. Dadas las incertidumbres sistemáticas de cumplimiento que enfrentan, es posible que se sientan renuentes a apostar sus fortunas financiera y política con el frágil recurso de la confianza personal. Si desean garantizar la prestación efectiva de los servicios electorales que solicitan, deben recurrir a una serie de estrategias suplementarias que transforman con eficacia las estructuras de incentivos e información del comercio de votos. Deben transformar la compra de votos de una inversión incierta, contaminada por altos riesgos de abandono de votantes, en un negocio redituable que ofrezca posibilidades razonables de cumplimiento del contrato. Cuatro estrategias comunes diseñadas para reforzar el cumplimiento de los votantes son alicientes normativos personalizados, vigilancia electoral, sanciones informales y pagos contingentes.

Para compensar la debilidad de las normas generales de intercambio económico justo, los compradores de votos pueden recurrir a normas sociales personalizadas para hacer que quienes reciben el dinero cumplan el contrato en las urnas. Para ser más específicos, pueden tratar de activar normas de

obligación personal y reforzar el peso de tales obligaciones a través de la entrega personal de recompensas.

Los intercambios clientelares de recompensas materiales a cambio de apoyo político, en general, se alimentan de la expectativa de reciprocidad.

Cuando el clientelismo toma la forma de patronazgo, los patronos ayudan a sus clientes, les hacen favores y les dan regalos, y esperan recibir su pago más adelante, con la moneda del apoyo político. Al recibir ayuda, favores y regalos, se crean deudas morales.

En los intercambios más efímeros y centrados en las elecciones que distinguen el comercio de votos, es posible que los compradores de votos también intenten crear obligaciones morales de reciprocidad que se pagarán en las casillas. Para lograrlo, pueden realizar la distribución de recompensas materiales no como pagos contractuales, sino como regalos o favores otorgados gratuita y generosamente. Algunos lugares donde comúnmente se dan episódicas entregas de regalos u otorgamiento de favores en relación con elecciones son Benin, Taiwán, Japón, el norte de Portugal y los barrios pobres de Manila metropolitana.

Es posible crear deudas morales también de manera más solapada. Por ejemplo, los cazadores de votos pueden intentar crear obligaciones sociales de reciprocidad pagando salarios por concepto de servicios nominales para el candidato, con el propósito de generar gratitud hacia éste o desconcierto si la persona involucrada pretende votar por otro candidato.

Es posible que los partidos y los candidatos intenten reforzar normas de obligación recíproca administrando la compra de votos a través de redes sociales establecidas y relaciones personales, en vez de organizar intercambios anónimos e impersonales como ocurre en los grandes mercados de consumo. Al personalizar la relación mercantil, es posible que infundan en los receptores un sentido de obligación personal con una fuerza motivacional que sobrepase la influencia seductora de las recompensas materiales y el débil llamado de las normas sociales genéricas. Por tanto, los candidatos muchas veces reclutan a intermediarios que son miembros respetados de sus comunidades, o a otras personas con quienes los receptores sienten vínculos de responsabilidad.

Para compensar la falta de sanciones legales, es posible que los partidos, candidatos y sus representantes traten de imponer sanciones informales a los votantes que se rehúsen a aceptar ofertas materiales o que no voten conforme a las instrucciones. Los votantes desobedientes se exponen, entre otras cosas, al riesgo del ostracismo o exclusión. En las Filipinas, como explicó un vendedor

de votos, “rechazar una oferta como ésa puede interpretarse como un desafío a la buena voluntad del candidato”.

También te identifica como un votante en contra del candidato. También se considera que vas contra corriente.

La imposición de sanciones informales depende de la capacidad previa de descubrir quién no cumple. La vigilancia y el castigo, para emplear el vocabulario de Michel Foucault en su historia de los sistemas penitenciarios modernos, son elementos recíprocos nucleares del ejercicio del poder. La vigilancia provee las condiciones epistémicas para infligir castigos. Las sanciones dependen del conocimiento de la mala conducta. Por consiguiente, para generar o reforzar el cumplimiento, con frecuencia se intenta monitorear el comportamiento electoral levantando el velo del secreto electoral. Al hacerlo, es posible identificar a individuos o comunidades.

Es posible monitorear el voto de los individuos como condición para el pago o como preludeo para la retribución después de la votación si el receptor no actúa conforme a sus instrucciones. Algunas veces es posible contar con funcionarios electorales que observen cómo los votantes llenan las boletas, como se hacía comúnmente a principios del siglo XX en el condado de Adams en Ohio. Aunque la observación directa no es posible, existen varias formas de monitorear el sentido de los votos individuales. En los casos en que los votantes escriben el nombre en la boleta, es posible que se les dé papel carbón para registrar cómo votaron, como en las Filipinas. O se les puede indicar que doblen la boleta de una forma especial, o que hagan un pequeño orificio en una esquina de la boleta, como sucede en Córcega.

Otra forma es dar al votante una boleta falsa o robada ya llena antes de que entre a la casilla. El votante deposita la boleta llena y da la boleta oficial en blanco que recibió en la casilla a otro votante que espera afuera, que llena la boleta oficial a satisfacción del comprador, entra a la casilla y repite el procedimiento. Esta práctica, llamada “la oruga” en Rusia y “lanzadera” en las Filipinas, también era común durante el siglo XIX en Australia y en Estados Unidos, donde se conocía como “el truco de Tasmania”. En un giro más moderno, los compradores de votos en Italia envían a los votantes a las casillas con teléfonos celulares con cámara de video, que éstos usan para enviar imágenes de la boleta debidamente llenada. En lugares donde existen densas redes sociales, como en algunas áreas urbanas de Argentina, también es posible que los comerciantes de votos hagan deducciones confiables sobre quiénes aceptaron su oferta sin violar abiertamente el voto secreto.

Otra estrategia para lidiar con los problemas de monitoreo es pagar a los votantes para abstenerse de votar, con lo que se evita que emitan votos para el oponente. Es mucho más fácil vigilar la asistencia que la votación.

Los comerciantes de votos también pueden monitorear la *asistencia total* de pueblos o colonias. Esta estrategia tiene especial importancia en lugares donde los candidatos y sus agentes distribuyen incentivos materiales en pueblos o colonias enteras, como sucedió en algunas partes de Inglaterra tras la introducción de la boleta secreta en 1872, y en Taiwán a finales de la década de 1980, entre otros lugares.

En la compra de votos, los motivos instrumentales pocas veces son suficientes. Incluso si los receptores cambian su conducta electoral a cambio de beneficios tangibles, casi siempre a las recompensas económicas se acompañan incentivos no económicos. Sin embargo, los compradores de votos pueden acercarse al cumplimiento instrumental puro si superan el problema de la prestación diferida. Para hacerlo, pueden posponer el pago y sujetarlo a la condición de que gane el candidato correcto. En vez de ofrecer anticipos y sufrir la tortuosa incertidumbre de la prestación diferida, los compradores de votos pueden ofrecer pagos contingentes que dispongan recompensas para votantes individuales dependiendo de los resultados totales de las elecciones.

A principios del siglo XX en Francia, los comerciantes de votos algunas veces distribuían la mitad de un billete antes de las elecciones, y entregaban la otra mitad sólo si ganaba su candidato. La misma estrategia se utilizó en otros lugares con pares de zapatos. En una variante más sofisticada en las elecciones del 2000 en Taiwán, los funcionarios del Kuomintang, Partido Nacional, utilizaron un esquema de apuestas para ofrecer incentivos monetarios para que los electores votaran a favor del candidato presidencial del partido. Como explicó un periodista:

Los organizadores del Partido Nacional en el poder y los gánsters locales ofrecen grandes ganancias para atraer votos para Lien Chan, el candidato del partido. Aunque las encuestas de opinión indican que los partidarios se dividen en proporciones iguales en la contienda de tres, prometen pagar el equivalente a 10 libras por cada libra que se apueste por el triunfo del Sr. Lien. Las ganancias que se ofrecen por los otros dos candidatos son de sólo 80 centavos por cada apuesta de 1 libra.

En Tailandia se empleó una táctica similar, en la que se vendieron boletos de lotería de las elecciones. Entonces, para aumentar las probabilidades de

cumplimiento de los votantes, los compradores pueden utilizar una gran variedad de estrategias suplementarias. Pueden tratar de compensar la falta de sanciones formales movilizandoo normas personalizadas y sanciones informales; pueden tratar de resolver el problema de falta de información acabando con el voto secreto, o bien pueden tratar de superar los riesgos de la prestación diferida y efectuar pagos dependiendo de los resultados electorales. Pero la incertidumbre estructural del comercio de votos no se limita a su lado objetivo, sino que se extiende a su lado intersubjetivo.

Como actividad ilícita, la compra de votos se oculta del escrutinio público. La mayoría de los pasos que la conforman no pueden observarse. Muchas veces, sólo podemos ver la oferta inicial. El resto permanece cerrado a la observación desde el exterior, ya sean autoridades electorales, partidos contendientes, ciudadanos, la prensa o escritores académicos. Si bien el cumplimiento es incierto en la medida en que se abstrae de la vista pública, lo mismo sucede con el significado social que los votantes dan a las ofertas materiales que reciben. De hecho, al dinero que observadores externos pueden dar la interpretación de un pago que origina obligaciones, los votantes pueden darle muchas interpretaciones. Pueden considerarlo, por ejemplo, un regalo sin obligaciones, una muestra de virtudes, una amenaza disfrazada o una señal de corrupción, para nombrar sólo algunas posibilidades. Esta diferencia potencial entre lo que se observa y lo que se experimenta hace importante explorar el rango de significados que puede tener una oferta para quienes la reciben. Dichos significados incluyen los siguientes:

Los ciudadanos que se colocan dentro de los parámetros del modelo clásico de mercado pueden percibir las ofertas materiales como anticipos por concepto de servicios electorales. Tales pagos son parte de una relación mercantil. Si los votantes aceptan la oferta material, saben que se espera que cumplan con su parte del trato en las casillas. Como un votante del área rural de México, quien expresó la lógica directa del intercambio mercantil: “Aquí, si le das a alguien un pollo, vota por el pollo”.

Los ciudadanos pueden interpretar las ofertas materiales de campaña no como el principio de una relación de intercambio, sino como el final de la misma. En tales circunstancias, los pagos se hacen por lo regular como salarios derivados de la prestación de servicios concretos nominales durante la campaña o el día de las elecciones, como la colocación de pósters o la observación de casillas.

Los regalos (al igual que los pequeños favores) son transferencias unilaterales que no crean obligación explícita de corresponder en las urnas. Por ejemplo,

Shelly Rigger explica cómo los comerciantes de votos taiwaneses llevan regalos cuando visitan los hogares para promover a sus candidatos.

Interpretar las ofertas materiales como anticipos, salarios o regalos, coloca a dichas ofertas en el ámbito del intercambio recíproco. Pero las ofertas pueden tener también una serie de significados más simbólicos o tácitos para quienes reciben la oferta, incluyendo los siguientes:

Se puede interpretar una oferta como reparación por el mal sufrido en el pasado. En Benin, por ejemplo, muchos votantes ven las ofertas como oportunidades para que se les devuelva dinero que los políticos han robado. Los habitantes de pueblos consideran las ofertas prácticamente como su única oportunidad de obtener algo de la gente del gobierno. Aceptar una oferta, en otras palabras, es la forma en que los filipinos pobres obtienen algo de una acertada reclamación de los recursos de quienes se encuentran en posiciones superiores. Es una oportunidad momentánea para que los ciudadanos ordinarios transformen relaciones desiguales, en ocasiones coercitivas, en relaciones más equitativas y justas. Es un acuerdo que permite al votante no sólo obtener una ganancia material, sino también alcanzar algo de dignidad.

Una oferta puede ser ofensiva. Aceptar la oferta dañaría el respeto que la persona se tiene a sí misma. Muchos votantes pobres de áreas rurales de México perciben la venta de derechos políticos como un ataque a la dignidad personal. De igual manera, los filipinos pobres de la zona urbana consideran que aceptar el pago es entregar su derecho a votar o vender sus principios.

Para los votantes individuales, entonces, recibir y responder a una oferta puede tener una gran variedad de significados sociales. Pueden entender su interacción con el partido, candidato o intermediario respectivo de muchas maneras. Los participantes pueden considerar que se comprometen a un intercambio económico simple, según el modelo de mercado, o se colocarán fuera de la lógica del intercambio mercantil y el modelo de mercado, o bien pueden situarse fuera de la lógica del intercambio mercantil y pensar en ellos mismos garantizando rectificaciones, recibiendo un regalo, reconociendo el poder o reconociendo la buena voluntad. Así, al aceptar o rechazar ofertas, o al cambiar o no su conducta electoral, los ciudadanos pueden verse motivados por muchas razones. Pueden actuar debido a los intereses materiales, o en vez de miedo, por deber, gratitud, indignación y similares.

Es posible que algunos de estos significados intersubjetivos se hayan desarrollado en respuesta a las incertidumbres objetivas que intervienen en la

compra de votos. Para favorecer el cumplimiento fuera del marco de un mercado normal, como ya se vio, los compradores de votos adoptan una serie de estrategias de imposición que pueden generar, intencionalmente o no, los significados particulares que los ciudadanos relacionan con la compra de votos. Por ejemplo, la necesidad de estrategias normativas personalizadas, para compensar las débiles normas de intercambio justo, puede transformar los pagos en regalos, mientras que la necesidad de sanciones informales, para compensar la falta de sanciones legales, puede convertirlos en amenazas de extorsión.

Independientemente de su origen, podemos esperar que tales diferencias intersubjetivas en el significado de recompensas materiales tengan consecuencias en el éxito objetivo del comercio de votos. Puesto que todas las cosas son iguales, es posible llegar a la conjetura, por ejemplo, de que un votante que considera una oferta una expresión de benevolencia y cuidado, estará más predispuesto a votar por el candidato designado que un votante que considera la misma oferta una compensación por errores pasados, o un votante que la considera un ataque a su persona o su dignidad. Además, es probable que las diferencias en significado social tengan consecuencias en la relación entre los ciudadanos y sus representantes. En general, es de esperar que el comercio de votos disminuya la rendición de cuentas programática de los partidos y políticos. Pero diferentes interpretaciones de la compra de votos pueden llevar a los votantes a adherirse a ideas algo distintas de rendición política de cuentas. Es probable que las actitudes hacia los funcionarios electos difieran, por ejemplo, entre quienes literalmente venden su voto por un trago y quienes recompensan lo que perciben como benevolencia personal de un candidato. En el primer caso, es posible que la rendición de cuentas no vaya más allá de exigir el pago electoral intermitente. En el último caso, el político puede estar sujeto a solicitudes de ayuda. En los barrios pobres de Buenos Aires, donde las ofertas materiales muchas veces se convierten en favores, los habitantes piensan que los políticos son parte esencial de su red de solución de problemas cotidiana. Antes y después de las elecciones, los políticos locales enfrentan una corriente diaria de solicitudes de alimentos, medicinas, ropa, reparaciones de emergencia en el hogar, y más. En síntesis, la forma en que los votantes interpreten las ofertas que reciben en la época electoral puede tener consecuencias de gran alcance para sus expectativas políticas y su comportamiento entre elecciones.

Para concluir quiero mencionar que las actividades distributivas que convencionalmente describimos como compra de votos –los compradores

de votos entregan un puñado de dinero a ciudadanos individuales— al principio parecen sencillas transacciones comerciales. Al parecer, los votantes, impulsados por un sencillo cálculo de ganancia económica, venden sus servicios electorales al mejor postor. Incluso, lo que parece una comercialización de los derechos de voto, con frecuencia es cualquier otra cosa, menos eso. La comercialización del voto, entendida literalmente, es un negocio demandante cuyos requisitos objetivos e intersubjetivos son difíciles de cumplir. Del lado objetivo, la compra de votos exige que los ciudadanos efectivamente cambien su comportamiento electoral en respuesta y de conformidad con las ofertas materiales particulares que reciben. Salvo que los votantes acepten y correspondan en forma recíproca a las ofertas que reciben, la transacción comercial permanece trunca. Del lado intersubjetivo, la comercialización del voto exige que ambos socios comerciales entiendan su interacción como una relación comercial.

Aunque presupone que los receptores voten conforme a las preferencias electorales de los compradores, exige además que ellos entiendan su elección electoral como un pago entregado a cambio de dinero u otros beneficios personales que reciben de un partido, un candidato o sus intermediarios. Con frecuencia, las realidades empíricas de la compra de votos difieren de una de estas dos suposiciones centrales del modelo de mercado. Para los compradores de votos, la falta de sanciones formales, la opacidad del acto de votación, el peso de las normas de anulación, y la naturaleza ilegal de la compra del voto, hacen que el cumplimiento del votante sea un esfuerzo más engañoso de lo que sería bajo condiciones normales del mercado. Las estrategias de solución que los compradores de votos pueden idear —invocando normas sociales de reciprocidad, violación del voto secreto, vigilancia de la asistencia, concepción de sanciones informales o introducción de pagos contingentes— tienden a mejorar el problema de deserción de los votantes, aunque casi invariablemente se quedan cortas para *garantizar* el cumplimiento de los votantes.

Para los vendedores de votos, el intercambio de dinero por votos puede tener un montón de significados, muchos de los cuales se extienden más allá del dominio del comercio de mercado. Sabemos poco sobre la distribución empírica de actitudes populares hacia la compra de votos en las nuevas democracias del mundo en desarrollo. Incluso bien puede ser el caso que la simple idea de vender los derechos de sufragio tan duramente ganados al mejor postor sea ajena a la mayoría de los ciudadanos objetivo de los aspirantes compradores de voto. En términos de entendimiento intersubjetivo, la comercialización de votos bien puede ser un fenómeno escaso y más bien

excepcional. Mientras más se alejen los políticos y votantes de una sencilla transacción comercial, un acto normal de comercio, menos viable es la descripción de su relación con base en el modelo de mercado, y el hablar de adquisición de votos o compra de votos, un mercado de votos y otros conceptos similares. La transacción de mercado puede dar un modelo idealizado de lo que transpira entre comprador y vendedor, y un conveniente conjunto de categorías que se usan. Aún causa que pasemos por alto muy fácilmente lo que no podemos observar: el grado de cumplimiento por parte de los votantes, así como el rango de significados que ponen a las ofertas que reciben. Esto no es para discutir que el modelo de mercado no tiene utilidad analítica. Por el contrario, nos permite identificar las formas específicas en que las prácticas concretas de compra de votos realmente se aproximan a las transacciones mercantiles, e identificar el rango de consecuencias que resultan de ello.

Incluso, para evaluar las reclamaciones empíricas, así como los juicios normativos sobre la compra de votos, necesitamos estar conscientes de la brecha que con frecuencia aparece entre las vinculaciones del modelo de mercado de compra de votos y la forma en que realmente ésta funciona y se juzga alrededor del mundo. Para responder a las preguntas clave sobre las causas y consecuencias de la compra de votos, necesitamos reunir más conocimiento fáctico sistemático sobre las múltiples estrategias de movilización y manipulación electoral que los observadores políticos y académicos por lo común están prestos a describir como compra de votos. En especial, si deseamos saber si las instancias de compra de votos que observamos son francas transacciones comerciales o algo más, necesitamos rascar por debajo de la superficie de las apariencias fáciles. Necesitamos entendimientos más ricos y profundos de sus contextos institucionales y culturales. Es decir, necesitamos generar informes empíricos rigurosos sobre sus cimientos objetivos e intersubjetivos.

Frederic C. Schaffer

Universidad de Harvard, Estados Unidos

El trabajo que aquí se presenta sobre Argentina está basado en las investigaciones que hemos hecho con Susan Stockes y con Marcelo Nazareno en torno a dos preguntas básicas: qué es y qué características tiene la compra de votos en Argentina, a las cuales intento responder en la parte teórica, donde aprovechando la exposición anterior defino el concepto de *compra de votos*; y si realmente ésta da resultados, si los gobiernos y quienes manipulan los programas y los fondos públicos tienen éxito con este tipo de acciones. Una buena noticia para algunos a este respecto podría ser que el clientelismo apunta.

Hay estrategias clientelares en Argentina, pero no siempre dan en el blanco. Las encuestas que hicimos –dos encuestas grandes en tres o cuatro provincias argentinas– muestran que hay un bajo rango de aceptación en los ciudadanos que muestran que no sólo a veces no dan resultados, sino que incluso dan el resultado contrario, que es lo que hemos llamado “movilización negativa”: efectos negativos del clientelismo. Pero me puse a pensar por qué a los mexicanos les interesaría hablar de Argentina; creo que en lo que está pasando acá hay muchas similitudes, muchas condiciones parecidas, y entre ellas la primera que quería poner de relieve son las condiciones sociales. En América Latina en general, y estos dos países no son una excepción, hay graves déficits con resultados de desigualdad, simplemente datos de ocupación. No los quiero aburrir, pero la desigualdad y la cantidad de pobres son muy importantes en los dos países; tenemos índices de desarrollo humano semejantes, esperanza de vida similar, cantidad de analfabetos y desigualdad media por el índice de Gini muy parecidos, así como otros indicadores.

De acuerdo con una base de datos pública del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hay algunas cosas interesantes para pensar que en Argentina hay mayor confianza en los municipios, que hay cumplimientos, derechos políticos y sensación de que hay mejor voz y rendición de cuentas. El otro elemento que

quería mostrar es el de la participación electoral en Argentina. Hay mayor participación electoral, quizás simplemente porque es obligatorio votar. Estos elementos los quise mostrar porque, comparado con México, en Argentina las condiciones están dadas para que no haya clientelismo, para que la democracia sea un poquito de mayor intensidad, de mejor calidad y, sin embargo, no es tan así, no es tan automático este proceso, no es tan simple y lineal. Si bien existen las diferencias institucionales que les conté, como que votar es obligatorio en Argentina desde los 18 hasta los 70 años y hay un castigo por no hacerlo, no votar no ha sido percibido como grave, un poco porque no se pone en vigencia; ahora hubo una reforma electoral en donde las multas se actualizaron por lo menos, y entonces ahí hay montos de dinero que son reales, no como era antes, y hay un castigo a funcionarios públicos, pero lo que quiero poner de relieve aquí como otra diferencia institucional es el sistema de boletas, el instrumento que se usa para votar en Argentina, uno de los sistemas más antiguos del mundo.

Los partidos políticos imprimen sus propias boletas; cada partido lleva algunas reglas de la justicia electoral y, en entrevistas, los políticos dicen que no es buen sistema porque la gente se confunde cuando va a votar. Entonces, si no se les da boleta en su casa, la gente ya la tiene preparada y no hay problemas; después, cuando entra al cuarto oscuro, les voy a mostrar un ejemplo de cómo funciona la boleta: esto fue en 1999 en Córdoba, de donde yo soy. Para votación de diputaciones provinciales cada partido tenía una boleta diferente, lo que quiero mostrarles es que la boleta está dividida en dos, si yo hubiera querido votar por los candidatos para diputados provinciales de uno u otro partido, hubiera tenido que cortar la boleta por una línea de puntos que no es una línea perforada. A lo mejor a ustedes no les llama la atención porque ya están acostumbrados a la boleta australiana en la que uno simplemente hace una marca y elige al candidato, pero esto es una de las condiciones que hace más fácil el monitoreo y el clientelismo, ya que los partidos hacen citas y reparten las boletas como si fuera propaganda y entonces la pelea entre los punteros políticos es quién fue el último en visitar a la persona para que ésta tenga la boleta para ir a votar.

Los datos que voy a presentarles son de encuestas que hicimos en Argentina en 2002, de 1 920 entrevistados en tres provincias en Buenos Aires, Misiones y Córdoba, con Marcelo Nazareno y Susan Stockes. Estos datos se complementan con la base de municipios que tiene resultados electorales en el ámbito municipal, así como datos sociodemográficos de condiciones de la vivienda y de presupuestos, es decir, cómo gastaban el presupuesto esos alcaldes, esos superintendentes. Por uno lado y por otro, analizamos un programa que se llama Jefes y

Jefas, que alcanzó a tener 4 mil beneficiarios. Fue el mayor programa de transferencia de ingresos hasta entonces y consistía en otorgar cinco dólares por mes a personas desempleadas y que tuvieran a cargo hijos. Entonces nosotros nos preguntamos si eso era posible, si el programa era objeto de manipulación.

Presento primero el resultado de la encuesta, siempre tomando en cuenta que es un tema delicado preguntar sobre la compra de votos ya que involucra cuestiones de dignidad. La conclusión general es que la compra de votos es efectiva siempre que los partidos puedan razonablemente controlar las acciones de los votantes a partir del monitoreo, y de ciertas inferencias de cómo esa persona va a votar, y de que haya modos de amenazar verosímilmente con sanciones a los votantes.

En Argentina, la tradición intelectual o de la academia asume en las investigaciones que el voto de los pobres es el voto del partido peronista. Nosotros nos preguntamos en la investigación si el clientelismo estaba relacionado con ser peronista y si no era un error, ya que también puede estar relacionado con ser pobre y no ser peronista. Los resultados indicaron que tener bajos ingresos es un factor de aceptación o respuesta más clientelares por partido de la gente, pero que ser afín al partido peronista también lo era. Algunos resultados indican que, por ejemplo, 12% del total de la muestra dijo que en el último año había recurrido a alguna persona por ayuda y 36% de toda la muestra dijo que si el jefe de familia perdiera su trabajo recurriría a un partido político o a un puntero por ayuda. Del total de la muestra, si tomamos a las personas de bajos ingresos, 45% acudiría a un puntero por ayuda en caso de perder el trabajo, y al preguntar si recibir algo en la campaña influye en su voto, 5% de los entrevistados peronistas dijeron que sí. Con esto lo que hemos hecho es establecer un rango porque en el total de la muestra 35% sí sabía que los partidos repartían y que podían nombrar qué partidos eran. Entonces creemos que el rango de clientelismo que puede haber es de entre 7 y 35 por ciento.

Hicimos una simulación con estos datos para ver las diferencias que había entre los simpatizantes de dos partidos, en este caso el radical y el peronista; vimos así que la probabilidad de que un simpatizante peronista admitiera que una dádiva influyó en su voto era de 58%; mientras que en el simpatizante del partido radical era de 18%. Con la base ecológica vimos que las autoridades argentinas, al distribuir fondos, siguieron una estrategia de manipulación de gastos: buscaron notablemente al votante marginal, que es al que se necesita convencer y el que originalmente tuvo resultados negativos. Esto refleja además a qué municipios le dieron más, y si el intendente era del signo peronista o del radical.

Notablemente se desviaron más recursos tomando en cuenta todas las variables como constantes, se les repartió más desde el programa nacional a los intendentes peronistas y éstos son los efectos simulados de los fondos del Plan Trabajar sobre el voto, quiero decir, cuánto rindió ese Plan Trabajar que se repartió en los municipios a nivel de votos: a medida que sube la cantidad de votos, sube la cantidad de Planes Trabajar. Eso les sirvió a los intendentes peronistas y radicales en 1998 y las elecciones fueron en 1999. Un año antes era rentable conseguir más fondos del Plan Trabajar, pero en el año de las elecciones, mientras más fondos recibían, menos votos conseguían los intendentes radicales.

Es evidente que hubo un fondo de movilización negativa para ciertos gobiernos, entonces respecto de la pregunta si se gana siempre con la manipulación, y dados estos resultados, la respuesta es que no. Una de las razones que se debe seguir investigando es que pueda haber desperdicio, los votantes hacen fraude, no cumplen con su parte del contrato, entonces reciben lo que les dan y votan otra cosa; también puede haber perjuicio directamente por movilización negativa, los votantes tienen reacciones negativas al ver este particularismo y votan por el contrario pensando que esto es contrario al interés común, al bien público. Los mecanismos que facilitan esto en Argentina son que no hay tipificación del clientelismo como delito, no hay una idea clara en la ciudadanía de cómo denunciar estas manipulaciones. La estructura de la boleta y una pronunciada desigualdad social que en estos últimos años se ha visto aún más agravada es causa de transparencia en el caso de los usos sociales. Las conclusiones son que el electorado en Argentina es muy sensible, está predispuesto a no premiar e incluso a castigar prácticas particularistas.

Esta predisposición podría ser aumentada con diseños institucionales y difusión de datos sobre el gasto público, o sea que podríamos trabajar sobre una tendencia que puede ser buena. Los propios gobiernos no tienen todas las herramientas cuando quieren hacer manipulación del gasto, como el caso que vimos en el Plan Trabajar. No tiene sentido hablar de propuestas porque en realidad vengo a preguntar cómo se hace. Me parece que la cuestión de la vigilancia y de la alerta ciudadana es central, tanto como las reformas electorales que nosotros en Argentina necesitamos y que acá ya tienen. La construcción de ciudadanía tiene que ser un tema que se incluya desde los planes escolares como una especie de vacuna contra la manipulación. En Argentina, los políticos están haciendo ahora las campañas electorales repitiendo una frase que ellos dicen que era de Perón: “Ustedes vayan, coman las empanadas y voten como ustedes creen”. Encontramos así este discurso republicano en partidos que, paradójicamente,

se supone eran los más avezados en estos temas. Me parece, sin embargo, que si hubiera alerta desde pequeños —recordemos que la construcción de ciudadanía no se hace de un día para otro—, los resultados podrían ser mejores.

Valeria Brusco

Universidad Católica de Córdoba, Argentina

Realmente tenemos un problema de entrada para evaluar si las acciones públicas en los programas sociales son o no sujetos de manipulación política. Todos los gobiernos que se someten a elecciones buscan cierto efecto electoral de sus políticas públicas, esto es una parte esencial de su quehacer político; sin embargo, lo que quiero hacer notar es que fundamentalmente lo que debe preocuparnos es la cuestión de la autenticidad del derecho al Estado, a un Estado auténtico. Cabe señalar que hay una gran gama de fallas o de déficits en la autenticidad cuando hay programas y beneficiarios impulsados por los políticos; una muy vigente en casi todos los sistemas democráticos es el llamado *pendaring*, término que traduje como *política de complacencia*. Es una idea muy sencilla: un gobernante, un partido político, ofrece, por ejemplo, que va a ser el gobierno de los campesinos, aunque no tiene ninguna intención de hacer ningún programa para los campesinos. Este tipo de simulaciones y de mentiras es el que se promueve finalmente dentro de una campaña política.

Hay otra parte del trabajo de Susan Stockes que tiene que ver con la teoría de la traición de mandatos. El ejemplo más sonado de alguna forma fue la llegada de Menen al poder, que llega en una plataforma de izquierda y, sin embargo, una vez en el poder realiza una reforma neoliberal completamente contraria a sus promesas de campaña. Por supuesto, hay otras partes de este problema de autenticidad, como son las redes de patronazgo, o los empleos públicos que son entregados en función de partidismo y, por supuesto, la parte de obras públicas, la idea fundamental de utilizar la obra pública para beneficiar a ciertos grupos, clientelismo que a mi modo de ver es uno de los problemas que tenemos con una recurrencia demasiado alta. Para mí, una definición de clientelismo tiene que ver con clientes y con patrones en donde hay beneficios discrecionales privados, generalizados; son bienes públicos a cambio de cierta lealtad, y por último, lo que yo podría poner específicamente como dádivas electorales o compra de voto el día de la elección es parte de lo que Fred Schaffer expuso en su libro *Lessons for sell*.

Tenemos que tratar de entender qué es clientelismo y qué no lo es. Habrá que definir también qué es *particularismo*, que es mi traducción de *power politics*, y qué son, digamos, las políticas sociales, en dónde las podemos ubicar. Los déficits que tenemos aquí son básicamente los que Fred escribió como un eje de focalización; es decir, qué tan específica, qué tan generalizada es la transferencia que se está entregando, puede haber transferencias universales y puede haber transferencias a grupos, a ciertos territorios, a áreas geográficas específicas o hasta a individuos. Por otra parte, la otra dimensión tiene que ver con el grado de discreción en la asignación: se te puede retirar un apoyo una vez que te fue entregado por las decisiones que tomaste en el voto, por ejemplo, los políticos o los burócratas que deciden quién entra o quién no dentro de un programa y lo que este esquema trata de decirnos si consideramos los programas sociales en México, empezando desde el reparto agrario, digamos desde la parte de hasta abajo, que tiene un alto grado de discreción. Yo lo pongo a nivel individual aunque estemos hablando de ejidos colectivos en muchos casos.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es para muchos el ejemplo de un programa social clientelista. Básicamente se trata de programas en los que los beneficios fueron muy individualizados y con un alto grado de discrecionalidad, pero en México sí nos hemos movido claramente hacia transferencias condicionadas con mucho menor discreción, pero por otro lado tenemos este Estado de bienestar incompleto del cual se ha hablado mucho en los debates. Y en la parte del particularismo lo que destaca claramente es el fondo de infraestructura social, que manejan los municipios para obras públicas, el cual sí se ha movido hacia una mayor discrecionalidad en la asignación.

El Pronasol se podría considerar como el epítome de un programa social con características clientelistas, o por lo menos la parte de Pronasol que era del orden del 30 o 40% de los fondos que se entregaban a individuos o a pequeños grupos, a un ejido o un grupo de productores. Cuando separamos los datos del Pronasol a escala municipal, encontramos dos relaciones importantes: una es qué tantos pesos per cápita se asignaron a los municipios mexicanos en dinero del Pronasol para bienes privados, es decir, bienes que Pronasol entregaba a individuos, esto último tiene una relación curvilínea; es decir, no es cierto que hay mayor clientelismo en los lugares más pobres, lo que tenemos aquí es que los lugares más marginados del país no son los que reciben más clientelismo. El clientelismo es una característica en niveles intermedios de desarrollo, y esto es importante porque muchas veces pensamos que debe estar en donde están concentrados los pobres y lo cierto es que en muchos de los lugares donde hay

mayor pobreza los partidos no necesitan recurrir al clientelismo, tienen otras formas mucho más directas de comprar el voto.

La otra cuestión es la diferencia en la competitividad electoral, en donde se debe considerar si hay un solo partido en el municipio o si hay competencia electoral, o si los municipios son de oposición, entonces los perfiles de clientelismo van a cambiar. Respecto de la medición sólo quiero decir que debemos tratar de medir cuáles son los efectos electorales de los programas sociales. Esto no nos quita la obligación de dirimir este tipo de controversia sobre que si esto es un premio legítimo al desempeño o se trata de una manipulación; por ejemplo, de acuerdo con unos datos de la encuesta de salida de *Reforma* de 2006, existía una diferencia muy fuerte del perfil electoral, en donde el apoyo a Calderón era mucho más alto entre beneficiarios del Pronasol.

Ahora, el problema es que esto no se puede tomar simplemente como evidencia de que hubo manipulación clientelista o de que los programas sociales tiene efectos electorales. Necesitamos entender algo sobre los mecanismos, sobre quiénes son los que pueden o no haber cambiado su decisión de voto en función o no de los programas sociales, ya que éstos no escogen a sus beneficiarios.

Oportunidades es el caso más patente: no escogen a sus beneficiarios en forma aleatoria, es decir, Oportunidades tiene criterios muy claros sobre quiénes son los que deben recibir estos apoyos; por lo tanto, quienes hacen la comparación de los datos brutos de beneficiarios y no beneficiarios en realidad cometen una falacia muy seria al comparar dos grupos que no son estrictamente comparables en niveles socioeconómicos, características étnicas, culturales, niveles de competencia política, etcétera.

Si uno utiliza distintos métodos estadísticos o diferentes encuestas puede encontrar que básicamente no hubo ningún beneficio electoral a partir de Oportunidades, hoy del Seguro Popular para Calderón, si se comparan dos individuos con características socioeconómicas prácticamente idénticas, y uno es beneficiario y otro no. Se trata de ver si estas personas tienen o cambiaron de preferencia electoral, y no encontramos evidencia estadísticamente significativa de un cambio de preferencia.

Si se hace un análisis de inferencia ecológica a nivel municipal, se recoge que los datos agregados electorales de un municipio incluyen beneficiarios y no beneficiarios, esos dos grupos pueden tener comportamientos electorales completamente diferenciados entre sí y esta característica lo que más o menos sugiere es que mientras más dinero se otorgó en Oportunidades en un municipio, menor fue el apoyo para Calderón. Sin embargo, si usamos la encuesta de salida

de *Reforma* encontramos que hay efectos partidistas del orden del 8 o 10% dependiendo del programa que estemos viendo. En cuanto a lo que llamamos el grupo tratado, es decir los grupos, los individuos que recibieron Oportunidades, comparado con un grupo experimental de control no tratado, que son los que no recibieron Oportunidades –y lo mismo con el Seguro Popular–, encontramos una diferencia de apoyo electoral a Calderón como del 8 u 11% dependiendo del programa, pero lo más importante es que aunque el efecto es bastante grande y es estadísticamente significativo, no es un cambio en la decisión de voto, es un cambio en todos los atributos que estos votantes le dan al gobierno en turno; es decir, estos votantes no sólo deciden que quieren votar por Calderón más que por López Obrador o Madrazo, sino que además tienen mucha mayor aprobación para el presidente y una mejor evaluación de cómo les va en su bolsillo. No olvidemos que para un pobre que recibe Oportunidades éste representa 30 o 40% de sus ingresos familiares, es una mejor aprobación de cómo les está yendo individualmente, por lo que tienen una mayor identificación partidista que los politólogos tienden a decir que es una característica más fija. El hecho es que los beneficiarios tienden a decir que son panistas mucho más que de otros partidos, y también tienen lo que se llama termómetros de comparación entre candidatos, mucho más favorables hacia Calderón.

El resultado fundamental es que estamos viendo un efecto de cambio auténtico de preferencias en donde se está auténticamente recompensando desde el punto de vista de los pobres a un gobierno que hizo programas que ellos consideraron benéficos. Sí hay una serie de principios que podemos poner en práctica para reducir la incidencia del clientelismo: uno de ellos sería reducir la parte de obras públicas y controlar la corrupción con algo que se llamó “conexión fiscal”; finalmente, cuando una obra pública se financia con dinero que viene de la lejana ciudad de México, en lugar de con dinero que se cobró a los votantes de ese municipio, la vigilancia y todos los mecanismos de contraloría se van a ver mucho más disminuidos y todo mundo tiene incentivos de pedir más. Lo único claro es que la competencia electoral es uno de los principios básicos, y en la medida en que se tenga mayor competencia electoral hay una posibilidad de que los lugares más pobres no sean lugares completamente permeables a la entrada y a la competencia, y en esa medida serán menos sujetos de clientelismo.

Alberto Díaz-Cayeros

Universidad de Stanford, Estados Unidos

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

La primera razón por la que necesitamos proteger los programas sociales es porque con la desigualdad que hay en México, y con la pobreza que padece una buena parte de su población, requerimos programas sociales de largo plazo y queremos que sean efectivos y estén lo más alejados de la dinámica del clientelismo.

No se trata de identificar a los programas sociales con el clientelismo, sino de encontrar cuáles tienen que ser los mecanismos inherentes al propio programa social; es decir, el acceso a beneficios, la forma como se entregan una serie de bienes y servicios a población que requiere un conjunto de apoyos, cómo se tiene acceso a los beneficios y cómo se sabe que esos beneficios están produciendo objetivos sociales: permanencia de los niños en la escuela, mayor capacidad de ingreso, alimentos nutritivos o el tipo de apoyo que están recibiendo, libros de texto, etcétera, que los programas estén cumpliendo el objetivo social para el que fueron hechos. Se requiere entonces que la puerta de ingreso sea clara, que la forma de recibir el beneficio sea lo más institucional posible y que sepamos que se cumplen los beneficios. Para ello justamente hay que alejar la posibilidad de que haya actores políticos, sobre todo en tiempos de campaña electoral, que intenten identificar el beneficio público, el beneficio de un programa social que se paga con recursos públicos, con la acción de un partido o de un candidato que pueda ejercer presión de algún tipo con tal de que obtengamos este beneficio. Eso es lo que hay que cuidar. Necesitamos programas sociales con diseño claro, aunque no podemos generalizar ya que existen diferencias entre ellos. Son estas diferencias lo que debemos estudiar y espero que el libro de *Buenas prácticas* del PNUD nos dé elementos para ello.

La construcción de ciudadanía es imprescindible, y aunque sea una tarea de mediano y largo plazos, tampoco podemos dejar de valorar el avance que hubo, la nueva realidad producida por la ciudadanía que tenemos. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en temas muy específicos: en el diseño de los

programas se pueden hacer grandes cosas para garantizar su permanencia, la entrada, su evaluación, que los padrones sean bajo escrutinio público, que los criterios sean claros y, sobre todo, que el beneficio esté claramente asociado al objeto del programa; si son libros de texto son para ir a la escuela, si es una beca es para ir a la escuela, si es un servicio de salud es para mejorar la salud de los niños, de las mujeres, de las personas mayores, en fin, todos estos programas que se inventan tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales, y de los cuales cada vez hay más, de ahí es que provienen los problemas de diseño.

Existe una propuesta que no se ha abordado: cuando se hizo la reforma electoral se tipificó como delito del fuero común el hecho de que los servidores públicos condicionaran una obra o servicio, pero no se especificó que éste fuera un delito electoral, razón por la cual nunca se ha podido castigar un condicionamiento. El problema mayor es que la labor de la fiscalía para delitos electorales de la Procuraduría General de la República ha sido bastante complicada porque su actuación no tiene consecuencia electoral, pero sí se puede anular una casilla por haberla movido de lugar. Esto servía en tiempos del “ratón loco”, cuando se movían casillas importantes para que la gente no las encontrara, pero hoy si se viola el secreto al voto no pasa nada con esa casilla, no se anula; éstos son temas específicos para una sanción electoral y no sólo para quienes coaccionan el voto, porque una parte es la acción de presión y otra es el momento crucial para garantizar que el votante cumpla, o por lo menos para intentar presionarlo para que cumpla.

Es muy importante saber en qué consisten y cómo se entregan los beneficios, porque no es lo mismo entregar por medio de un banco que en una ventanilla gubernamental o que el presidente municipal o el gobernador estén repartiendo en los actos públicos; son tres cosas totalmente distintas para efectos clientelares. Una segunda cuestión es si hay padrón, si éste tiene criterios claros, públicos, y si hay una manera de permanecer en ese padrón o si hay que estar renovando cada tres o cada seis meses o cada año para recibir algún tipo de beneficios esporádicos. Con esto también estoy diciendo cuál es el blindaje de Oportunidades, donde la entrega mediante un banco es permanente y parte de un padrón con características socioeconómicas y auditoría, a lo que agregamos este mensaje para la participación ciudadana: la vigilancia y el centro de Oportunidades no se cambia por votos, no pertenece a partidos políticos, ya se probó que sí funciona. En ese sentido están los estudios del PNUD y de otras organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, creo que sobre los mecanismos tenemos que estar

claros que todavía hay más dinero en los programas sociales de estados y municipios, y que por ahora la agenda de quienes señalan que no se vale martirizar a las delegaciones a los programas y a la Sedesol, se pega a otro argumento según el cual hay que darle dinero a los estados, como si ahí no se fueran a partidizar. Lo que dicen los estudios del PNUD y de la sociedad civil es que hay menos candados y mecanismos de control en estados y municipios, por lo tanto, tendríamos que avanzar en eso antes de discutir la posibilidad de seguir aumentando ese tipo de acciones o de que se ligen las agendas. No se vale partidizar a las delegaciones de los programas sociales, y mucho menos dárselas ahora a los señores gobernadores.

Finalmente, esa idea de que se debe reducir el dinero en las campañas es crucial; si se reduce el dinero en los partidos políticos éstos tienen menos margen para mantener tanto aparato, tanta capacidad de operación como les hemos dado, porque hoy están manejando la friolera de cuatro mil millones de pesos, que es mucho dinero para un país como México.

Rogelio Gómez Hermosillo
Consultor internacional,
ex Coordinador Nacional del Programa Oportunidades

¿De quién debemos proteger los programas sociales? En general, en el *Diagnóstico de vulnerabilidad de los programas sociales* del PNUD se identifica un tipo de modelo que pone al gobierno y a la ciudadanía como los actores encargados de vigilar que este uso político de los programas sociales no suceda, y por otro lado pone a los culpables, a los partidos, a los candidatos y, al mismo tiempo, al gobierno, que está de un lado y del otro.

En lo personal, creo que ese modelo debe ser repensado de manera muy seria. Creo que el gobierno tiene fuertes incentivos institucionales; no es una cuestión de personas, de partidos o de estructura institucional, sino que tiene fuertes incentivos para buscar manipular y hacer uso político electoral de los programas. Así que si nos preguntamos de quién deben protegerse, es de los gobiernos —federal, estatales y municipales—, así como los partidos en un gobierno, de los que efectivamente debemos proteger a los programas, y creo que replantearía también quiénes son los encargados de vigilarlos. Poner a la ciudadanía del lado de aquellos que lo vigilan, siendo que son los actores que tienen menos recursos institucionales y organizativos, me parece una desventaja. Aunque seguramente será una nota discordante, creo que los partidos deben empezar a participar en la vigilancia de ese uso electoral reivindicando y solidificando el papel de oposición. En el gobierno tenemos que distinguir entre funcionarios de carrera y funcionarios políticos, y entre los partidos habría que diferenciar entre partidos de oposición y los que están en el gobierno, esto nos permitiría entender mejor el papel que cada uno debe cumplir en una contienda electoral.

Trabajar en la consolidación del servicio civil de carrera es fundamental, porque el gobierno puede dividirse muy claramente entre los funcionarios de carrera, que de alguna manera tendrían más incentivos para proteger los programas, y los funcionarios políticos que finalmente dependen de que los gobiernos pierdan o ganen las elecciones. Coincido en que no se debe reducir a los partidos o a los

candidatos, ni a los gobiernos que son los que pierden o ganan, por eso están tan interesados y apuestan todo su capital político y humano para ganar las elecciones. Una de las tareas fundamentales es consolidar el servicio civil de carrera, pero también hay que actuar en diversas dimensiones dentro de la ley; los delitos electorales tendrán que contemplar cada vez más específica y detalladamente este uso político electoral y esta manipulación; debe haber sanciones muy claras y una regulación respecto de la difusión del buen desempeño de los gobiernos, que finalmente tienen derecho a ser premiados con el voto siempre y cuando ese uso no conlleve a magnificar sus logros. La protección de los programas sociales debe dejar de entenderse como un problema de gobernabilidad para reconocerse como un problema de gobernanza vinculado con la articulación de los distintos actores privados del mercado, de la sociedad y del gobierno. Debemos superar la idea de que es un problema de capacidades del gobierno, y en ese sentido pasar a la idea de que la gobernanza implica plantear la conformación de redes en las que participen los partidos políticos, los ciudadanos, los funcionarios públicos de carrera y las organizaciones de la sociedad civil; entonces podemos empezar a articular una protección más o menos permanente entre los recursos de los distintos actores.

Ahora bien, hablar del blindaje de los programas sociales es hablar de un tema que en nuestro país se maneja mucho pero no existe. Blindar los programas sociales no es dejar de salir al aire dos semanas antes de la elección o difundir los programas sociales. No existe un blindaje como tal en los programas sociales de nuestro país, y una de las formas de lograrlo sería eslabonar esta cadena y mitigar con ella la discrecionalidad de los programas sociales.

Hay programas que tienen reglas de operación y no obstante se manejan con discrecionalidad. Hay incluso llamados de atención para la Sedesol por otorgar programas a municipios a los que no les correspondía. En este momento nuestro país tiene una crisis de partidos, y un ejemplo de ello son las condiciones en las que Felipe Calderón llega a la Presidencia de la República, con muchos señalamientos de los partidos políticos y de la sociedad.

Habrá que ver en qué hemos fallado los partidos y los políticos, qué resultó, qué no resultó y qué consecuencias tuvo aquello que nos permitió llegar al poder pero fue deteriorando la política y la credibilidad de los políticos ante la ciudadanía. Quiero hacer énfasis en el análisis del presupuesto que se aprobó en diciembre: la entidad que menos recursos tuvo de los programas de apoyo para los adultos mayores y algunos otros de los muchos que se manejan en este país fue el Distrito Federal, y yo me pregunto por qué siendo el Distrito Federal el que más población

tiene es el que menos recursos tuvo. La conclusión a la que llego es que hubo discrecionalidad en el ejercicio del presupuesto, porque es irrisorio que a Quintana Roo, con un millón de habitantes, le toque un número importante en el presupuesto, lo mismo que al Estado de México, a Guanajuato, a Nuevo León, a Jalisco, etcétera, mientras que el Distrito Federal tuvo un presupuesto muy bajo. Esto quiere decir que también el presupuesto se politiza, y entonces aquí hay una corresponsabilidad de partes, pues es obligación de los políticos y de los funcionarios públicos, pero también de la ciudadanía porque estoy en el entendido de que un buen gobierno lo hacemos todos; si no hay una sociedad exigente, que reclame, que señale, el político tendrá la libertad de actuar como le venga mejor.

En su diagnóstico, el PNUD plantea tres hipótesis con respecto a la manipulación del voto: la primera se refiere a los ciclos políticos, esto es, a que hay más dinero antes y durante los procesos electorales; la segunda se relaciona con la asignación política de los recursos de acuerdo con la geografía electoral; y la tercera pone énfasis en el clientelismo político. Mientras que las dos primeras pueden combatirse con criterios de normatividad —es decir, con el diseño y la formulación de las políticas—, el clientelismo es un tema que debemos discutir, investigar, entender y erosionar pues es una práctica con gran influencia que desgraciadamente no está destinada a desaparecer.

No es cuestión de política económica, porque en Venezuela y Argentina llevan una política económica totalmente distinta y el clientelismo político es tan o más penetrante como en México. En este país hemos pasado de un clientelismo monopolizado por el PRI a un clientelismo multipartidista, aunque igualmente si lo que se pretende es evitar la discrecionalidad de los programas sociales, se debe involucrar a más actores, fortalecer la idea de las redes y de los partidos políticos en su papel de oposición. Estos partidos conocen el juego de la manipulación, tienen presencia tremendamente extendida y una estructura organizativa que no posee ninguno de los otros actores y, un punto fundamental, tienen interés por evitar el juego de la competencia desleal. Uno de los puntos que no se ha tratado es que no solamente se debe proteger a los programas sociales porque su manipulación evidentemente erosiona el derecho de los ciudadanos a votar libremente, sino también porque erosiona una competencia limpia, libre, competitiva, que es fundamental en una democracia.

Irma Méndez de Hoyos
 Investigadora de la Facultad
 Latinoamericana de Ciencias Sociales

El riesgo de la democracia mexicana es que, cuando más expectativas tenemos de ella, devenga plutocracia, la cual tiene dos extremos: la *spotización* de la política por la vía del alto costo de los anuncios para difundir publicidad —lo que empobrece simultáneamente los contenidos de la lucha política—, y la despensa como el símbolo de la compra del voto dada la brutal desigualdad social. El tema deriva de algo que por vez primera Seymour Lipset planteó en *El hombre político* como las condiciones sociales de la democracia —o en este caso, la desigualdad social como soporte de la democracia—, y también ha tenido que ver con muchos estudios de clientelismo que ubican la tensión que se genera al confrontar la ciudadanía política, en los términos abordados por el PNUD en el *Informe sobre la democracia en América Latina*, con la ciudadanía social y la ciudadanía civil. La ciudadanía política está basada en el principio de la igualdad, basta cumplir 18 años para ser sujeto de plenos derechos políticos en la mayor parte de las sociedades, en algunas hasta antes de los 16 años, pero las condiciones materiales y sociales para ejercer la ciudadanía dejan mucho que desear; de ahí que hay quienes hablan, refiriéndose a los poderes populares y a los poderes fácticos de la democracia, de la distancia entre los votos que cuentan y cuentan igual y los votos que pesan y pesan diferente según la estructura social y la desigualdad social. Se identifican como elementos fundamentales la pobreza, la desigualdad social, la no burocracia profesional y, evidentemente, la manipulación del partido en el poder y la ignorancia política; estamos también en el ámbito de una cultura política profundamente arraigada.

El diagnóstico del problema por sí mismo nos puede llevar a preguntarnos cuáles son las formas más apropiadas para tratar de disminuir este severo problema de la compra del voto que enfrentan las democracias, el cual, junto con la comercialización de bienes y servicios públicos, tiene que ver con una cultura política ligeramente arraigada. Cuando fui invitado por el PNUD, estuve en una

misión en Ecuador y recuerdo que al llegar a un municipio, un candidato que se quería reelegir como alcalde tenía como lema, “Vota por Nicasio, roba pero hace obra”, porque había un sentido patrimonialista en donde muchos roban y ni siquiera hacen obra. La oposición presentó una denuncia penal basada en que a confesión de parte, relevo de prueba, y en los días en que yo llegué el Ministerio Público dijo que no había delito que acreditar, de tal manera que declaró no fundada la demanda. Evidentemente, la cultura política tiene que ver conforme a los estudios clásicos del súbdito, del parroquiano, antes que del ciudadano como sujeto de obligaciones y derechos; entonces la primera forma de avanzar es construir ciudadanía, pero al final de cuentas esto es desarrollo económico y social, es sacar a la gente de la pobreza y disminuir la desigualdad social porque a largo plazo eso va a permitir que tengamos ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones que puedan impedir este tipo de prácticas.

Cuando en la relación corruptor-corrompido se dice que ambos son igualmente responsables, yo tengo mis dudas; creo que los dos son responsables, pero si se trata de graduar, el corruptor, que generalmente es un servidor público, en el ámbito gubernamental tiene una representación social y pública, el corrompido está en defensa de sus intereses, lo hace indebidamente, de manera ilegal, pero el otro lo que está negociando es una encomienda pública y lo mismo ocurre con el voto. Cargarle la responsabilidad al que vende el voto, que está desesperado, que está en la subsistencia, que no tiene conciencia, que cree que es una práctica legítima, es cargarle demasiado. Lo tendríamos que desarrollar para que tenga conciencia y salga de ese estado en que se encuentra para que no tenga necesidad objetiva de vender el voto. El énfasis tenemos que ponerlo, sin lugar a dudas, en quien compra el voto, porque está manipulando recursos públicos que son de todos, obligaciones que están previstas en leyes constitucionales y que se manipulan. Entonces, si bien necesitamos avanzar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social y sus efectos en la ignorancia política, debemos poner énfasis en quienes ejecutan los programas sociales y empezar con la profesionalización de la burocracia. En los últimos años en México se presentó un servicio nacional de carrera, pero como otras tantas cosas, es simulado. En una comparecencia de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal hace unos días en el Senado, mi compañero senador Graco Ramírez Garrido dio a conocer que de 32 delegados de la Sedesol en las entidades federativas, 27 tienen destacada preeminencia en carrera partidista panista en sus propios estados, y es que, claro, el PRI lo hacía, pero ¿no que estamos en el cambio? No puede ser que la inercia nos lleve a justificar estas acciones porque antes se hacían, pero además

no se hacían tan brutalmente, porque para empezar los delegados no eran del mismo estado. La práctica era que cuando un delegado estaba en el estado, no era nativo, porque ahora resulta que es un actor político, es un diputado local, es un ex candidato a gobernador, éstos son los delegados de la Sedesol. No queremos que haya venta o compra del voto, pues que no pongan esos delegados. Esta área particularmente sensible influye en el servicio civil de carrera y desde luego debe combatirse por medio de todos los mecanismos de control y fiscalización. Aquí debe involucrarse la Secretaría de la Función Pública, que resulta que nunca ve la corrupción o, en todo caso, se entera por autopsias del hecho delictivo, o no ve una corrupción y otra sí, generalmente del de abajo, no la de los hijos de políticos o esas cosas que ya sabemos. Entonces, habría que darle realmente funcionalidad a los sistemas de rendición de cuentas y de control. También el Congreso y los partidos deben involucrarse porque vigilándose unos a otros podemos tener mayor certeza de que realmente habrá la posibilidad de combatir estas prácticas de las que no sólo son sujetos los gobiernos y los partidos, sino también los caciques que en las cuestiones de desigualdad social abundan. Mientras tengamos condiciones de desigualdad social con la cultura política preeminente, no vamos a tener liderazgos porque éstos se dan entre iguales, vamos a tener caudillos porque éstos prosperan entre los desiguales.

El PNUD, en el *Informe sobre democracia en América Latina*, señala que una de las causas es la política económica indebida que produce desigualdad social de manera sistemática, pues en aras de la estabilidad de precios sacrifica todo lo demás. La política económica debe dejar de ser un BMW último modelo que va a toda velocidad, atropellando y dejando heridos y muertos, para que entonces la política social no funcione como una destartalada ambulancia de los años 50 que va atrás del BMW siguiéndolo para ver a quién medio ayuda de los que dejó heridos. Necesitamos una política económica que genere simultáneamente el beneficio social, que sea centro en el gran productor de beneficios públicos, que es el empleo. En la medida en que podamos dar empleo, vamos a dar seguridad social, vamos a dar, desde la cuna hasta la tumba, toda la idea del Estado de bienestar y vamos a poder dar educación como el gran instrumento para construir ciudadanía y hacer desarrollo económico y social. En el pasado se dijo que los populismos y el socialismo real habían creído en una frase tomada de Perón en una carta al presidente de Chile en el 53, de que la economía era perfectamente elástica a las exigencias de la política, y pronto las crisis de inflación, devaluación y deuda demostraron que no era así. Pero ahora, decía Jismark, los programas del fundamentalismo neoliberal y de estabilización ortodoxa suponen exactamente

lo contrario: que la política es perfectamente elástica a las exigencias del modelo económico que produce desigualdad social, y mientras eso ocurra vamos a tener clientelismo y manipulación de programas sociales.

Tenemos que llegar al fondo del gran tema, que es que se ha querido vaciar al Estado y a la política manteniéndolos al margen de los tratados internacionales y de los mercados financieros liberados en un régimen autónomo. “Tú no te metas”, les dicen, pero ante el desempleo y la desigualdad la sociedad no le reclama al señor Slim ni a la Bolsa de Valores, sino que va al Zócalo y le reclama al Estado.

Por eso la reivindicación de la política y el Estado es el punto clave en sociedades desiguales como la nuestra, y por eso también debemos sacar a la luz la corrupción y la compra del voto, porque como decía Cossío Villegas, cuando hagamos más pública la vida pública, habremos desterrado las prácticas de corrupción.

Arturo Núñez
Senador de la República

¿De quién proteger los programas? Primero de quien hace el programa. Un programa mal diseñado es objeto de manipulación. Los gobiernos en el poder son el primer factor del que debemos protegerlos. Estamos hablando de un mercado de compra y venta de votos en el que, además, existe una regulación y hay maneras de defensa. Hay sin embargo un segundo grupo, un espectro social más neutro que está en medio, algo así como el crimen organizado de compra de votos: los grupos políticos de los partidos (aunque éstos no los reconocen como tales) que en ocasiones son organizaciones verdaderamente diseñadas para extorsionar y comprar.

En tercer lugar hay que cuidar los programas sociales de los vendedores de votos, porque para que haya un mercado se requiere un comprador y un vendedor, aunque quien vende lo hace también por la misma pobreza. Decía Gandhi que el poder no está sólo en el que manda, sino principalmente en el que obedece, y cuando la gente descubre que tiene un programa social, educativo o de salud y comprende que estos beneficios forman parte de un derecho inalienable y no se lo debe a un comprador o a un intermediario, en ese momento desaparece ese mercado.

En la práctica, cuando en un programa inciden más actores con mayor polaridad, existen menos riesgos de que se haga un mal uso de él. Los programas que tienen participación federal, estatal y de los municipios, sobre todo de los que ya empiezan a tener –como es el caso de Guanajuato– una polaridad en sus cabildos, cuentan con una mejor vigilancia y éste es un tema vinculado con el diseño. Los gobiernos también permiten participar en la Comisión Nacional de Desarrollo Social, en el diseño y la evaluación de los programas. Un programa mal diseñado debería ser valuado como un programa mal hecho y tendría que cambiarse, lo cual entra en el ámbito de lo que pudieran hacer los gobiernos. También hay una tarea que pueden hacer los partidos políticos: cuando había un régimen monopólico, el PAN decía: “Toma lo que te dan y vota por el PAN”. Si

cambiamos un poco el orden de la frase, encontramos que gran parte del blindaje en los programas exitosos ha sido “Toma lo que te dan y vota libremente”. Aquí habría que apostarle a un trabajo ciudadano con el beneficiario, porque éste tiene gran capacidad de cambio, tiene libertad y ha demostrado que puede hacer uso de ella. En las elecciones de 2006, no obstante que el PAN gobierna el estado, 10 municipios cambiaron y alternaron.

El hilo se rompe por lo más delgado, y lo delgado en un programa es lo más cercano, lo más próximo, por ejemplo, la vigilancia a nivel municipal. Hemos visto a presidentes municipales que el día en que se paga el programa de Oportunidades se pasean como adueñándose del programa, tratando de cobrar “el favor”. Esta práctica obviamente se tiene que combatir dentro del terreno político, que es en donde se está dando, pero también en el terreno de la mutua vigilancia. Finalmente, por lo que respecta a la sociedad civil, ésta tiene mucho campo de acción y puede colaborar en estrategias de blindaje sobre todo en el largo plazo.

Uno de los mecanismos de protección más importantes es el que concierne a la asignación de los beneficiarios. Hay que darle a los ciudadanos la certeza de que es por la vía de los derechos humanos por la que se otorgan los recursos. Hay cuestiones en las que hay que ir más allá, como la institucionalidad del servicio profesional federal. La Federación tiene la mejor Secretaría de Desarrollo Social; en Guanajuato tenemos una secretaría que apenas tiene seis años de fundada y una ley de desarrollo social que todavía no cumple el año, de modo que difícilmente podríamos hablar de una política de desarrollo social articulada, y si pasamos lista a los diferentes estados, tenemos mucho camino que andar.

Podemos decir que la parte más débil en el tema del blindaje es la que empieza por el municipio. Los directores de desarrollo social, cuando existen, tienen en promedio menos de un año de antigüedad y normalmente no tienen agendas políticas claras. Ciertamente, hay temas relacionados con la parte estructural, pero yo insistiría en el tema de ciudadanía y en la apuesta por un mejor desarrollo de habilidades. Hay acciones concretas con impactos reales; por ejemplo, un equipo de universitarios fue a hablar de ciudadanía y derechos con cada una de las 240 mil familias titulares del estado de Guanajuato y en las elecciones pudo observarse una decisión razonada en uno u otro sentido por los distintos partidos o candidatos.

Juan Carlos López
Secretaría de Desarrollo Social
del Estado de Guanajuato

Creo que para llegar al país que todos los mexicanos anhelamos tener, debemos dejar de seguir conduciendo este enorme vehículo mirando siempre a través del espejo retrovisor, porque esto, lejos de llevarnos a destino seguro, nos dejaría en el mismo lugar. Sin embargo, veo que en el análisis del contexto de políticas sociales y públicas en nuestro país queremos seguir viendo a través del espejo retrovisor. A partir del 2000 nuestro país dio un giro, hubo un cambio importante, y parece que aún no logramos sacudirnos viejas prácticas en la realización de los programas sociales que ciertamente realizó el partido hegemónico en aquel momento. Actualmente, como integrante de la Comisión de Desarrollo Social en la Cámara de Diputados, me doy cuenta de que independientemente de nuestra filiación partidista, debemos mirar hacia delante, dejar de ver por el espejo retrovisor y realizar políticas públicas que nos permitan alcanzar los niveles deseados. En diciembre la Cámara de Diputados aprobó recursos muy significativos e importantes que no obstante son insuficientes para contrarrestar la pobreza en el país. En reuniones con integrantes de la Secretaría de Desarrollo Social, e incluso de los gobiernos estatales, la petición siempre es de más recursos, y si bien éstos son fundamentales, también es necesario considerar a los ciudadanos. Desde luego los diputados queremos resultados de nuestras políticas públicas, pero pareciera que hoy el clamor popular pide elecciones los 365 días del año, porque es cuando la gente se ve mayormente beneficiada de los programas sociales. Es lamentable que en estos tiempos democráticos en los que aspiramos a alcanzar los niveles recomendados por la ONU y por tantas organizaciones mundiales, los esfuerzos conjuntos se vean fracturados por la ambición partidista de tener en las urnas la mayoría de los votos y obtener el poder a costa de lo que sea.

En México se ha puesto de moda el uso de las encuestas, uno de los negocios que más frutos deja en este país, y gran parte de la búsqueda de la popularidad de nuestros gobernantes viene de ahí: hoy aparece el gobernante de San Juan

muy bajo en las encuestas, pues hay que reforzar los programas sociales, que vaya a subsidiar a 500 madres de familia en la tortilla. Esta búsqueda de popularidad es uno de los factores que vicia la implementación de las políticas públicas y de los programas sociales, el despilfarro de muchos recursos.

Si atendemos al futuro sin estar mirando al pasado, es cuestión de hacer una reflexión de lo que el pasado nos ha dejado, y ver qué país queremos y cómo podemos construirlo todas las fuerzas políticas. Desde luego, en cada cabeza hay un mundo, pero la objetividad, la inteligencia, la razón mexicana siempre privilegiarán el diálogo y el consenso y con ello lograremos alcanzar las metas deseadas. El Ejecutivo tiene la facultad de nombrar a los delegados que él considere y la ley lo faculta para ello, pero si bien escuchamos un discurso de pluralidad, de cambio, de renovación, en la práctica se ven cosas muy distintas. Aquí no se trata de cuál es tu color, eso no está en tela de juicio, simple y sencillamente nuestros programas sociales no están dando los resultados esperados a pesar de la inversión que se realiza; en lugar de reducirse, la pobreza se está incrementando y este despilfarro de recursos no está funcionando para nada porque tampoco en las urnas se representa. En este sentido, es muy importante que las delegaciones de desarrollo social posean una vasta experiencia en el tema y den un uso menos ambiguo a su información, independientemente de su partido de origen. Lo que la práctica demuestra es que tienen más experiencia partidista que en la implementación de programas sociales, y éste es un tema fundamental que debe atenderse en los estados.

No puede evitarse que los gobernantes hagan obras o lleven a cabo programas sociales para posicionar su imagen, pero sí hay que buscar los instrumentos para transparentar el uso de estos recursos, no quitándoles potestades a los gobiernos, sino, por el contrario, fortaleciéndolos a través de la vigilancia.

Sara Ruiz Chávez
Comisión de Desarrollo Social
de la Cámara de Diputados

SEGUNDA PARTE
Normas, instituciones, candados

1. Política social: diseños institucionales
y protección de programas

Hay dos aspectos de la política social: por un lado, los usos y asignaciones de los programas sociales; y por el otro, cómo protegerlos mejor tomando en cuenta el carácter federalista mexicano. Empezando por el primer punto, debemos proteger a los programas del uso electoral, de la compra, coerción o coacción del voto con promesas futuras o con amenazas de retirar ciertos beneficios; el segundo aspecto nos remite al clientelismo, que involucra grupos de interés cuya finalidad no es necesariamente electoral, pero que desvirtúan la asignación eficiente de recursos y ejercen presión a los organismos gubernamentales en la aplicación de los programas.

Ahora, ¿cómo podemos saber cuándo van a actuar los grupos de interés? Siempre van a presionar sobre el beneficio esperado de los programas cuando los costos de organizarse sean menores; generalmente son grupos bien organizados y saben cuáles son los recursos y medios a su alcance. Por eso debemos considerar cual sería el costo para las entidades gubernamentales de actuar en contra de estos grupos y de tener una postura unificada, porque justamente es en los resquicios de poca coordinación donde estos grupos encuentran la mejor manera de actuar y de obtener mayores beneficios, sabiendo además que tienen a su favor a la opinión pública y la posibilidad de brincar de un interlocutor a otro.

También hay que tener muy claro qué puede existir más allá del clientelismo, de un uso electoral, porque puede haber una conducta de prevención de parte de los votantes; es decir, que un beneficiario se decida por un gobierno con base en su actuación no necesariamente es malo, sino al contrario, es una señal de que el gobierno está actuando como debe ser, es una respuesta favorable para cierto partido derivada de la aplicación de cierto programa social, aun cuando no haya coerción ni coacción.

Entonces el resultado en las urnas puede ser el de una valoración combinada: en retrospectiva –premio al gobierno que con cierto programa ha sido útil en

la construcción de capacidades, en tener mayores activos, cualquiera que sea el objetivo del programa social—, y también en prospectiva —qué espero como ciudadano del gobierno por el que estoy votando, ¿lo mismo, más de lo que ya tengo, o algo distinto? Considerando ambas posturas el beneficiario o el votante va a decidir qué hacer, y en la medida en que su experiencia política pasada y su expectativa futura de cierto partido sea mayor a la de otro partido, emitirá su voto. En este sentido no es necesario que en el diseño de los programas se ponga un candado, esto es una decisión racional del votante. Aquí se debe subrayar que estamos hablando de ciudadanos, el beneficiario debe reconocerse a sí mismo como ciudadano para poder tomar esta decisión racional.

Con respecto al carácter federalista del sistema mexicano, en los últimos años se ha dado un proceso de federalización económica y política en México y la cada vez mayor pluralidad partidista de los gobernadores estatales y presidentes municipales genera que se vaya descomponiendo el control del partido único nacional, el partido hegemónico en el sentido territorial, pues el control ejercido desde el gobierno central hacia las diferentes entidades federativas ha disminuido otorgando mayor autonomía y, por ende, mayor campo de acción a los gobiernos estatales. Esto es resultado de una mayor democratización, pero estamos viendo todavía cómo se va a equilibrar este proceso.

Ha aumentado la capacidad de facto de los gobernadores y de los presidentes municipales en el uso de recursos federales; por ejemplo, en el ramo 33, desde el Plan de Desarrollo de 1995 a 2000, el gobierno federal emprendió una política progresiva en materia de federalismo que fortaleció la descentralización de las funciones públicas en materia de administración presupuestaria. Hubo una redistribución de facultades, de responsabilidades y de recursos de los tres órdenes de gobierno con la finalidad de elevar la eficiencia del gasto público y, en el caso de los programas sociales, de elevar su eficiencia.

Hasta 1997, la derrama de recursos federales a las entidades federativas se realizaba mediante dos vías: las participaciones federales y los convenios de descentralización. El ramo 33, que son las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, se crea en 1998 y establece que estos fondos ya no se ceden por convenio, sino que dentro de la ley se estipula cuánto se debe dar anualmente a los estados. Con todo este proceso se ha fortalecido la capacidad de facto de los estados y municipios para ejercer estos recursos. Desde 1998 hasta 2006, en los ramos 28 y 33, estas asignaciones federales han aumentado en términos reales, se han incrementado y amplían el margen de acción en todos los estados.

El punto es que para cada estado la tendencia es creciente. Con este esquema, y pensando en los tres puntos que debemos en cuanto a la protección de los programas sociales, es importante analizar dos elementos de la política social: los padrones de beneficiarios (si el gasto es institucionalizado y se ejerce centralmente el padrón de beneficiarios correspondería a una entidad única que lo consolida; la centralización entonces transparenta el proceso debido a la facilidad de consulta pública de dicho padrón único: sabemos quiénes son los beneficiarios, por qué, y qué están recibiendo); y por otro lado, el enfoque del gasto (quién ejerce el gasto, el gobierno central o los gobiernos locales). El enfoque de gastos protege el gasto social de los ciclos económicos y financieros. De este modo, si los programas siguen elementos descentralizados sólo habrá un único registro con todo el universo de beneficiarios, el cual facilita y transparenta la aplicación de los recursos al hacerla de conocimiento público, y homologa los criterios de elegibilidad a los beneficiarios haciendo más equitativo el proceso de selección.

Respecto de la pertinencia de los padrones estatales, muchas veces se utiliza este mecanismo debido a las características propias de los programas que hacen necesaria una visión regional del programa. Esto se ve claramente en los programas de infraestructura social, porque los gobiernos locales son los que conocen mejor las necesidades de las regiones y pueden estar más cerca de los beneficiarios, y en ese sentido la oferta y la demanda de programas sociales se acerca más. Tratar de hacer este tipo de programas de manera centralizada genera una división de la oferta y demanda que abre la posibilidad a unos solos recursos, lo que permite conocer más de cerca las características y necesidades y prescindir de los criterios de homologación entre estados al momento de generar los recursos.

Las características propias de cada lugar dictan cuáles son las necesidades que se van a atender, y ante la mayor vigilancia y acceso a la información de las acciones realizadas por los gobiernos locales, crece la posibilidad de aumentar padrones de manera discrecional que responden a grupos de interés de manera clientelar o que busquen un apoyo político electoral frente a cualquier nivel del gobierno, lo que no sólo es un problema en el sentido de a quiénes se dirigen los programas, sino que además reduce la eficiencia del gasto y genera una desconfianza en el gobierno.

Respecto del enfoque de gasto, los mecanismos de blindaje que se realicen dependen de las características de asignación en el uso de los recursos de los programas sociales en los diferentes niveles de gobierno; si el gasto es totalmente

centralizado, se facilitan los mecanismos de rendición de cuentas, se fomenta la transparencia debido a la unificación de criterios en la asignación del gasto, y si adicionalmente se cuenta con un registro único de beneficiarios, se hace más fácil y eficiente la asignación de los recursos.

Cuando el gasto se hace de manera descentralizada, como es el caso de México, en donde la recaudación se hace a nivel central pero la ejecución del gasto se hace a nivel local, esa separación entre recaudación y ejecución lo que trae consigo es un quehacer plural, una desconexión entre los beneficios y el impuesto, lo cual permite decir si es la misma entidad la que genera los ingresos y los gasta; entonces hay incentivos a una mayor revisión en el uso de dicho gasto; pero si son dos entidades distintas las que generan dicho gasto, la revisión se diluye debido a que se perciben más desconectadas en unas funciones. Entre mayor sea el número de estados, la solicitud y proceso del gasto aumenta debido a que los pocos pesos percibidos se diluyen.

En el otro extremo, si sólo hubiera una entidad federativa, que sería el caso del gasto centralizado, habría más conexión entre la recaudación y el ejercicio, lo que por ende llevaría a una mayor conexión entre oferta y demanda de programas. Finalmente, volviendo a los grupos de interés, cuando existe esta separación entre ejecución y recaudación es donde los grupos de interés pueden entrar porque es difícil controlar cómo se está gastando el dinero o se están ejerciendo los recursos. Ahora, si estuviera totalmente descentralizado, son los propios gobiernos estatales los que acatan y ejercen, lo cual puede fomentar corresponsabilidad y un mejor uso de los recursos, aunque es necesario establecer ciertas medidas para no fomentar las disparidades entre las regiones. Para concluir, se plantean los siguientes mecanismos de acción: para contrarrestar la falta de credibilidad generada por los gobiernos locales debido a la desconexión entre recaudación y ejercicio del gasto, se requieren más y mejores mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo por parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Ante la imposibilidad de monitorear los programas sociales en todas sus etapas, lo que se ha intentado es que sean los propios beneficiarios los que alerten cuando algo vaya mal. Sin embargo, hay que recalcar que este mecanismo puede funcionar siempre y cuando los consumidores conozcan sus derechos y se consideren a sí mismos ciudadanía informada que consume estos programas.

Es necesario fomentar programas que aumenten la recaudación local y que sea este mismo nivel de gobierno el que ejerza el gasto. En caso de requerirse la actuación de dos o tres órdenes de gobierno, se puede proponer que las

aportaciones sean realizadas en parte por el gobierno central y en parte por los gobiernos locales.

Se debe procurar también la asignación de recursos contracíclica a los procesos electorales, es decir, evitar la coincidencia de las decisiones de política pública de gasto social con el calendario electoral, aunque esto es un poco difícil en México dado que todo el tiempo hay elecciones, sean municipales, locales, legislativas o presidenciales.

Si hacemos todas estas cosas, los estados y municipios ganan en términos de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento para disipar la disponibilidad de recursos, además de que pueden conservar las economías presupuestales generadas, tener una mayor rendición de cuentas y promover reglas de operación claras.

Ante la problemática de los grupos de interés que desvirtúan el uso oficial de los recursos, es importante establecer una política social de Estado, una estrategia consolidada del gobierno federal integrada en un solo órgano, en un plan, en una ley, en acciones de política social, con un fin muy claro que se pueda estar revisando. En la medida en que eso no sucede, podemos tener programas que son monedas de cambio, que se utilizan para fines clientelares y electorales; es decir, hay una mayor necesidad de rendición de cuentas y de promover reglas de operación claras. Es necesario dividir no sólo las acciones propias del gobierno federal y locales, sino que se sepa qué le toca hacer a cada uno, cuáles son las funciones del municipio, cuáles las del gobierno del estado y cuáles las del federal. La descentralización lleva a un mejor conocimiento de la población objetivo.

La oferta y la demanda se empatan más al estar más cerca de los beneficiarios, pero se deben establecer reglas de operación claras correspondientes a los distintos niveles de gobierno, establecer qué programas y hasta qué puntos es necesario centralizarlos. Debemos encontrar el equilibrio óptimo que haga más eficiente la asignación de recursos y permita que éstos lleguen mejor a los beneficiarios. Volviendo a los padrones, en caso de que se generen a nivel local es necesario homologar los mecanismos de selección y hacer más equitativo el proceso entre distintos estados.

Elena Garvía

Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación
Secretaría de Desarrollo Social

El reto de crear un sistema de evaluación y monitoreo es sobre todo institucional, es de política pública con elementos técnicos y no al revés. Si bien es cierto que parte central es saber si la política y los programas sociales están cumpliendo los objetivos planteados, la parte técnica es importante para tener información objetiva.

Idealmente, dentro del esquema de cualquier interacción pública, la evaluación y monitoreo son una parte. Se debería partir de identificar cuál es la problemática que estamos observando, de qué tamaño es el problema en cada área socioeconómica, para luego analizar por qué creemos que esa problemática existe, diseñar el programa correspondiente, presupuestarlo, operarlo y, por último, evaluarlo.

Evaluación y monitoreo cumplen tres importantes objetivos; el primero, tener un sistema de monitoreo permanente que nos diga si el programa que diseñamos está haciendo lo que pensamos; el segundo, medir permanentemente si el presupuesto que asignamos está erradicando el problema que vimos inicialmente, porque de nada sirve tener programas que funcionen muy bien en su realización diaria si no están reduciendo el problema por el que fueron creados; y el tercero, por supuesto, tiene que ver con la rendición de cuentas.

En países cada vez más democráticos como el nuestro, la ciudadanía exige conocer si el cúmulo de recursos está siendo utilizado para mejorar los problemas, pero no basta con tener evaluaciones y monitoreos bien hechos para que se cumpla el flujo de información y se mejore la política pública.

Finalmente, hacer una medición sólo tiene sentido si tenemos mecanismos en los cuales la información fluya para llevar a cabo el rediseño, la reasignación de presupuesto y la reasignación de tareas. En el caso de México, lo sorprendente es que a pesar de que la evaluación y el monitoreo son elementos importantes de cualquier política pública, parecieran hoy en día estar ausentes.

Para darnos una idea, entre la década de 1970 y el 2000 el gasto social fue de 9.4 millones de pesos. México tiene una larga tradición de programas sociales, pero no es claro cuál ha sido el beneficio concreto sobre la población.

Hasta hace poco no había una sistematización para saber si los recursos invertidos –o a veces simplemente gastados– estaban solucionando los problemas. En una empresa privada sería impensable que no hubiera una mínima noción sistemática de los resultados que se esperan de una determinada inversión. En el ámbito social sería doblemente importante tener una mínima medición de si las inversiones han servido, pero, a diferencia de una empresa en la que el dueño o los inversionistas están al tanto de lo que se hace con los recursos, el problema con los programas sociales es que no existe un dueño claro, los dueños somos todos y nadie. Los que pagamos impuestos somos en parte dueños de los programas sociales, pero no tenemos la capacidad de pedir cuentas, sobre todo en décadas pasadas con gobiernos más autoritarios. Por esa razón no es coincidencia que cuando México empieza a ser un país un poco más democrático y transparente, comienza también de manera sistemática la exigencia del Congreso de evaluar permanentemente los programas sociales.

Estamos en ese camino, pero aún ahora es difícil definir con precisión cuáles son los objetivos principales de un programa social. Los hay muy complejos y con muy buenas intenciones, pero nadie sabe qué buscan en concreto y cómo pueden medir sus logros. Por eso se requiere un mecanismo o sistema de rendición de cuentas que nos diga cómo están los programas. Hay que crear las reglas del juego, cambiar los incentivos para que la información se haga pública.

No basta con contar con excelentes evaluadores o científicos, hay que institucionalizar el proceso. De ahí que el reto sea institucional. Los primeros esfuerzos de evaluación aislada se dieron en 1997, cuando gracias a una afortunada combinación de exigencias por parte del DIF se evaluó el programa Oportunidades. Sin embargo, el gran salto institucional se dió en el 2000, cuando el Congreso exigió la evaluación anual de todos los programas del gobierno federal.

En 1999, por primera vez, la Cámara de Diputados no tenía mayoría priísta. No es coincidencia que esta Cámara más plural exigiera al gobierno la evaluación permanente de los programas sociales. Hoy, para bien o para mal, todo el mundo habla de evaluar al gobierno federal y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que complementa todo lo anterior.

La Ley de Desarrollo Social institucionaliza el proceso de evaluación. Las evaluaciones que se hicieron fueron benéficas, cambiaron la cultura de evaluación

más rápido y se hicieron algunas evaluaciones de buena calidad, pero había retos importantes, y uno de ellos era que los programas no estaban preparados para la evaluación interna, no contaban con información ni con sistemas de monitoreo internos que pudieran no sólo apoyar la evaluación externa, sino tener mecanismos externos de monitoreo. Por otra parte, los programas no siempre tenían consistencia interna clara y precisa, hay programas más fáciles que otros, no había un enfoque de resultados. Se hicieron muchas evaluaciones muy rígidas, se gastaron muchos recursos en esas evaluaciones y no siempre la información se utilizaba para retroalimentar a la política social. La evaluación se quedaba en los cajones de los funcionarios públicos, incluyendo el Congreso, y por eso me parece que el marco normativo hoy en día es favorable.

Recientemente, los consejos de evaluación de la Secretaría de Hacienda y de la Función Pública hicimos un esfuerzo conjunto para generar nuevos lineamientos de evaluación para los programas federales en lugar de hacer evaluaciones y solicitar indicadores cada uno por su lado.

Este ejercicio pretende promover la institucionalización de una parte de la política social, que es la rendición de cuentas, porque creemos sinceramente que para la mejor protección de la política como un todo y de los recursos escasos de los ciudadanos, una buena herramienta es tener evaluaciones sistemáticas, creíbles, objetivas y públicas que permitan decir si la política social está teniendo o no resultados y mejorar permanentemente para el beneficio de los ciudadanos.

Gonzalo Hernández Licona
Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

El fenómeno del clientelismo es un vicio político muy viejo, más contemporánea es la preocupación por evitar su vigencia en la política pública y por establecer mecanismos de seguimiento y de evaluación. Sin embargo, todavía no logramos dar con el clavo en el asunto, digamos, del arsenal bélico, es decir, escudos, candados, blindaje, y aún no encontramos una expresión que sea más cercana a la dimensión de la ciudadanía. A eso es lo que queremos aproximarnos, a esa superación del clientelismo en la política pública.

En primer término, me voy a referir a las restricciones fiscales de la protección de los programas sociales en América Latina y el Caribe, luego lo haré respecto de algunas dimensiones como la descentralización, los mecanismos de selección de beneficiarios, los derechos ciudadanos y las garantías.

Qué significa entonces proteger el gasto social y los programas sociales. En nuestros países funcionan gabinetes económicos y sociales, y existen simetrías y asimetrías institucionales entre ambos. Cuál ha sido el destino de estos ministerios de desarrollo social que pretenden cumplir una función coordinadora dentro de la política social y que muchas veces no cuentan con las atribuciones necesarias o con los recursos; en materia fiscal, cuál es el acceso a los recursos, cuál el monto del gasto social, cuál la sustentabilidad de esos ingresos fiscales que hacen parte de la política social, cómo están protegidos ante las perturbaciones macroeconómicas.

Por ejemplo, cuánto ha invertido la región en materia de crear fondos de estabilización que permitan ahorrar recursos en la época de las “vacas gordas” para tener recursos con qué proteger el gasto social en otros momentos. Pareciera que algunas tendencias que hay hoy en otros países en Sudamérica no necesariamente son las que están vigentes, una lógica de políticas anticíclicas que nos provea posteriormente de los recursos necesarios; cuán coordinados están los programas y cuáles son los vínculos sectoriales, por ejemplo, de los programas de lucha contra la pobreza, que también los provea de una cierta protección

debido a que están insertos en esa dinámica sectorial y universal. Como vemos en América Latina, el gasto social es progresivo en general en los países; sin embargo, tiene restricciones serias en cuanto a su monto, que están determinadas por la carga tributaria de nuestra región, que si bien es mayor que la del sudeste asiático, es mucho menor que la de los países de la antigua URSS, la Unión Europea o los Estados Unidos.

Por otro lado, la estructura tributaria refleja bien las restricciones en términos que evidencian las desigualdades sociales en nuestra región, con una fuerte carga hacia impuestos indirectos y poco en renta de patrimonio. Evidentemente hay países muy diversos en la región y aquí, como lo hizo Gómez Sabaine, se pueden distinguir al menos tres grupos distintos de países según su carga tributaria. En términos de política social tenemos problemas justamente debido a las restricciones de los modelos económicos para crear empleo de calidad, con lo cual las coberturas en materia de política social, asociadas a las contribuciones en la generalidad de los países, han disminuido. Tenemos entonces restricciones desde el punto de vista de la fiscalidad para proteger el gasto y para lograr efectos redistributivos que se pueden sintetizar en que si bien el gasto social es elevado o protegido, también la presión tributaria es muy reducida, está distorsionada a favor de los impuestos indirectos, es muy baja en caso de la renta personal, hay dificultades muy grandes para lograr la progresividad.

Son interesantes también los ejercicios de simulación que ha hecho Gómez Sabaine, quien muestra que se necesitaría elevar mucho la carga tributaria para lograr mejoras en la productividad, y luego tenemos en muchos países desequilibrios en las contribuciones; por ejemplo, en materia provisional, los compromisos que implica entonces contar con recursos fiscales adicionales importantes.

Una pregunta era que si proteger los programas sociales tenía una dinámica con lo que sería la descentralización en materia de política social, yo diría que no hay una dirección única en esta materia; es decir, cómo compatibilizar los objetivos propios de las políticas de descentralización y los objetivos redistributivos es una materia que depende mucho de la dinámica, de los motivos que condujeron a la descentralización en diferentes países. Tenemos países como Bolivia, Colombia y Perú en los que la descentralización se vinculó con reformas políticas, países como Chile y Colombia en los que la descentralización ha ido de la mano de fuertes reformas de tipo sectorial que involucran la política social; países como Argentina en los que la descentralización ha tenido motivos evidentemente fiscales y financieros; países como Brasil en los que se vincula con la democratización en el marco de la constituyente. Entonces no hay una relación unívoca,

sino que depende del país; por ejemplo, en el caso boliviano acontecen los procesos de la descentralización, pero en materia de política social el lente primigenio de la focalización fue un fondo social de emergencia, más tarde convertido en el fondo de inversión social que se mostró muy vulnerable a los avatares políticos y económicos del país.

Puede decirse que las facultades para conciliar la descentralización y protección de programas sociales se pueden atribuir a las restricciones en materia de gasto, de ahí entonces que para contradecir una asunción de este tipo sería interesante justamente contrastar esto con el caso de Brasil, donde estas tensiones se juegan en un escenario de alto gasto social, dado que tiene la carga tributaria más alta de toda la región. En el caso de Brasil, el gasto social recientemente se ha financiado con impuestos indirectos, también se han generado déficits previsionales muy importantes que se han financiado de esta manera; hay tensiones muy fuertes y desequilibrios entre el gasto destinado a las pensiones debido a que se instauró la garantía a un salario mínimo en los adultos mayores rurales, a los adultos mayores discapacitados, a los indigentes y un seguro de desempleo, también el gasto de salud es muy descentralizado y el gasto en asistencia social bastante alto. Entonces en caso de política social tenemos en Brasil justamente los recursos que nutren las prestaciones condicionadas y que hoy día se han unificado en la bolsa familiar en el 2005; 70% de los recursos provenían del presupuesto federal y las municipalidades únicamente registraban y daban seguimiento a los mismos; se critica entonces por parte de varios autores que justamente eso dé lugar a que intervengan diversas variables de tipo político y clientelistas, ya que se ha debilitado la exigencia de contrapartidas y el vínculo sectorial entre las prestaciones condicionadas y los sectores de educación y de salud.

Otro aspecto digno de consideración en esto de la protección de los programas sociales es qué vínculos sectoriales tienen estos programas, cómo se coordinan entre sí, si existen o no interfaces presupuestarias entre los recursos destinados a los sectores sociales y, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas; en esto la experiencia nos dice que apenas se comienza a avanzar, interfaces presupuestarias claras sólo existen en el caso de Chile, en un programa muy chiquito como es el Puente, mientras que en el caso mexicano aquello pasa a ser parte de una bolsa en la que no se pueden reconocer claramente los recursos que entran por esta materia.

Otra pregunta es si los mecanismos de selección de los beneficiarios ayudaban o no a proteger a los programas sociales. Aquí tampoco se puede dar una respuesta unívoca. Definitivamente es importante que haya mecanismos objetivos

de selección de beneficiarios a fin de que se reduzca la discrecionalidad de la elección; sin embargo, si bien es interesante que pueda existir un padrón único donde se registra a los beneficiarios, no es conveniente que haya un único mecanismo de selección. El padrón único puede ser útil para transferencias condicionadas, para recibir transferencias monetarias, pero no para seleccionar beneficiarios, por ejemplo en materia de salud, donde lo que se debe empezar a conocer es el estado de salud de la persona, de ahí que no nos debemos confundir en aras de proteger el gasto y unificar de una manera tal que no reconozca las ventajas, por ejemplo, de las fichas sectoriales.

Lo importante en la selección de los mecanismos de beneficiarios es que se dé una consonancia entre el tipo de prestaciones y el diseño del mecanismo de selección; además, en términos de eficiencia del gasto, es necesario que esos mecanismos tengan un costo, una complejidad y una efectividad acotadas a que sean adecuados a las variables y a las vulnerabilidades específicas; y en términos de protección clientelista, las ventajas no derivan del mecanismo selectivo en sí mismo, sino de cómo se regula el mecanismo y, algo muy importante, de la confidencialidad de la información que se recaba, porque si no estaríamos vulnerando derechos ciudadanos a la privacidad.

Otro aspecto importante para proteger programas es que la complejidad de financiamiento no sea excesiva, porque en el caso justamente de programas de lucha contra la pobreza o de programas que atienden a sectores muy vulnerables de la población, que normalmente están afiliados y vinculados con municipalidades débiles, la clave es cómo combina recursos una municipalidad de manera eficiente, y tenemos programas en la región en los cuales los mecanismos de acceso, los criterios de asignación, los regímenes presupuestarios, la ejecución del flujo de recursos, etcétera, es diferente según la fuente de financiamiento que se está proveyendo. En el caso un poco preocupante del Seguro Popular en México, implica acumular recursos muy diversos; el financiamiento hospitalario en Colombia también presenta este problema.

Para terminar, voy a referirme al ámbito de los derechos ciudadanos. Se trata de proteger no sólo a los programas, sino al objeto de esos programas que son los beneficiarios, quienes por supuesto tienen que estar en el corazón de la política social a partir de diseños de comunicación público-privada que impidan una selección adversa de los beneficiarios, que permitan proveer garantías de accesos a los programas y que tengan una adecuada coordinación. El problema en la región es que los derechos sociales tienen pendientes aspectos cruciales, toda vez que es ambiguo cómo se relacionan esos sujetos titulares de derechos,

cuál es el alcance de los derechos, y qué obligaciones emanan de los mismos. Si bien algo se dibuja en lo que son las prestaciones condicionadas, cuáles son los sujetos deudores de estos derechos y qué instrumentos de protección se instauran, avanzamos poco a poco en el establecimiento de garantías, lo cual viene a ser un germen de cumplimiento que se podría ver como protección de los programas sociales; y aquí donde hemos avanzado más en la región es en el llamado Plan Chile, que brinda no sólo para los sectores pobres sino para beneficiarios muchos más amplios, prestaciones en salud de alto costo, y que complementa el acceso con prestaciones de protección financiera y de oportunidad, que eso es muy importante porque en materia de salud, en el momento en el que se brinda o no una prestación se pone en juego la vida de las personas. En el caso del Seguro Popular en México, es interesante las prestaciones en cuanto a estándares de calidad que presentan. Por otra parte, quisiera decir que no por establecer garantías, ello debe en cierta medida propiciar una judicialización de la política social, por el contrario, debe aspirarse a la menor judicialización del disfrute de los derechos sean o no garantizados, porque siempre van a existir tensiones y conflictos entre las demandas individuales que se puedan anteponer ante los tribunales que estén subyacentes a estas garantías, y en las prestaciones que puede brindar el Estado de acuerdo con la progresividad y la disponibilidad de los recursos; como nos dice Cristian Curtis, hay una problemática dinámica sustitutiva en los tribunales: alguien pierde, alguien gana y los tribunales asumen una menor complejidad evidentemente por la división de poderes más parciales. Respecto de la equidad en términos de judicialización de la región, es emblemático lo que ha sucedido en Colombia, donde el seguro subsidiado de salud, en lugar de crecer como se pretendía y de consumir hacia el seguro contributivo, ha crecido de manera un tanto irregular, un tanto arbitraria, debido a las demandas judiciales que se han interpuesto en este país.

Ana Sojo

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL-Chile)

La política social se refiere a la función redistributiva del Estado. Tenemos a un poder Legislativo que norma, el Ejecutivo que lleva a cabo los programas, y algunas instancias de contraloría y rendición de cuentas, pero el principal agente son los ciudadanos, y el mecanismo que éstos tienen para tratar de alinear objetivos con quienes legislan y con quienes ejecutan es el voto.

Aquí desempeña un papel central el tema del sistema electoral, de ahí la idea de la institucionalización de la política social. Lo que se ha llamado la política social de Estado en realidad va a aplicar un acuerdo sostenido o sostenible, pero tenemos que ver en qué condiciones es sostenible en términos de los principios de redistribución y bajo qué criterios se va a evaluar la eficacia de quien esté a cargo de la aplicación de estos principios en cuanto a la permanencia en la aplicación de ciertos programas, si no en la defensa de los principios bajo los cuales haya un acuerdo. Creo que la primera conclusión es que el uso electoral de la política social atenta contra esta institucionalización, pero algo muy importante y de lo cual se ha hablado poco es que también reduce la calidad de la política pública. En el caso extremo de que sólo se usara la política social para obtener votos, sería una política social de muy poca calidad; entonces, cuando decimos que hay que evitar que los programas sociales se usen para fines electorales, no sólo estamos diciendo que vamos a proteger los derechos de ciudadanos pobres, sino también estamos diciendo que vamos a establecer estándares a la calidad de la política pública. Creo que esto es consciente y considerable en toda la política pública, por lo tanto este tipo de política debilita la eficacia del Estado.

Yo no creo en el uso electoral de fondos públicos, lo que ocurre con ello es que hay una expropiación de fondos que son de los ciudadanos para fines de un interés de grupo, y es muy importante decir que estos fondos van para un grupo específico, no se da en un partido en particular. Actualmente, la preocupación sería que un gobierno como el federal ponga a funcionar toda la política social

para su propio beneficio electoral, pero también tenemos al PRI, que lo ha hecho y lo sigue haciendo en los estados, o tenemos el caso del Distrito Federal en donde el funcionario responsable de la política social hoy claramente es un operador político; entonces esto no es característico de un partido, todo partido tendría sus propios incentivos para hacer esto.

La pregunta es cuál es el diseño institucional que permite, con un contrato correcto, los incentivos entre el principal y la gente. En realidad, lo que tendríamos en caso del uso electoral es que *stake holders* se están apropiando de los recursos de otros *stake holders* que en este caso son los ciudadanos. El diseño institucional debería ser tal que defienda los incentivos para que la política pública sea de alta calidad y también que permita al partido obtener una retribución legítima por la aplicación de política pública de calidad y, por otro lado, que haya éstos y castigos a la expropiación o la apropiación ilegítima de esos fondos. Para mí esto desempeña un papel central, pero para ello es muy importante la institucionalización básica. Está además el tema del diseño y de la evaluación de la política social técnicamente sólida, y en ese sentido creo que el papel central lo deberían estar desempeñando la Sedesol como ejecutora, y la Coneval como evaluadora y eventualmente quien establece los acuerdos y principios generales de la política social.

Tenemos en cualquier diseño electoral a los partidos políticos y a los ciudadanos. Si vemos esto como un problema institucional, tenemos necesariamente que ver la forma en la que un ciudadano común ejerce un castigo o un premio hacia un funcionario, que es a partir del voto. Esto está fundamentalmente vinculado a la forma en la que se estructuran las instituciones electorales, y en México tenemos dos características: por un lado, la no reelección de los legisladores, que hacen una carrera legislativa porque pasan de ser congresistas locales a federales, pero no respondiendo a un premio o castigo de un ciudadano, sino a cómo funcionaron en términos de los objetivos de la cúpula partidista, entonces de facto tenemos individuos que repiten en el Congreso pero con los incentivos incorrectos; por otro lado, todo el esquema de votación proporcional que implicó un avance muy importante en el sistema autoritario anterior porque permitía la participación de la oposición en el Congreso. Este último punto llama también a un replanteamiento porque los principales actores del debate público en el congreso son aquellos por los que ningún elector votó directamente, de hecho en las posiciones plurinominales se colocan a los funcionarios más importantes de las bancadas.

Tenemos así dos problemas de diseño de la institución electoral y de los mecanismos electorales que impiden alinear los objetivos del votante con el agente, que en este caso sería el legislador. Hay entonces un problema serio de diseño institucional, pero también hay otro tema importante que es el de las instituciones informales; el mecanismo del *enforcement* de estas instituciones es un jurado, un equipo al que puedes acudir, pero también existen las que no requieren de un grupo formal sino simplemente de la tradición colectiva, las normas sociales que se sostienen como equilibrio en la interacción. En un caso tenemos la institución formal y en el otro un poder repetido, un contrato implícito, una norma social, en este caso de los candados electorales. Un tema muy relacionado es el que tiene que ver con la ética colectiva, y para esto la pregunta central es si existe en México una ética democrática, es decir, un sistema de valores democráticos aceptados comúnmente por todos los grupos.

En el juego electoral no sólo tenemos un gobierno y una familia pobre y una familia beneficiaria; tenemos a los ciudadanos que son fundamentalmente votantes y, en principio, tenemos ciudadanías políticas iguales, organizaciones de la sociedad civil, candidatos, partidos, autoridades electorales, medios de comunicación, y todos ellos son actores importantes. En realidad lo que tenemos es un equilibrio y las organizaciones de la sociedad civil también tienen preferencias y no son neutrales en términos políticos, por lo tanto, lo que necesitamos es que las reglas del juego generen un equilibrio positivo, pero lo importante es preguntarnos si estos factores tienen los incentivos para una ética pública democrática, para generar un equilibrio en esta interacción, y por eso estamos hablando no de una ética en sentido normativo sino de un sentido positivo, es decir, si estos sistemas de valores son sostenibles como un equilibrio. Supongamos que proponemos dos principios básicos: uno sería la democracia electoral como vía de asignación y preferencia política, y otro la expropiación de recursos públicos para fines de grupo. Cómo hacemos para que estos dos principios estén en un equilibrio en la interacción política; esto implicaría que por encima de la institución formal hubiera una ética colectiva que reforzara la dinámica democrática. Mi hipótesis, difícil de comprobar empíricamente, es que México ha avanzado más en términos de la institucionalidad formal de la democracia, de la construcción de una ética democrática, aunque si bien las instituciones democráticas han avanzado de manera importante, existe todavía en muchos grupos una ética clientelar mucho menos propicia para la democracia. Los retos tienen que ver con las formas institucionales que no solamente refuerzan la institucionalidad formal de la democracia, sino que también hacen que los valores democráticos puedan ser

sostenibles en equilibrio. Uno de estos valores sería el tema de la reelección y de la posibilidad de candidaturas independientes, ya que existe un oligopolio de partidos que son los que restringen la entrada o salida del juego político, y por eso vemos los cambios de los partidos un poco como franquicias políticas. En cuanto al financiamiento de los medios de comunicación, todos estamos de acuerdo en que es un tema central para que la democracia avance, si se van logrando reformas en este sentido podemos fomentar un equilibrio en el que la relación costo-beneficio sea positiva.

Este análisis en torno a la protección de los programas federales es muy importante porque nos permite entender mejor los mecanismos de manipulación que se utilizan en México y en muchos lugares.

Estamos construyendo un *ranking* de programas, sabemos qué programas están mejor protegidos que otros claramente y cuáles son más manipulables y por lo tanto requieren de mejores mecanismos de contraloría para aumentar su efectividad.

Este ejercicio de reflexión ha sido un aprendizaje colectivo y los hallazgos que de él se desprenden nos permiten detectar las debilidades de nuestro sistema democrático. El cambio que se requiere para alcanzar un equilibrio distinto, más en términos de los valores de la ética pública que de la institucionalidad, está fundamentalmente en manos del Poder Legislativo; sin embargo, los partidos no tienen los incentivos para hacer estos cambios bajo la estructura de premios y castigos actuales, entonces van a hacer reformas mucho más leves que nunca, van a cambiar esa estructura, vamos a caer en un círculo vicioso y la pregunta clave es cómo romper ese círculo para poder avanzar un poco más.

Luis Felipe López Calva
Economista en Jefe para la Oficina Regional
de América Latina y el Caribe
del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

2. Programas sociales:
herramientas operativas para su protección

En torno a la pregunta de si los candados y los derechos bastan para proteger los programas sociales llegué a una conclusión mixta: los candados bastan si el objetivo que persiguen de alguna forma es asegurar la libertad electoral, aunque tal vez los resultados no se logren en el corto plazo y todos nos molestemos porque no haya avances en la disminución del clientelismo en América Latina.

Por otra parte, los candados no bastan si la libertad electoral nos interesa para contribuir a la concreción de los derechos, y en especial para reducir la pobreza, pues ahí entran en juego otro tipo de cosas y especialmente qué es la política social, qué son los programas sociales y qué esperamos de ellos. A menudo creemos ingenuamente que la política social es una especie de Robin Hood que traslada recursos de los ricos a los pobres y que con esto logra construir sociedades más igualitarias. En la mayoría de los casos la política social dista de cumplir esa idea un poco mítica, por eso es muy importante aclarar qué entendemos por blindar, sobre todo pensando en América Latina y en el caso específico de los programas sociales, porque hay ejemplos de malas transferencias condicionadas que, desde mi punto de vista, no se deberían blindar o por lo menos previamente deberían evaluarse y asegurar un cambio por parte de quienes los llevan a cabo; de otro modo, el blindaje sólo asegura que ciertos funcionarios públicos en determinado gobierno van a tener acceso indefinido a los recursos para gastarlos mal. Entonces los candados que son buenos para asegurar libertad electoral, no son tan buenos cuando lo que se busca es crear derechos. Ahí es necesario abrir la Caja de Pandora de cada uno de esos programas y ver qué hay adentro, si realmente alcanzan los objetivos que tienen planteados. Es importante señalar que los programas sociales de transferencia condicionada no pueden ser juzgados con los resultados anuales de las mediciones de pobreza, porque el objetivo de estos programas no es reducir la pobreza en el corto plazo, sino buscar que las

nuevas generaciones adquieran capital humano, y por lo tanto los resultados de este conjunto de medidas sólo van a ser vistos en un futuro no tan remoto.

Las mediciones de pobreza no están influidas por lo que hagan los programas de transferencia condicionada, que además son irrelevantes en el conjunto del gasto público. Los programas no están diseñados para reducir la pobreza hoy, sino para modificar algunos factores determinantes en la nueva generación, lo que condicionaría su eventual progreso en el futuro mediano o largo; es decir, los programas de transferencias condicionadas sólo reeditarán en el futuro.

Si se comparan los programas de transferencia condicionada respecto del producto interno bruto, se encuentra que éstos son irrelevantes desde el punto de vista financiero, lo cual no quiere decir que no sean importantes porque buscan generar sinergias entre otros grandes programas, entre otros grandes sectores que componen la política social de cualquier país.

Tenemos entonces la importancia de generar este tipo de sinergias, pero los programas de transferencias condicionadas no descollan desde el punto de vista financiero, ni siquiera los programas de mayor tamaño, y eso es en todos los países de América Latina.

Si consideramos el conjunto de recursos que existen en materia de política social en cada uno de los países, entonces se hace evidente que si queremos proteger el gasto social debemos ir más allá de los programas de transferencias condicionadas, porque éstos son una pequeñísima parte de la enorme masa de recursos que todos los países, incluso México, gastan en programas sociales.

Cuando se habla de candados, de proteger programas, deberíamos aprovechar la experiencia importante que se logró en México con este tipo de acciones y tratar de abarcar otras áreas de esa importante masa de recursos que hay para lo social. Hay que tener cuidado con lo que se blindo porque podemos blindar cosas que funcionen mal, y con eso aseguramos que sigan funcionando mal en el futuro. Un caso que se dio en el Perú se debió a una disminución clara del voto urbano que anteriormente apoyaba al presidente Fujimori, y a la necesidad de atraer un voto alternativo, en este caso un voto rural, para atender a los pobres rurales. Los estudios sobre la distribución geográfica de la asignación de recursos muestran que el programa fue instrumentado para asegurar apoyo electoral para la reelección del presidente Fujimori en provincias pobres donde el impacto político marginal del gasto era muy elevado, y aunque el programa estaba técnicamente muy bien hecho, focalizaba a los más pobres, etcétera, estaba inspirado en una idea clientelista.

No se debe aprovechar un programa social para tener respaldo electoral. Ante un caso como éste surgen dos posturas: la primera considera importante la existencia de un programa que está llegando a los pobres rurales que probablemente son los más hundidos en la condición de pobreza, sin hurgar en las motivaciones por las que se creó; para la segunda, por el contrario, hubo una infracción porque al seleccionar ciertos segmentos de pobres (los del área rural) para convertirlos en una masa de maniobra electoral, se actuó en desmedro de otro sector de pobres tan necesitados como ellos (los del área urbana); en otras palabras, por una decisión arbitraria político-electoral se favoreció a un sector y se desfavoreció a otro. Desde una perspectiva de derechos esta opción no sería razonable, porque no está basada en reconocer que los pobres tienen derechos y que los programas que se llevan a cabo desde el Estado lo que buscan es concretarlos, sino que ha sido planteada con otras finalidades.

Uno de los temas fundamentales de los programas de transferencia condicionada es la importancia que tiene la focalización; son programas obviamente focalizados, buscan identificar con algún procedimiento a la población objetivo a la que se dirigen. No son políticas universales que teóricamente están abiertas a todos, sino que están destinados a un determinado grupo y para eso se utilizan diversos mecanismos para seleccionar aquellas familias o personas que pueden formar parte de la población objetivo que describe o que decide atender este programa; por ello es crucial la forma en que se lleva adelante la focalización, porque ésta podía tener errores de inclusión y de exclusión. Voy a finalizar con otro ejemplo de focalización que margina a los pobres: un cierto programa focalizó a la población de tal manera que dejó fuera de la partida a 3 millones 400 mil indigentes por las reglas de focalización del programa y por la falta de interés de algunos municipios de incorporarse al mismo, de éstos, un millón 800 mil quedó fuera porque residía en municipios con muchísima población; o sea, los directores del programa decidieron que este programa sólo se aplicara en los municipios menores de 100 mil habitantes, como si en los que hay más población no hubiera pobres. Los alcaldes respectivos decidieron no integrarse al programa, y entonces ese municipio no participó de la partida antes de comenzar a funcionar; además, 15% de las familias elegibles no se inscribieron porque emigraron –en un país afectado por problemas de guerrilla la migración es importante, la gente no dura en ciertas regiones–, otro 15% cambió de lugar de residencia y contestó parcialmente la encuesta para incorporarse al programa, aunque tenía todas las condiciones para hacerlo al migrar a otro municipio que

a lo mejor tenía más de cien mil habitantes o era de estos municipios de menos de cien mil habitantes que no quisieron participar; por último, otro 5.5% no se inscribió porque cambió durante el periodo en el que le hicieron la encuesta.

Rolando Franco

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede-Chile)

El programa Oportunidades atiende a 5 millones de familias, lo que equivale a 25 millones de mexicanos: hay 2 millones de niños en control nutricional, 5.2 millones de becarios (2.9 de ellos en primaria), llegamos a 93 164 localidades (de las cuales el 97% es prácticamente rural y atendemos a todas las zonas urbanas, sólo que por ser menor el porcentaje no es tan amplio), a los 2 234 municipios de este país y a las 32 entidades federativas.

Es importante hablar de los criterios de selección porque es una forma de blindar el programa de malos manejos: primero se hizo una focalización geográfica, inicialmente teníamos que llegar a lugares rurales y semirurales, pero posteriormente se vio la necesidad de entrar en áreas urbanas. Existe una encuesta inicial de 20 preguntas que se aplicó a todas las localidades y que tiene un alto grado de certeza comprobado estadísticamente para determinar si la familia puede ser o no incluida dentro del programa. Si la respuesta es afirmativa entonces entra a un modelo estadístico en donde hay un sistema único de puntajes; no se escoge a la familia únicamente por el nivel de ingreso, porque éste en determinado momento puede ser engañoso, por ejemplo, puede ser más pobre una familia que tenga 120 pesos de ingreso pero cuenta con dos enfermos discapacitados en casa, que una familia que gane 80; entonces se hace un sistema de puntajes que blindará el programa porque no sólo se considera el nivel de ingreso, sino una serie de 187 variables que se toman en cuenta para escoger a las familias.

Una vez que pasa mediante el sistema de puntajes, la familia es incorporada al programa, que está blindado, en el sentido de que nadie puede decir “Yo quiero que entren estos cien que votaron por mí y que quiten a estos doscientos que votaron por otro”, esto no es factible en el puntaje. Las familias que ameriten estar dentro del programa entrarán. Las entregas de apoyos son otro factor de los blindajes: primero hay una certificación de corresponsabilidades, bimestralmente se hacen 10.3 millones de cálculos monetarios para saber a qué familias

y qué cantidad se le va a dar a cada una, este dinero se distribuye entre instituciones liquidadoras, lo cual quiere decir que nadie, personal de Oportunidades, de los gobiernos de los estados ni de los gobiernos municipales reparte el recurso económico, sino que lo hace gente de una institución liquidadora totalmente ajena al programa, únicamente contratada para entregar el recurso. La entrega se hace en términos generales en forma directa en porcentaje pequeño en cuentas de ahorro y cuentas de débito y éste se lleva a 7 500 sitios de pago en toda la República y se hace entrega personal. Hicimos un pequeño análisis entre qué ventajas tiene la entrega directa en efectivo y qué desventajas: como ventajas, el efectivo es sobre todo un alivio para una familia de escasos recursos, se puede atender a localidades de una lejanía de áreas donde existe sistema bancario, y donde no lo hay puede llevarse el recurso hasta allá. Un aspecto importante para nosotros que estamos dentro del programa es que tenemos un contacto personal con los beneficiarios, esto permite decirles cosas nuevas del programa, como cuando entró el programa energético; cosas que cambian dentro del programa, como que ahora el programa de adultos mayores con 500 habitantes los va a dar la Sedesol; nos permite también orientar a los familiares, ser un contacto para los titulares para tratar de mejorar algunos aspectos que dentro de la operación de un programa detectamos que están mal, por ejemplo, niños menores de 12 años desnutridos. Tenemos problemas en este país para tener las cifras que queremos, los puntos de pago y de contacto directo permiten llegar a ellos y decirles qué deben hacer o cómo pueden ayudar para mejorar este aspecto.

Una desventaja es que ciertos actores políticos pueden entrar a un punto de pago y hacer proselitismo agenciándose el programa y diciendo: “Este dinero que van a recoger se los doy yo y entonces por favor voten por mí”. Claro que puede suceder, lo ponemos en la balanza y tratamos de evitarlo, pero no desajenarnos de alguna u otra forma nos está sirviendo para que el programa funcione mejor o más correctamente. Con respecto al abono en cuenta, cuando se deposita en cuenta bancaria, un factor de ventaja es que se promueve la cultura del ahorro. Incluir a estas personas de escasos recursos a un sistema financiero es una ventaja, la desventaja es que nos quita contacto directo para promover acciones importantes dentro del programa.

Qué bondades tiene un modelo de filamento operativo dentro de las evaluaciones. Éste es un programa que desde su inicio fue considerando cómo evaluar para saber desde cuándo y cómo estaba funcionando. Hacemos una evaluación operativa bimestral y semestral, una se llama Punto Centinela y la otra es seguimiento operativo, y esto también nos va ayudando a ver en forma

interna si está o no mejorando el programa, porque existe un esfuerzo concentrado interinstitucional que nos permite ver en dónde hay problemas y si se resuelven.

El modelo de seguimiento operativo, conocido como Punto Centinela, se centra en tratar de mejorar el modelo de seguimiento mismo, de seguir el flujo de atención ciudadana, indicador para el control de consumo, indicadores operativos de cumplimiento de meta, indicadores de seguimiento y supervisión operativa. Todos éstos son procedimientos evaluatorios internos que hacemos bimestralmente y estamos llevando a cabo otros dos que van a evaluar la función de coordinación estatal, o sea de la división entre todos los estados. Estas evaluaciones de seguimiento evaluatorio nos dan la posibilidad de plasmar en una gráfica aquellos puntos que vamos a llevar a los comités estatales. Hay un cambio importante cuando preguntamos: “¿Le pidieron algo a cambio para entregarle el complemento alimentario?”, y vemos que en mayor porcentaje lo que les piden es dinero; sí existe esa posibilidad de corrupción interna de los que manejan el programa, pero nos ayuda a saber en qué localidades se da esto y atacar el problema.

El modelo de seguimiento operativo, cuyos resultados generales tienen fortalezas pues cumplimos al cien por ciento, nos permite ser más transparentes, que no haya condicionamiento, que haya suficiencia de los insumos, sabemos cuáles nos están haciendo falta, hay una recuperación y cumplimiento de la corresponsabilidad y también tenemos áreas de oportunidad que vamos atendiendo.

Hasta hoy, Oportunidades es el programa social más evaluado del mundo, y estamos tratando de regionalizar la operación del programa para tener más contacto con la gente y una mejor retroalimentación. Respecto del aspecto municipal, a pesar de que está centralizado y existen comités estatales en los que los gobiernos de los estados también están involucrados, además del enlace municipal escogido por el presidente municipal y ratificado por el cabildo y certificado por el comité estatal, si bien estos actores a veces se extralimitan en sus funciones y manejan políticamente el programa, tratamos de limitarlos procurando una relación más estrecha con la población, y para esto tenemos ventanillas en las que por medio de correspondencia, fax, correo electrónico, página en Internet, recibimos las quejas de la operación de programas y le damos un seguimiento continuo. A la fecha tenemos 1 362 buzones en donde recibimos correspondencia y le damos trámite.

Lo único que considero puede ayudarnos a limitar el manejo político del programa es que la misma ciudadanía sea la que denuncie aspectos que sabemos que están mal y sobre los cuales continuamente le estamos informando. Queremos conformar una red social a través de las mesas de atención a los comités. En la actualidad ya existen 168 promotores de los comités en las 130 regiones en que se divide el país, y esperamos que esto nos dé una retroalimentación acerca de las cosas que se están haciendo mal.

Salvador Escobedo

Coordinador Nacional del Programa Oportunidades
Secretaría de Desarrollo Social

Los contenidos de la presentación son las herramientas operativas, registro único, indicadores de calidad-solución descentralizados que son votos muy importantes donde se centran los programas sociales. Para aquellos que no conocen Brasil, tenemos 175 millones de personas distribuidos en 20 millones de kilómetros cuadrados, hay 26 estados y un distrito federal, 5 564 municipios y una población pobre estimada en 11.1 millones de familias y 46 millones de personas con gente de 60 dólares per cápita por mes; son los beneficiarios del programa Bolsa Familia.

El programa Bolsa Familia es un programa de transferencia monetaria condicionada que tiene como principios la focalización condicionada de libre utilización de los recursos que son entregos a la familia por medio de cuenta bancaria. Tenemos aproximadamente nueve puntos para la entrega de beneficios. La lista de beneficiarios está disponible en la página de internet, aunque no está disponible la ubicación, composición, ni todos los datos de la familia.

En 2003 empezó el programa Bolsa Familia y para diciembre de 2006 ya teníamos una cobertura de 11.1 millones de familias en todo el territorio nacional. Las principales características del programa atención a familias provienen de los programas que lo antecedieron, como Bolsa Escuela, Bolsa Salud, Asilo Hogar, etcétera, los cuales fueron fusionados en Bolsa Familia.

En Brasil tenemos una universalización de la atención a la educación y salud, sin embargo no se cumple cuando hablamos del acceso en los 5 564 municipios. El programa ha ayudado a garantizar el acceso a esos servicios a las familias pobres, el pago directo a la familia para un uso de cualquier naturaleza, beneficio preferentemente a la mujer, así como autonomía de la familia para el uso de recurso financieros y atención a familias pobres y extremadamente pobres.

La coordinación entre ámbitos de gobierno ha sido muy importante para el programa, ya que compartimos responsabilidad entre gobierno federal y los municipios con la participación de la sociedad. De esta manera, tenemos programas en todos los municipios, compartiendo las principales estrategias de implementación. Los 5 564 municipios, en coordinación con el gobierno federal, realizan el acompañamiento y registro de las familias, integración con otras políticas e instituciones de gobierno que desarrollan las capacidades de las familias, así como apoyos a la gestión en forma descentralizada.

El programa apoya a 50 millones de personas en 15 millones de domicilios. El gobierno federal hace la selección de las familias con base en la menor condición de vida, en la composición familiar, etcétera, en donde los municipios realizan un seguimiento de las familias con base en beneficiarios y en la corresponsabilidad en materia de educación y salud. Estamos agregando recientemente a niños en situación de trabajo infantil y tenemos una agenda pública de fiscalización, elaborada y llevada a cabo por el ministerio de fiscalización, el tribunal de control de la unión, la contraloría de la unión y todas las instancias de contraloría social municipal, los cuales se encargan de que todas las denuncias cumplan con los requisitos del perfil de beneficiarios.

Las condiciones que contextualizan las políticas públicas de contraloría social que existen en Brasil son compartidas con las familias beneficiarias; el acceso a la educación y salud son derechos de la ciudadanía. Así, para Bolsa Familia, el componente de contraloría tiene por objeto monitorear el cumplimiento de los compromisos de las familias beneficiarias, responsabilizar al poder público en la atención de las eventuales dificultades de acceso a los servicios, identificar los casos de incumplimiento en situaciones de vulnerabilidad y darle seguimiento a las familias para que se cumplan los objetivos del programa.

Además, cumple con objetivos complementarios para el desarrollo de las familias, diseño operativo y articulación intersectorial que involucra a las organizaciones sociales, brindando labores de alfabetización y capacitación para el trabajo, el acceso a subsidios de energía, la protección de documentos de identificación, etcétera, pues en Brasil hay personas que ni siquiera tienen un documento de identificación.

Respecto a la dimensión del programa, se controla a partir del registro único y de la base de beneficiarios, en la cual participan diversas áreas del gobierno federal, como el ministerio de desarrollo social, el de educación, salud, trabajo, empleo, desarrollo agrario, etcétera, las cuales participan también

en un registro de beneficios, que se estableció como una estrategia de perfeccionamiento y control.

La elaboración de análisis de consistencia de datos en la base de control ha sido muy importante para nosotros, porque trabajamos con mucha información, la cual se compara con las diversas bases de datos con que cuenta el gobierno, principalmente en materia social, realizando auditorías a los programas para detectar la duplicidad de beneficios, personas y domicilios en los programas sociales.

Los municipios son los que incluyen los datos y elaboran un registro único, y el gobierno federal posteriormente hace una serie de análisis para verificar la calidad de los registros en los estados del gobierno federal.

El registro único de identificación de personas es un instrumento muy importante para nosotros porque posibilita la integración de diversos programas sociales, llevando un control y evaluación de calidad continua, vigilando que la base de datos no sea utilizada con objetivos políticos o proselitistas.

Adicionalmente, contamos con un índice de desarrollo de las familias, construido de una forma más empírica que conceptual, a partir de la alimentación operativa. Este índice muestra las condiciones de las familias y sirve para hacer comparaciones con las familias de otros municipios, de otros estados o entre ellas mismas, presentando datos como la percepción de vulnerabilidad de la composición familiar, el acceso al conocimiento, el acceso al trabajo, la disponibilidad de recursos y las condiciones de vivienda, cada uno de ellos identificado como componentes del índice. En este sentido, es posible hacer muchas agregaciones a partir de ese índice, pues posibilita el conocimiento del desarrollo de esas familias.

Lucía Modesto

Directora del Departamento de Registro Único de Programas Sociales
del Ministerio de Desarrollo y Combate al Hambre de Brasil

3. Protección de programas sociales en contextos electorales

Esbozaré un mapa conceptual de la protección de los programas y derechos sociales. No se trata de una presentación de la geometría analítica del clientelismo y de las formas para combatirlo, sino de un intento por colocar las piezas del rompecabezas en el blindaje de programas y ver qué resulta.

Una primera esfera corresponde a los candados. La evolución institucional del aparato burocrático del país ha ido aparejada y se explica en parte por otras transformaciones de régimen como la democratización. Entre los cambios que ha sufrido la administración pública, destaca el desarrollo de marcos normativos más precisos que han ido acotando los de discrecionalidad de los funcionarios públicos; entre estos cambios, y con el propósito explícito de proteger los programas sociales, sobresale una serie de políticas, programas y procesos gubernamentales que se ha desarrollado en fechas recientes con el objetivo, precisamente, de inhibir el uso político de los programas y recursos públicos. Estos cambios en la administración gubernamental, que en algunos casos son de carácter permanente y en otros temporal, son aplicables dentro y fuera de contextos electorales.

Así, dentro de la esfera de candados se ubican acciones de prevención como el Programa de Blindaje Electoral, que supone medidas precautorias que buscan inhibir el comportamiento inadecuado de funcionarios públicos en procesos electorales, lo mismo que en salud y en desarrollo social. Esta esfera también comprende los controles establecidos en el denso entramado institucional de leyes, reglamentos, manuales y, en general, de toda la normatividad que regula la acción gubernamental, cuyo cumplimiento abonó sin duda a la protección de los programas y derechos.

Así, la normatividad se puede clasificar en tres grandes ordenamientos jurídicos: el presupuestal, con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Presupuesto de Egresos, entre otros; el de transparencia, con la Ley de

Acceso a la Información Pública; y el social, con la leyes generales de desarrollo social, educación, salud, etcétera. Desde luego, al existir lagunas jurídicas se produce lo que en el PNUD hemos denominado “áreas problemáticas vulnerables”, que no sólo son aquellas aprovechadas para la manipulación política de los programas sociales, sino en general, áreas que por su ambigüedad jurídica o su opacidad informativa se prestan a la discrecionalidad, por ello es que se adoptan medidas adicionales extraordinarias de carácter preventivo, candados que buscan acotar las áreas de márgenes de maniobras del clientelismo. No obstante su centralidad, la solución de colocar candados en todas las puertas no tiene límites, pues no se puede blindar cada resquicio de la normatividad, no se puede poner un policía detrás de cada funcionario y, lo que es peor, esto también tiene efectos contraproducentes como la burocratización de los programas y la judicialización de la política social, de ahí que una auténtica política de protección de programas y derechos sociales, particularmente en contextos electorales, debe pensarse en otras esferas de intervención.

La siguiente esfera se refiere a las áreas que hacen contrapeso a la burocracia responsable de la gestión de los programas sociales. En la última década se ha desarrollado una serie de contrapesos que en forma directa o indirecta contribuyen a la protección de los programas y derechos; estos contrapesos se pueden clasificar, para efectos analíticos, en dos grandes tipos: los externos y los internos; los primeros son sin duda los más emblemáticos aunque en la práctica están limitados por la diferencia de tiempo que existe entre la decisión-realización y la revisión-sanción; es decir, entre la puesta en práctica de los programas y su revisión. En contextos electorales, esta diferencia de tiempo resulta más crítica y por tanto resulta en una debilidad de los contrapesos. Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, por medio de comisiones y de la auditoría general de la Federación, desempeñan un papel clave en la protección de los derechos sociales al fijar las reglas del juego, aunque no todas las reglas las fija el Legislativo.

El Poder Legislativo es el contrapeso del juego democrático, por vías diferentes vigila y acota al Poder Ejecutivo, que es finalmente el encargado de la administración de los programas sociales, y por Ejecutivo por supuesto me refiero a los tres órganos de gobierno. Otros contrapesos externos son los organismos autónomos independientes, particularmente el IFE y el IFAI; el primero, por ejemplo, tiene una importante incidencia en la protección de los programas sociales y de los derechos cívico-políticos por sus tres principales

mandatos: la protección del voto, la educación cívica y la fiscalización del gasto de los partidos políticos después de la organización electoral.

Por su parte, los contrapesos internos se refieren fundamentalmente a los órganos de control interno de las entidades de la administración pública, coordinados por la función pública. La Secretaría de la Función Pública caería tanto dentro de la esfera de candados en sus acciones preventivas, lo que hace la CITCC, como dentro de la esfera de contrapesos en sus acciones de auditoría, que es lo que hacen los órganos de control interno; es decir, la función pública como otras instancias de gobierno, es al mismo tiempo un candado y un contrapeso, lo que la convierte en juez y parte.

Ahora bien, tanto la esfera de candados como la de contrapesos comprenden al ámbito público estatal, pero no al público no estatal. Por tanto, hay que añadir una tercera esfera en donde se identifique analíticamente la relación Estado-sociedad. En efecto, así como ha evolucionado la arquitectura institucional del Estado mexicano en lo que se refiere a controles institucionales y organismos de rendición de cuentas, también la sociedad mexicana se ha transformado radicalmente. La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y de los propios beneficiarios en la protección de los programas y derechos sociales es cada vez más importante. El funcionamiento de programas sociales como Oportunidades no se podría explicar hoy sin la participación ciudadana. En efecto, ha sido a partir de las ventanas del aparato burocrático que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil han entrado a ocupar cada vez más espacios y han consolidado su presencia en la definición de la política y de los programas sociales. La participación ciudadana –definida como la intervención organizada de ciudadanos de forma individual o colectiva en los asuntos públicos que se llevan a cabo en espacios y condiciones definidos que pueden o no estar contempladas en la ley, pero que propician capacidades en los ciudadanos para influir en las decisiones públicas– constituye una esfera tan o más importante para la protección de los derechos o de los programas sociales como las anteriores esferas relativas al Estado.

Esto es particularmente cierto en contextos electorales, cuando la participación ciudadana ventila y oxigena los procesos político-electorales. Dentro de esta esfera coexiste una multiplicidad de formas de participación que van desde las más institucionalizadas en su sentido de inclusión, hasta las estructuras burocráticas como los consejos consultivos o la evaluación de las más formales que están fuera del Estado, como lo serían las organizaciones sociales, que desde las bases de las sociedades, monitorean la operación de los programas sociales.

En esta esfera podríamos incluir la participación de los organismos internacionales como el PNUD, que también contribuyen de alguna manera a la protección de los programas y derechos sociales en y fuera de contextos electorales.

Ahora bien, en la intersección de esferas, candados y contrapesos se ubica analíticamente la rendición de cuentas, pero sólo en su acepción horizontal, esto es, la rendición de cuentas entre instancias del Estado. La rendición de cuentas que se da entre Estado y gobernados se ubica en otra intersección, y en ese sentido la rendición de cuentas de los operadores de los programas sociales constituye un instrumento clave para su protección; me refiero por supuesto a los programas, no a los operadores, no sólo porque deben informar y justificar las decisiones que toman, sino porque sobre todo pueden ser sancionados si las decisiones tomadas son con fines distintos a los establecidos, es decir, si hacen un uso político de los programas sociales; no obstante, en sentido estricto la rendición de cuentas es una acción *a posteriori*, no se puede pedir cuentas por anticipado, aunque sí es posible informar lo que se justifica y planea sobre lo que se debe decidir, de ahí que analíticamente la rendición de cuentas se ubique en intersección entre la norma que obliga a rendir cuentas, los candados y las instancias que piden cuentas, y los contrapesos, que sin duda son una pieza clave de la maquinaria institucional del blindaje de los programas.

La siguiente intersección es la que une a las esferas de contrapeso con la de ventana, esto es, la fiscalización con la participación ciudadana, que no es sino lo que se conoce como contraloría social, y es precisamente en esta intersección donde se ubica la rendición de cuentas vertical; aquella en la cual el gobernante rinde cuentas al gobernado es una intersección Estado y sociedad. Así, la contraloría social se define como los mecanismos de participación ciudadana, ya sea de organizaciones de la sociedad civil o de beneficiarios de forma individual, para el control y la vigilancia de los programas sociales. Se trata de una forma de cuentas vertical que, a diferencia del voto, supone una rendición directa del ciudadano frente al burócrata, sin tener que pasar por el político; en otras palabras, es un atajo institucional que corta la ruta clásica de rendición de cuentas vía el sufragio, por tanto la contraloría social adquiere múltiples formas entre las que destacan el monitoreo ciudadano de programas en contextos electorales, que también se ha denominado observación electoral de segunda generación. En cualquier caso, la contraloría social constituye un eslabón crítico en la cadena de protección de programas sociales, particularmente en elecciones.

Por último, la intersección en la esfera de los candados, en su acepción normativa que estipula derechos, y la esfera de ventanas como la acción cívica

que protege tales derechos, da por resultado el ejercicio de derechos como tales. Dicho en palabras de Norberto Bobbio, el ejercicio de los derechos sociales materializa las libertades civiles, por tanto, esta intersección hace referencia no sólo a los derechos sociales de segunda generación, sino también a los derechos cívico-políticos de primera generación, de modo que el ejercicio de los derechos supone tanto la protección de esos mismos derechos como la de los programas. La sola participación ciudadana supone el ejercicio de ciertos derechos de participación, de acceso a la información, de petición, cuya implicación es precisamente proteger los programas sociales, de ahí que el ejercicio de los derechos sea otra pieza central en el engranaje de la protección. Pero más importante acaso sea invertir el orden de prioridades por un momento y pensar, antes que en la protección de los programas, en la protección de los derechos de los ciudadanos que registran esos programas, y eso implica necesariamente hablar de construcción de ciudadanía, para la cual la educación cívica se vuelve el vehículo principal para la protección de los derechos y programas por esta vertiente. Blindar la libertad del individuo, además de blindar la administración pública, es una forma complementaria de entender y acotar el fenómeno político, de agotar los recursos públicos; es una tarea titánica que no puede recaer en las instituciones del Estado, es responsabilidad de la sociedad y el gobierno.

Finalmente, es en la intersección de las tres esferas donde se ubicaría analíticamente la política de protección de programas y derechos sociales, una política pública entendida como una estrategia de acción no sólo de carácter estatal, sino que incorpora a todos los actores políticos relevantes involucrados, y esto es, gobierno, organizaciones, ciudadanos, beneficiarios, todos. En México no existe una política íntegra y transversal de protección de programas y derechos sociales de esta naturaleza, lo que hay es una constelación de esfuerzos loables pero parciales, fragmentables en muchos casos, inconexos, insuficientes, que desde luego no garantizan plenamente el ejercicio de los derechos, ni tampoco protegen cabalmente los programas, sobre todo en contextos electorales donde esta insuficiencia se traduce en espacios discrecionales propensos para ser utilizados en la manipulación de los recursos sociales; por tanto, pensar en la protección de los programas y en la construcción de ciudadanía en y fuera de contextos electorales supone necesariamente pensar en forma comprensiva y simultánea en estas tres esferas de acción pública y sus interacciones.

David Gómez-Álvarez

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

La protección de programas sociales se tornó una prioridad para quienes manejan este tipo de programas tan sensibles para la población. Los procesos electorales representan mayor vulnerabilidad para estos grupos sociales en situaciones precarias, aunque no son los únicos periodos de riesgo. Mientras existan grupos sociales vulnerables, la protección de programas sociales habrá de concebirse como algo permanente.

¿Por qué blindar al Seguro Popular? El Sistema Nacional de Protección de Salud, es decir, el Seguro Popular, fue uno de los ocho programas sociales que participó activamente en el proyecto de protección de los programas sociales federales en el contexto de las elecciones de julio de 2006, el cual fue dirigido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. A partir de un alto consejo se evaluaron las fortalezas y las debilidades de los mecanismos de blindaje existentes en programas sociales federales como éste, que apuntan a dificultar e impedir su utilización política con fines proselitistas en un contexto electoral como el que vivió el país. La Comisión Nacional de Protección Social en Salud puso en marcha la recomendación derivada de los diagnósticos realizados al marco de programas de Naciones Unidas para el desarrollo del Seguro Popular. A finales del 2006, se gestionó la firma de un convenio de colaboración entre la Secretaría de Salud mediante la Comisión Nacional de Protección Social de Salud y el Instituto Federal Electoral para evitar que el Seguro Popular se usara con fines electorales. En su momento se detectaron algunas publicaciones en las cuales se utilizaba el Seguro Popular como una estrategia electoral, y ésta fue una de las razones principales por las que se tomó cartas en este asunto. Algunas de las acciones que realizó la Comisión de Protección Social en Salud fueron, por ejemplo, habilitar una página de Internet en la cual se puede tener acceso a la página del Seguro Popular; ahí se informaba a todas aquellas personas que lo solicitaban pues la afiliación del Seguro Popular no dependía de ninguna

preferencia electoral o adición a grupos sociales. Asimismo, se llevó a cabo una campaña dirigida a la ciudadanía por medio de carteles y volantes en los que se difundieron los derechos que tienen los ciudadanos a no ser objeto de manipulación política en el uso y aplicación del Seguro Popular. También se habilitó el centro de atención telefónica del Seguro Popular, que es un número gratuito para quien quiera hacer alguna denuncia o incluso solicitar alguna información para su afiliación. Al marcar este número, antes de ser atendido por los operadores, una grabación informaba que la filiación no estaba condicionada a la situación socioeconómica, preferencia política o adherencia a algún grupo social y que el proceso de afiliación era voluntario y gratuito. Los operadores del centro de llamadas fueron capacitados para canalizar las denuncias de tipo electoral al número telefónico de la Fepade, institución encargada de investigar los delitos que cometen quienes no respetan el sufragio, condicionan el beneficio de programas sociales o utilizan los bienes, fondos y servicios electorales para obtener votos y apoyar a algún candidato político.

Otra de las acciones que llevó a cabo la Comisión Nacional de Protección de Salud fue elaborar un documento dirigido a los directores de los regímenes estatales de todas las entidades federativas en el cual se difundía el acuerdo del Consejo General del IFE que determina las reglas de neutralidad para los servidores públicos; dicho documento señalaba a los servidores públicos qué cosas no debían realizar a partir de los 40 días naturales anteriores a la jornada electoral y durante ésta, y recordaba que cualquier tipo de campaña publicitaria de promoción social debía ser retirada.

Por último, otra de las actividades que se llevó a cabo fue la impresión en las credenciales del Seguro Popular de la leyenda del artículo 28 de la Ley de Desarrollo Social, la cual menciona que el Seguro Popular es de carácter público, sus recursos provienen de los impuestos que pagan los contribuyentes, y está prohibido su uso con fines político-electorales, de lucro, y otros distintos a los establecidos en la normatividad vigente.

El periodo electoral terminó, pero para la Comisión Nacional de Protección Social en Salud esto debe ser una actividad permanente. Sabemos que cumplimos satisfactoriamente con las recomendaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de acuerdo con lo que se nos hizo saber a partir de los informes finales; sin embargo, esto nos alienta a seguir trabajando al respecto y actualmente consideramos que debido al riesgo que significa tener elecciones locales en diferentes entidades federativas en diversos periodos, es muy importante considerar el blindaje electoral de forma permanente, para lo cual se están

realizando algunas acciones y programas como la elaboración de un Manual de Observatorio Ciudadano, el establecimiento en todas las entidades federativas de órganos comunitarios de participación ciudadana, y la puesta en marcha de un programa de capacitación a integrantes de regímenes estatales de protección social y salud y de la comisión misma. Ésa es en parte la experiencia de la comisión y creemos que es importante seguir colaborando con aquellas otras instituciones que también manejan ese tipo de programas y que consideran llevarlo a cabo de una manera permanente.

María Arizmendi González
Directora de Participación Social
de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud

La experiencia de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es muy relevante en el tema del blindaje electoral; más allá de las acciones operativas específicas, tiene que ver con compromisos de transparencia, con la reprogramación y entrega de beneficios en fechas próximas a las jornadas electorales. Más que hablar del resguardo del parque vehicular o la constitución de números telefónicos, es importante reflexionar sobre la esencia del blindaje de cualquier programa o beneficio gubernamental: la cultura democrática; es decir, la adecuada información y orientación del público objetivo de los programas gubernamentales es la vacuna estratégica y el antídoto de cualquier práctica que quisiese capitalizar las condiciones de necesidad o los requerimientos de una población específica. Esta información tiene que partir de una premisa fundamental, a saber: que el destinatario de estos proyectos, programas y acciones sea asumido, primero por sí mismo y luego por los demás, no como un beneficiario, sino como un auténtico acreedor, como el titular de un derecho; que entienda que cuando acude a solicitar su inscripción está cumpliendo los requisitos establecidos en la ley, cubriendo las reglas de operación para solicitar cualquiera de los apoyos especificados en la normatividad, y no lo está haciendo en calidad de peticionario de un acto sujeto a la voluntad de alguien, sino en cumplimiento a la normatividad y en ejercicio de un derecho que la ley le confiere.

En nuestra experiencia, la cultura democrática tendría que ser todavía más eficiente. Hemos identificado tres aspectos míticos en la ciudadanía respecto de estos temas: el primero tiene que ver con la labor de gestión personal que alguien realiza capitalizando aspectos de ineficacia del trabajo y del quehacer gubernamental, la tarea de la gestión con un auténtico éxito personal frente a un grupo de personas. El líder, cacique o como se le quiera denominar, está al tanto del derecho que le asiste a un grupo y conoce la ineficacia que ha tenido cierto aparato de gobierno para conducir ese beneficio, entonces realiza una tarea de

gestión para conseguir que ese aparato de gobierno cumpla con su deber y le cumpla su derecho al ciudadano, pero por supuesto esto lo va a vender al ciudadano como un logro personal y va a generar un vínculo de clientelismo en el que el ciudadano entenderá que se le concedió su derecho no porque lo diga la ley ni porque las autoridades supervisoras lo detectaron, sino porque su líder tuvo la valentía y las agallas de pararse ante la autoridad y exigirlo. Ése es el primer gran mito; el segundo se vincula con la acción de gobierno no por la continuidad que las normas señalen sino por la presencia de una fuerza política determinada en el poder. Esto es confundir una esperanza con un derecho, es decir, en vez de saber que estoy investido para recibir este derecho que la ley me da, tengo la esperanza de que esta u otra fuerza política me cumpla. La tercera y más complicada concepción mítica de este tema es la llamada *concepción sinalagmática conmutativa de reciprocidad*, que se puede dar de manera institucional o personal a partir de que un sujeto está ejerciendo las funciones de gobierno cumpliendo lo que en un momento determinado se estableció en ley; una primera posibilidad es que yo vote por alguien porque ese alguien me proporcionó ciertos beneficios y merece mi reciprocidad por su condescendencia; una segunda posibilidad de naturaleza institucional sería que yo votara por alguna fuerza política por temer a perder los beneficios que ésta me proporcionó en otro momento.

Tenemos que trabajar intensamente para atacar estas tres formas de concepcionar el beneficio social, y sembrar en la mentalidad del ciudadano, a partir de las estrategias adecuadas, los antídotos correspondientes. Por ejemplo, en el caso del clientelismo hay dos ingredientes fundamentales: las reglas de operación y los padrones. Ni el padrón ni las reglas son diseñados por el líder, no es él quien decide, pero eso lo tiene que saber el ciudadano, pues en la medida en que no lo sepa seguirá pensando que está en el padrón no porque cumple con los requisitos que especifica la normatividad, no porque existe atrás un estudio del consejo de evaluación que determinó que su familia debía tener atención prioritaria, sino porque alguien se fue a parar al palacio municipal a pegar de gritos.

En el caso de las fuerzas políticas, hay dos cuestiones fundamentales: la primera tiene que ver con la institucionalidad derivada de la norma, entender que hay una Ley de Desarrollo Social, que hay un Sistema Nacional de Desarrollo Social y que eso no depende de una sola fuerza política ni de un cambio de un poder de un color a otro; está en ley, es decir, la legalidad; y el segundo aspecto fundamental, también establecido por ley, es la secrecía del voto; en la medida en que el ciudadano sea cada vez más consciente de que su voto es secreto podrá tener otros elementos de evaluación del funcionamiento de una fuerza política, sabiendo

que ésta jamás podrá enterarse de su voto individual y consecuentemente cualquier condicionamiento será neutralizado. En el caso de la reciprocidad es todavía más complicado porque tiene que ver con una tarea de evaluación de la gestión pública. Nos falta avanzar mucho en este tema para que los ciudadanos entendamos qué debemos evaluar de la gestión de un gobernante en particular o de una fuerza política determinada y no el cumplimiento de la ley con la eficacia, la oportunidad, el profesionalismo, y la calidad en el cumplimiento de la ley. La idea entonces es que a partir de las estrategias de blindaje electoral no perdamos de vista todos aquellos mecanismos que nos permitan llegar directamente a la población objetivo para orientarla e informarla sobre estos temas. A veces resulta muy complicado porque la cultura democrática también tiene mucho de cultura de legalidad, y todos sabemos lo complicado que esto puede resultar. No se trata de envolver al ciudadano en los detalles más técnicos de los programas sociales, pero sí de que sepa que efectivamente lo que se está haciendo para superar la pobreza es un esfuerzo que todos estamos realizando como país y con los recursos del país. Poco a poco empieza a suceder que el ciudadano mismo sea quien rechace, quien desprecie aquellas conductas que pretendan hacerle creer que ese esfuerzo de todos es un esfuerzo de algunos o de determinadas fuerzas políticas.

Rafael Avante Juárez
Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de la Función Pública (SFP), si bien no administra programas sociales, es la oficina encargada de combatir la corrupción dentro de la administración pública federal, tal vez por eso llegamos al tema del blindaje electoral, digamos, desde un puerto distinto, un proyecto conjunto con otras áreas del gobierno, con organismos internacionales, con instituciones académicas y con organizaciones de la sociedad civil bajo un mismo propósito: fortalecer el blindaje electoral. En ese sentido, el objetivo específico de SFP es proteger a un grupo de población muy vulnerable que son los derechohabientes que reciben los programas sociales, atendiendo a un precepto que hemos manejado en la función pública desde el 2000, que es fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción.

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Administración Pública Federal se conformó en diciembre de 2002 con la intención de coordinar las políticas contra la corrupción y de promover la transparencia dentro del gobierno federal. Es una comisión que se integra por todas las secretarías y por las diez entidades que tienen mayor impacto en el presupuesto; son 29 organismos públicos y a partir de reuniones periódicas que preside el secretario de la función pública se definen acuerdos y programas específicos en cada dependencia para promover estos temas. Hay un antecedente del trabajo del gobierno federal en materia de blindaje electoral, que son las bases de colaboración que promovió Fepade en mayo de 2003; estas bases motivaron que se suscribiera un acuerdo dentro del seno de la Comisión Intersecretarial, en noviembre de 2005, donde se establece brindar el máximo apoyo y atención a las acciones preventivas y correctivas necesarias para transitar la elección de 2006, con estricto apego a la ética y a las leyes que rigen la actuación del gobierno federal. A raíz de ese acuerdo se conformó un grupo de trabajo integrado por la Fepade, la Sedesol y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión

Intersecretarial que definió programas específicos para trabajar con cada una de las dependencias del gobierno federal en cuestión de blindaje electoral. Entre otras acciones, se definió un indicador para medir las actividades que cada una de las dependencias desarrollaban en esta materia: se publicó el *ABC de los servidores públicos* con cerca de 2.5 millones de ejemplares; se incluyeron cambios en las reglas de operaciones de programas sociales para especificar que no tienen un fin partidista; se limitó el uso de vehículos en horas no laborables y se desarrolló una serie de acciones medibles a las cuales se les dio seguimiento para prevenir el uso político electoral de los programas sociales en las elecciones federales de 2006.

Ahora bien, cómo conectamos todos estos esfuerzos inconexos, cómo los reunimos y cómo hacemos de esto una política permanente de Estado que no involucre sólo a las elecciones federales sino también a las elecciones locales, e incluso que no se circunscriba a la coyuntura electoral federal, sino que también nos ayude a prevenir el uso de los programas sociales, también la comisión de delitos, o las faltas penales o administrativas en favor de algún partido político o a un candidato. Estamos en vías de firmar un acuerdo para toda la administración pública federal que rebasa los alcances que tuvieron las bases de colaboración promovidas por la Fepade en 2003, pues establece el carácter permanente del blindaje electoral e incluye un tema que no se había tratado en el pasado: la prevención de delitos de orden penal y las faltas administrativas. Los objetivos de este acuerdo son fortalecer las acciones de prevención, atención, seguimiento de responsabilidades administrativas y delitos electorales federales, hacer de ello una política de Estado de carácter permanente que atienda los compromisos de México en convenciones internacionales con la OEA, con la OCDE y con la ONU, que involucra también acciones de este tipo. En cuanto a los estados, hemos firmado tres convenios en materia de blindaje electoral con Zacatecas, con Yucatán y muy pronto con Durango.

Benjamín Hill Mayoral

Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial
para la Transparencia y el Combate a la Corrupción
de la Administración Pública Federal

TERCERA PARTE
Vigilancia externa

1. Transparencia y acceso a la información

El derecho de acceso a la información y transparencia se ha convertido en tema neurálgico de la vida social y política de México; a menudo escuchamos que se trata de una pura presión de los medios de comunicación, pero ésa es más bien una pequeña parte de la explicación. La transparencia se ha vuelto un tema central porque es mundial: existen ya 69 países con leyes de acceso a la información y otros 23 que discuten ahora mismo su emisión, como Brasil, Chile o la propia Rusia. Todas las agencias internacionales, desde el Banco Mundial hasta el Fondo Mundial para la Alimentación, desde el Banco Interamericano de Desarrollo hasta la Corte Penal Internacional, plantean que las relaciones y el intercambio mundial no pueden concretarse sin acceso a la información.

Por otra parte, ya casi no quedan inversionistas serios en el mundo que no exijan estructuras de transparencia en las regiones donde arriesgan su dinero y, finalmente, no hay organizaciones internacionales que no exijan datos ciertos de las políticas públicas en las naciones. Es pues una exigencia mundial, pero es mucho más que eso; el acceso a la información es un instrumento de justicia, es derecho que sirve sobre todo a los que no tienen privilegios, canonjías, es decir, a los que no tienen ningún tipo de “palancas”.

El acceso a la información tiene una dimensión de balance entre el más poderoso y el más pobre, porque ambos poseen la misma posibilidad de saber, de conocer, de tener acceso al documento de gobierno que a menudo decide el destino de su propia vida, tanto como un expediente médico, un estudio de impacto ambiental o un cálculo sobre las pensiones. El acceso es además un instrumento de eficiencia económica porque la información ya no es un costo de transacción adicional sino una fuerza que hace en sí misma más productivo el trabajo, la organización, la gerencia, las transacciones y la incorporación en el mercado; por eso uno de los papeles cruciales en los estados modernos es procurar que la información fluya a la sociedad. La responsabilidad gubernamental

no reside sólo en construir y dar informes de estadísticas, presupuestos y previsiones, sino garantizar que la información esté disponible, circulando socialmente para evitar las asimetrías, los monopolios, las ventajas ilegítimas derivadas del acceso otorgado a modo de privilegio.

Finalmente, el acceso a la información es un derecho, las personas tienen derecho a saber. En una democracia, los gobernantes y los servidores públicos son representantes de la sociedad y la información que generan está hecha con recursos públicos, por eso debe ser pública; toda la jurisprudencia, la teoría democrática y la discusión política contemporánea apuntan en esa dirección: conocer las decisiones de gobierno es una condición elemental de una relación adulta democrática entre los ciudadanos y el Estado, resume exigencia internacional, condiciones de globalización, base de las decisiones económicas, reclamo de la sociedad civil, derecho fundamental de la democracia. Por todo eso, el acceso a la información se ha convertido en tema central de nuestra modernidad y es ineludible en nuestra convivencia social y política, pero hay algo más que constituye mi segunda proposición: en México, el acceso a la información fue engendrado por el consenso de todos los partidos políticos, la Ley Federal de Transparencia tuvo un nacimiento unánime y este hecho explica su fortaleza y su expansión a lo largo y ancho de la República. Aunque no existía ninguna obligación expresa, hoy los 32 estados de la República tienen en marcha una norma de transparencia, precisamente porque estas leyes y este derecho no son monopolio de partido o gobierno alguno, sino un síntoma del acuerdo verdaderamente nacional, por eso la transparencia no se ha quedado como una mera idea de gobierno, sino se ha convertido en un derecho individual al mismo tiempo que en una política pública. Gobiernos estatales del PRI, del PAN, del PRD y de otros partidos, legislaturas locales, capitales, municipios, responden a la exigencia y la incorporan al torrente de esta construcción legal e institucional que ha dejado una huella más profunda y duradera de lo que preveíamos hace apenas cuatro años, justamente porque se transformó en dos cosas a la vez, más allá de una política, un derecho asociado a la democratización de México.

No obstante, en ambos casos estamos en el comienzo de un largo camino, la apertura no ha sido tersa ni homogénea en nuestro país; tras el propósito general de la transparencia han emergido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas diferentes que representan ya todo un tema de la agenda política nacional. El panorama que muestran las 32 legislaciones estatales y la ley federal misma es incipiente, incompleto y fragmentario, no podemos hablar aún de un criterio compartido de todas las entidades, ni tampoco

de una política madura que recorra ya la geografía política del país. México protagoniza un episodio totalmente nuevo, un capítulo que no había vivido antes, incluso cuesta trabajo imaginar siquiera que se hubiera dado una situación similar durante el siglo XX mexicano; el partido hegemónico, para bien o para mal, hacía homogéneas las políticas en regiones y realidades bien distintas, ahora estamos ante un proceso inverso, una construcción donde cada entidad le imprime tantos y tales matices como le indica su leal saber y entender. La transparencia es, pues, la primera construcción legal e institucional de alcance nacional después de la transición democrática, y es una construcción que no va de la Federación a los estados, sino que se está implantando con tantas diferencias y matices como entidades hay en el país.

Celebro que cada entidad haya adoptado una apertura hacia la ruta gubernamental con su autonomía y guiada por sus propias responsabilidades, sin embargo, esa pluralidad no debe perder de vista la dimensión de fondo que subyace en esta construcción, es decir, que se trata de un derecho universal de los ciudadanos, de las personas; la virtud de la diversidad se convierte en defecto cuando actúa en contra de derechos fundamentales, y ése es un problema que la agenda de la transparencia y el acceso a la información no pueden soslayar. Ésa fue la motivación por la que cinco gobernadores de cinco entidades distintas y provenientes de los partidos políticos más importantes del país firmaron la Iniciativa de Chihuahua, que a la letra dice: “Reconocemos asimetrías preocupantes que todavía existen en distintas áreas y niveles de gobierno, por ello creemos que es urgente hacer un nuevo esfuerzo para que el conjunto del Estado mexicano se mueva en la dirección de la transparencia”. La Iniciativa Chihuahua ha tenido un desenlace feliz, pues en un tiempo récord de apenas cuatro meses, los diputados con 425 votos a favor y cero votos en contra y los senadores por unanimidad de 11 votos dieron carta de nacionalidad al derecho al acceso a la información; es decir, votaron a favor para hacer de la transparencia un derecho fundamental y constitucional de todos los mexicanos.

Hay por lo menos tres razones que hacen decisiva esta reforma recién aprobada en el Congreso y que deberá pasar a la mayoría de los Congresos locales para poder convertirse en una nueva cara del artículo 6 constitucional: primero, su enorme alcance y extensión, pues dice el primer párrafo de la reforma que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública”, esto quiere decir que ningún gobierno ni institución pública instalada en el territorio mexicano podrá evadir las responsabilidades de transparencia, que todos los documentos que poseen se

consideran en un principio de acceso libre para cualquier persona, pero hay algo más, los senadores y los diputados redactaron “toda la información”, es decir, no estamos hablando únicamente de los documentos que tengan que ver con el origen, uso y destino del dinero público, sino mucho más que eso, toda aquella información que dé sustento a las decisiones del gobierno, a las facultades y funciones de los servidores públicos, a los análisis, diagnósticos y comunicaciones de los órganos del Estado. El mensaje de fondo es muy claro: como las actividades del Estado no pueden ser ilegales, como deben ser rigurosas, estar fundadas y legítimas, han de ser publicadas y defendidas abiertamente. El único principio oponible a la información, la única excepción consagrada que tiene el mismo valor y es del mismo tamaño que la publicidad, es el derecho a la privacidad, pero la reforma tendrá efectos multiplicadores más allá de las leyes de transparencia. El párrafo seis de la reforma dice: “Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a las personas físicas”, en tanto el dictamen de los senadores señala que “esta disposición constitucional es particularmente importante porque abre un ciclo normativo muy extenso en el orden jurídico del Estado nacional, partidos políticos, fideicomisos, organizaciones de la sociedad civil y cualquier entidad que recibe recursos públicos; atendiendo a sus especificidades, estas entidades también deben cumplir con las presentes bases constitucionales e introducir el derecho a la información”.

Es la parte nuclear dogmática de la Carta Magna que va a provocar que muchas leyes en la República deban adecuarse no sólo a las 33 leyes de transparencia que existen hoy en toda la República, sino a muchas otras distintas que reúnen las organizaciones, instituciones y entidades que ejercen dinero público o toman decisiones de interés general.

Esta nueva disposición atañe al tema del ejercicio de los recursos públicos, ya sea por la forma de administración de los organizaciones de la sociedad o bajo la forma del subsidio directo a beneficiarios, esto debe ser público o publicitado, eso se erigirá desde la Constitución en uno de los principales candados que ayudarán a la correcta puesta en práctica de los programas sociales en nuestro país. El IFAI se ha pronunciado en varias ocasiones a favor de la publicidad y el acceso a la información relativa a padrones de beneficiarios como una forma de garantizar la legalidad, la pertinencia de cada subsidio, como una manera de envolver a los programas en un adecuado contexto de rendición de cuentas. La reforma constitucional ampliará y extenderá esta noción; por su importancia neurálgica, los programas sociales deben estar expuestos en casi todos sus tramos

a la civilidad pública. La transparencia hoy, ya constitucionalizada prácticamente, podrá erigirse en el antídoto más seguro en contra de la manipulación electoral o política de los programas sociales.

Jacqueline Peschard

Consejera del Instituto Federal de Acceso a la Información

La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y las consecuentes leyes equivalentes que existen ya en todos los estados de la República, han logrado que la transparencia se convierta en una moda políticamente correcta y por ello aceptada en términos generales como algo positivo a lo largo y ancho del país sin importar el partido y proyecto político.

La aprobación de la reforma constitucional es prueba de esta situación, a pesar de lo anterior, poco se ha reflexionado sobre las implicaciones de este conjunto de leyes y sobre las condiciones constitucionales, políticas, organizacionales y técnicas que supone su desarrollo y puesta en marcha. Los primeros ejercicios de evaluación que se han realizado, aunque con enfoques metodológicos muy diversos, indican que la retórica de la transparencia ha seguido siempre condiciones que permiten una aplicación efectiva de sus disposiciones, pero aún en algunos casos existe evidencia de que estamos frente a una clara simulación. Esta situación encuentra varias explicaciones, una de las cuales es la carencia de un marco conceptual que permita entender cuál es el significado y alcance de la transparencia como una política pública.

Los conceptos de *acceso a la información* y *transparencia* con mucha frecuencia se utilizan de manera indistinta, como si quisieran decir lo mismo, pero debemos diferenciarlos claramente.

El primer concepto, *acceso a la información*, constituye un derecho fundamental, aquel que tiene cualquier persona de tener acceso a los documentos administrativos y la obligación correlativa de los órganos gubernamentales para entregarlos; la transparencia es algo más, supone el acceso a la información, pero se refiere de manera más amplia a ciertas cualidades de flujo de información, accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad desde la perspectiva del receptor. De este modo, una política de transparencia se

referiría al conjunto de criterios y causas de acción que adopta una organización en el manejo de la información que produce; en las organizaciones gubernamentales, esta política tiene como propósito maximizar la autoridad social de la información, tanto en el interior de la organización como en el exterior, con el propósito de facilitar una cabal rendición de cuentas e incrementar la eficiencia de la propia organización; en otras palabras, la transparencia no puede ser nada más algo endógeno a las organizaciones gubernamentales, sino que debe formar parte de las rutas o de las organizaciones institucionales, en donde el primer beneficiario tendría que ser la propia organización gubernamental y esto evidentemente tiene efectos benéficos hacia afuera.

Si aplicamos estas ideas en materia de programas sociales, lo que encontramos en primer lugar es que existe un auténtico caos normativo respecto de la transparencia en los programas sociales, cosa que no es sorprendente y genera una práctica todavía más dispar y más cuestionable.

A nivel normativo, en el ámbito federal existen por lo menos tres conjuntos diferentes de disposiciones que aplican a los programas sociales: en primer lugar, aquellas de origen presupuestal, fundamentalmente las que están en la Ley Federal de Responsabilidad de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las muy diversas redes de operación; un segundo conjunto es el que deriva de las leyes de transparencia; y un tercero son aquellas disposiciones que emanan de las leyes o de la legislación social, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Desarrollo Sustentable, la Ley de Salud, etcétera; estas disposiciones en materia de transparencia, aunque similares, tienen contenidos destinatarios en niveles de especificidad distintos.

Especialmente grave resulta que ni siquiera existe una definición normativa de lo que constituye un programa social, mucho menos de lo que es y debe implicar la transparencia, y esto crea una falta de lineamientos para generar un marco jurídico coherente que dé cauce en la política de transparencia en la materia.

En el ámbito estatal, la situación es todavía más grave pues existen grandes asimetrías en los marcos normativos y, en general, la legislación estatal ni siquiera ha desarrollado los conceptos que contiene la legislación federal; por ejemplo, entre la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el PEE, que es la legislación estatal en materia presupuestal, hay una diferencia abismal. Este problema normativo lo complementamos con un ejercicio de observación que buscaba revisar la información que contenían las páginas de Internet en materia de programas sociales. La observación fue limitada tanto por ámbitos metodológicos como por tiempo, y está únicamente referida a seis entidades federativas

y a tres programas federales. El resultado es que si el marco normativo es complejo y disperso, la práctica gubernamental lo es más y existen diferencias importantes e incluso graves en la información disponible en este medio, tanto a nivel federal como a nivel estatal; tan sólo a nivel federal se identificaron inconsistencias importantes en los tres programas sociales, el de Seguro Popular, el de Apoyos a la Comercialización y el de Apoyo a Adultos Mayores en Zonas Rurales, y aun entre estos tres programas hay carencias muy sustantivas entre la información que debería estar disponible en las páginas de Internet, siendo el peor evaluado el programa de Apoyo a la Comercialización de Sagarpa, donde ni siquiera las operaciones eran disponibles o estaban actualizadas en la página de Internet de esta secretaría.

La situación en los estados es todavía peor. Esta observación muy preliminar, muy limitada, muestra que la información en materia de programas sociales tiene deficiencias significativas que obligan a un replanteamiento completo del problema si se quiere construir una auténtica política de transparencia. Conviene revisar para ello, algunas características que debería tener tal política: en primer lugar, reconocer que no tenemos un concepto claro, ni conceptual ni normativo de lo que implica la transparencia o de lo que es un programa social. El resultado evidente es que las obligaciones de proveer lo que establece el marco normativo se aplican de manera indiscriminada a programas que pueden tener una variedad de objetivos, sujetos responsables, poblaciones objetivos y mecanismo de realización. Para cambiar en el sentido correcto recomendaríamos avanzar en la definición de lo que constituye un programa social para poder identificar los objetivos específicos que debería perseguir una política de transparencia en la materia. Desde esta perspectiva conviene entonces algunas recomendaciones sobre estos contenidos.

Un primer aspecto es no confundir, como sucede ahora, los objetivos de los programas con los objetivos de la transparencia, sino que la política de transparencia debe estar orientada a permitir una cabal rendición de cuentas y un funcionamiento más eficiente de los programas a partir de un manejo más sistemático y organizado de la información. Es importante destacar esta última dimensión pues los esfuerzos y recursos que requiere esta política de transparencia deben estar relacionados en última instancia con la generación y la información que contribuya a generar bienestar social mediante un mejor diseño, ejecución y evaluación de programas sociales.

Un segundo aspecto tiene que ver con quiénes son los usuarios de la información. La política de transparencia tiene que preguntarse para quién vamos a

producir información, porque hoy la oferta de información está determinada por la propia rescisión gubernamental y la información está hecha, cuando está hecha, para los propios usuarios gubernamentales y resulta absolutamente ininteligible para cualquier ser humano medianamente ordinario; de tal manera que requerimos pensar a quién va a ir dirigida la información, quién va a ser el usuario y diferenciarlo, pues no es lo mismo la transparencia pensada en los usuarios, en los beneficiarios de los programas, que aquella destinada a quienes la vayan a evaluar, por ejemplo.

Un tercer aspecto muy relacionado con el anterior es a quién le corresponde generar la información y ponerla a disposición pública, dónde está la responsabilidad de generar la información y dónde están los procedimientos institucionales para hacerlo. La evidencia empírica que tenemos es que éste es un aspecto muy descuidado del diseño de las obligaciones de transparencia, pues es imposible identificar quién es el responsable de producir la información y esto evidentemente obliga a pensar en el diseño de los mecanismos organizacionales para producir, divulgar, conservar y aun destruir la información. Otro elemento no menor es la verificabilidad de la información, pues en última instancia está orientada a encontrar confianza en las páginas de Internet y cómo se produce ésta y cómo se recibe por parte de los usuarios; de esta forma necesitamos generar mecanismos que permitan una auditoría social de la información para estar ciertos de que lo que se está diciendo corresponde con lo que se está haciendo; y finalmente, una política de transparencia debe estar orientada a facilitar también los procesos de evaluación tanto internos como externos de los programas sociales, de manera que los resultados de las evaluaciones permitan a la vez una adecuada rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas en función de una mejor comprensión de las variables que afecten su ejecución y su desarrollo.

Sergio López Ayllón

Centro de Investigación y Docencia Económica

El derecho a un gobierno transparente puede sintetizarse en dos principios básicos: la obligación del Estado de divulgar sus actividades y el derecho del pueblo a tomar decisiones informadas. Este derecho es materia, en parte, de instrumentos legales, como la Ley del Derecho a la Información, pero involucra mucho más: otorgar facultades al pueblo para hacer uso efectivo de estas leyes, de manera que las instituciones democráticas sean más participativas. Aunque esto parece colocar este discurso en el contexto de los derechos del ciudadano y la obligación del gobierno, a fin de cuentas, el gobierno transparente requiere que se construya una cultura de transparencia en la vida pública, donde la obligación es genérica. Como analizaremos, las comunidades pobres y marginadas deben conducir y definir este proceso, no sólo para exponer las desigualdades que les embargan, sino para abrir las llamadas instituciones democráticas que han hecho posible que las elites gobernantes usen arbitrariamente el poder.

Este punto se hace más evidente si observamos la naturaleza de los remedios para el “buen gobierno” que usan los gobernantes en los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales. Todo un nuevo régimen de leyes diseñadas y elaboradas por capitales internacionales se discuten en las legislaturas nacionales sin siquiera consultar a los ciudadanos de los países involucrados. En el nombre de la libertad económica se fuerza a las comunidades, de hecho, a renunciar al control que tienen sobre sus recursos naturales, el derecho a tomar decisiones sobre su propio ambiente, su economía e incluso su propia vida. Una vez que se aplican estas leyes, se afirma que el “buen gobierno” es el medio para aplicar con eficacia estas leyes que son muy injustas para los pobres y marginados. En sentido limitado, la “transparencia” también es un componente importante de este modelo de “buen gobierno”, pues se le utiliza como herramienta de administración para aplicar con mayor eficacia los objetivos de los gobernantes.

La democracia y sus instituciones necesitan ser rescatadas de estas manipulaciones para reflejar con precisión la voluntad del pueblo. La transparencia y el derecho del pueblo a la información pueden y deben utilizarse para exponer y dismantelar leyes injustas y poner en marcha modalidades de toma de decisiones que den al pueblo “el derecho a tomar decisiones informadas”. Así, es importante vincular la transparencia y el derecho a la información con una concepción verdaderamente participativa del gobierno democrático.

Existen por lo menos cuatro razones para afirmar que el derecho a un gobierno transparente es fundamental en este momento. En primer lugar, la transparencia es un medio para erradicar la corrupción. De hecho, esta última se complace en el secreto y la confidencialidad. Cuando las operaciones son libros abiertos, es mucho más difícil que ocurra la apropiación privada de recursos públicos. El poder del derecho a la información para combatir la corrupción ha quedado bien demostrado en diferentes contextos, y se trata de un logro de gran importancia dado el amplio costo económico y social de la corrupción. En este sentido, es importante alejarse de las perspectivas elitistas sobre la erradicación de la corrupción y mantener como tema central las inquietudes básicas del pueblo. En la India, por ejemplo, la corrupción se ha convertido en un tema importante en todos los sectores de la sociedad, y la campaña de apoyo al derecho a la información tiene amplio alcance. El derecho a la información, las audiencias públicas, las auditorías sociales, medidas ejemplares que se han tomado en ciertos casos y otras herramientas del gobierno transparente han erosionado la aceptación social de la corrupción y causado mella significativa en las modalidades prevalecientes de robo descarado. Sin embargo, a menos que tales campañas se dirijan y definan mediante los movimientos del pueblo, las medidas contra la corrupción podrían restringirse a las inquietudes de los adinerados (como la inquietud del sector empresarial de evitar los “costos de operación” asociados a la corrupción). Por lo tanto, el derecho a un gobierno transparente debe permitir a la gente relacionar su lucha contra la corrupción con la lucha más amplia contra la injusticia.

En segundo lugar, el gobierno transparente es esencial para restaurar la rendición de cuentas en el sector público. Esta rendición de cuentas tiene particular importancia en el contexto de la creciente abdicación del Estado a sus responsabilidades sociales, que resulta evidente, por ejemplo, en la privatización de los servicios públicos y los programas de desarrollo. Con frecuencia, la “liberalización” encubre esta abdicación, pero en realidad se da un movimiento en la orientación del apoyo del Estado, del desarrollo de bases amplias a los estrechos intereses corporativos. Las deficiencias en el funcionamiento de las instituciones públicas

se utilizan como excusa para cerrarlas, e incluso olvidar las responsabilidades básicas del Estado en los sectores a los que atienden. Ir contra esta tendencia y ampliar el papel social del Estado depende de la posibilidad de realizar cambios radicales en la calidad de los servicios públicos. Un gobierno transparente daría la oportunidad al pueblo de exigir al Estado su obligación de ofrecer con eficiencia los servicios más básicos que todo ciudadano espera recibir. Aumentaría la eficiencia de las instituciones del sector público y reflejaría la voluntad popular de tener un Estado más fuerte y responsable que se comprometa a cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos. Por ejemplo, revertir la privatización de los servicios de salud y educación requiere el funcionamiento de escuelas y centros de salud del gobierno. De igual manera, existen razones más fuertes para detener la privatización de las empresas del sector público si éstas se dirigen de forma efectiva y equitativa. No se trata sólo de erradicar la corrupción, sino de garantizar que dichas instalaciones y empresas rindan cuentas al público. Un gobierno transparente es una herramienta para lograr la rendición de cuentas públicas.

En tercer lugar, afirmar el derecho a un gobierno transparente es un aspecto de la lucha por la democracia participativa. Nuestro futuro depende en gran medida de la consolidación de la democracia en el país. En especial, esta afirmación se aplica a los marcos en que se cuenta con instituciones formales de la democracia, pero éstas no han sido capaces de generar un “gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo” debido a la gran desigualdad social y la concentración del poder. En algunos aspectos, estas tendencias antidemocráticas se encuentran en crecimiento debido, por ejemplo, a las crecientes desigualdades económicas y la mayor influencia de los capitales internacionales en las políticas públicas nacionales. Sin embargo, también existe la tendencia positiva de aumentar la participación de las personas marginadas en los procesos democráticos, y de aplicar pensamiento y medidas creativas para lograr una democracia participativa. Este movimiento a favor de la democracia participativa debe ir más allá de las etiquetas atractivas, para definir las modalidades de toma participativa de decisiones y construir las instituciones de democracia directa. La preparación participativa del presupuesto, las auditorías sociales previstas en la legislación y las audiencias públicas obligatorias antes de que se pongan en marcha proyectos de desarrollo de grandes dimensiones son algunos ejemplos recientes de instituciones participativas de este tipo. Un gobierno transparente es un aspecto importante de esta inquietud por lograr una democracia participativa, aunque implica mucho más.

Por último, el derecho a un gobierno transparente tiene una relación estrecha con otras luchas que se mantienen en la actualidad por derechos económicos y sociales, como el derecho a la educación, el derecho a la alimentación y el derecho al trabajo. Por ejemplo, al igual que un gobierno transparente es esencial para el derecho a la educación (pues este último requiere un sistema educativo que rinda cuentas), al derecho a un gobierno transparente le faltaría una pieza muy importante sin el derecho a la educación, puesto que una “elección informada” requiere, además de información, pensamiento crítico. De igual forma, existe una fuerte complementariedad entre el derecho al gobierno transparente y el derecho a la alimentación: la transparencia es vital para el éxito de los programas de garantía de alimentos, y la erradicación del hambre, a su vez, es esencial para permitir al pueblo participar en el proceso democrático.

En la actualidad, la transparencia y la rendición de cuentas están de moda y son términos que usan libremente personas de ambos lados. En este debate, debemos reconocer que quien plantea las preguntas determina los parámetros de las respuestas. Cuando las personas de todos los lados del espectro hablan el mismo idioma, sólo los actos pueden determinar las verdaderas intenciones. Por eso, la lucha por el gobierno transparente debe mantener sus fundamentos en la acción pública de los pobres y marginados, para que sus preguntas básicas de supervivencia no se den al olvido en un falso debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas. En este apartado, ilustramos la importancia de que el mismo pueblo defina los temas de transparencia con respecto a la campaña a favor del derecho a la información que comenzó hace más de una década en el área rural de Rajasthan. Entre otras expresiones poderosas del pensamiento colectivo asociado a esta campaña, se encuentran los lemas que acuñaron los participantes –algunos de los cuales se mencionan más adelante.

En todo el territorio de la India, las personas “comunes y corrientes” tienden a ver al gobierno como una entidad sobre la cual no tienen control. Cuando Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) se encontraba en su etapa de formación a finales de la década de 1980 en Rajasthan Central, ésta era una historia familiar. El pueblo estaba harto de años de malas administraciones y la indiferencia de los funcionarios de gobierno, e imperaba un sentimiento de indiferencia e impotencia con respecto a las responsabilidades del Estado. Tanto así, que incluso se restaba importancia a la corrupción e ineficacia de las obras públicas realizadas en su propio pueblo con el dicho “*Sarkari paisa hai - balba do*” (“Es dinero del gobierno, hay que dejar que arda”). Esta percepción de las obras de gobierno como ajenas, la indiferencia del pueblo ante la corrupción y la ineficacia, así como la política

deliberada de exclusión de la toma de decisiones por la élite en el poder, llevaron a un callejón sin salida muy peculiar. El reto era transformar esta sensación de impotencia.

En el gran número de reuniones que abordaron estos temas, los trabajadores y las trabajadoras de una de las partes con mayor rezago económico en Rajasthan Central se cuestionaron cómo enfrentar este reto. Las respuestas no surgieron de los activistas sociales con formación universitaria o de los intelectuales urbanos. Fueron Mohanji, Narayan, Lal Singh, Sushila, Chunni Singh y muchos otros quienes decididamente sostuvieron que, si no se sacaban a la luz los registros, ninguna postura que tomáramos tendría el respaldo de “datos objetivos”. Los pobres deseaban luchar por sus derechos, pero en esta batalla desigual, siempre se les dijo que su “versión de la verdad” era contraria a los registros oficiales. Se dieron cuenta, en el curso de esta batalla, que debían tener acceso a tales registros y hacerlos de dominio público para demostrar la injusticia y la explotación que sufrían. Así, la batalla por el derecho a la información se convirtió en parte del establecimiento del derecho y los medios para ganar el sustento diario, para vivir con dignidad y, de hecho, el derecho a sobrevivir. Se utilizaron los derechos democráticos del pueblo para vincular temas de supervivencia económica con temas éticos más amplios.

En un principio, se buscó tener acceso a los registros de los gastos de desarrollo de algunos pueblos. MKSS decidió desmitificar tales registros y presentarlos a las personas de los *Panchayats* (ayuntamientos locales) involucrados. Al hacerse públicos los registros, ocurrió el primer cambio importante en la percepción. Las batallas anteriores, por ejemplo por el pago de salarios mínimos, siempre se centraban en derechos individuales. Yo exigía “mi dinero”. En cuanto los registros se hicieron públicos, la batalla se hizo colectiva. Los registros hicieron evidente la explotación que sufrían no sólo las personas a quienes se había negado el salario, sino todo el pueblo, y la víctima de esa explotación era el desarrollo. El cambio de percepción de “mi dinero” a “nuestro dinero” fue rápido y drástico, y por primera vez se formó una alianza importante entre los pobres del pueblo que combatían la explotación y la clase media que combatía la corrupción.

Los funcionarios de gobierno percibieron con rapidez la amenaza que representaba la exigencia de revelar los registros. De inmediato, cerraron filas para negar el acceso a la información que se solicitaba. Pero ya se había identificado el punto de presión, y la nueva perspectiva del pueblo se encapsuló en un sencillo pero poderoso lema: “*Hamara Paisa, Hamara Hisaab!*” (“¡Nuestro dinero, nuestras

cuentas!”). Esta consigna indicaba la distancia teórica que había recorrido el pueblo y la redefinición que había ocurrido como resultado de su lucha.

El derecho a tener acceso a los registros del gasto público local comenzó con temas de subsistencia. La falta de acceso al empleo, los salarios, la educación, el cuidado de la salud y las oportunidades relacionadas son las principales inquietudes de los pobres. Tras años de lucha contra el gobierno como el “otro”, el movimiento a favor del derecho a la información por fin invirtió la percepción. Ahora, la gente percibía que las instituciones de gobierno que por derecho deberían ser de su propiedad, se encontraban secuestradas. Esto les ayudó a superar al mayor adversario de la lucha colectiva: la apatía y la desesperanza. Otro lema surgió como vínculo entre los derechos democráticos y los económicos: “*Hum Janenge Hum Jiyenge*” (“El derecho a saber, el derecho a vivir”). Esto también ayudó a cambiar el discurso sobre el derecho a la información en todo el mundo.

En diciembre de 1994, cuando se presentaron por primera vez los registros al pueblo en una *jan sumvui* (audiencia pública), la respuesta fue electrizante. No porque las personas se dieran cuenta o supieran por primera vez que existía corrupción, sino porque, de repente, se revelaron detalles acerca de quién, dónde, cuándo y cómo, y los documentos identificaban a los ladrones de los honestos. Lo que impactó a todos fue el total y absoluto descaro. Nombres de personas muertas en “listas de reclutas” (registros de trabajo), cuentas de transporte de personas que ni siquiera tenían un carrito, compañías sin registro que entregaban materiales ficticios —la creatividad de los ladrones no tenía fin. El agravio individual se había convertido en un problema mayor de mala administración de los recursos encomendados al *Panchayat*.

El cambio de percepción de “mi dinero” a “nuestro desarrollo” llevó la lucha más allá, a un paradigma mayor de participación política, que exigía la rendición de cuentas y un autogobierno genuino. La escuela, el camino, el estanque, el dique, la silvicultura social —temas con los que la gente no se identificaba— de pronto se convirtieron en focos de interés.

La relación entre la malversación de los salarios y el colapso en el desarrollo de la infraestructura local unió a los pobres y a la clase media rural con un interés común en la forma en que se gastaba el dinero público. Los debates sobre desarrollo adquirieron interés y significado, y quienes vivían al margen de la planeación para el desarrollo se percataron de la importancia de temas que habían decidido ignorar. Estas relaciones estimularon el interés del ciudadano común en los procesos de autogobierno.

Las modalidades de una auditoría pública, así como el concepto de ejercitar la rendición de cuentas del gobierno ante el pueblo, se hicieron más claros en el curso de esta campaña. También ocurrió otro cambio significativo en la percepción del público. Como las personas comenzaron a exigir el derecho de auditar las acciones y omisiones del gobierno, y enfrentaron la oposición de los representantes electos y los servidores civiles, se planteó la pregunta de quién tenía en realidad derechos de propiedad sobre el gobierno. Tal vez podía cuestionarse la legitimidad del MKSS para realizar auditorías de obras públicas. ¿Pero quién podía cuestionar el derecho del pueblo a tomar decisiones en vez de que otros mandaran en su representación? La consigna: “*Sarkar Hamare Aap Ki - Nahin Kisi Ke Baap Ki!*” (“El gobierno no es propiedad ancestral de nadie; nos pertenece a ti y a mí”) indicó este cambio en la idea de la propiedad del gobierno en sí mismo.

La campaña utilizó promesas democráticas para exigir la rendición de cuentas. Una respuesta impulsiva del entonces ministro de Rajasthan, en la que afirmó que daría a la gente el “derecho a la información” para permitirles examinar las cuentas y *vouchers* de los *Panchayats*, se tomó muy en serio —en especial porque lo dijo en la Asamblea y se informó de manera destacada en el *Dainik Nanjyoti*, uno de los principales diarios de Rajasthan. Repetidas visitas a las oficinas gubernamentales para solicitar copias de documentos demostraron ser fútiles, e hicieron patente que tal declaración era una promesa vacía. A fin de cuentas, el “derecho a saber” se relacionó con el derecho a exigir cuentas de todas las promesas políticas en que pudiera pensar el ciudadano común. Esto siguió siendo el centro de atención durante la larga *dharna* (manifestación) en Beawar en 1996, y en Jaipur en 1997.

Para esta época, era evidente que iba a surgir un nuevo discurso con respecto al derecho a la información, que uniera la información con el derecho a la vida. El lema “*Hum Janenge, Hum Jiyenge*” (“El derecho a saber, el derecho a vivir”) no sólo expresaba que los pobres estaban involucrados en este tema, sino que también activaba a gran cantidad de votantes que deseaban hacer una campaña a favor del derecho a la información a partir de la lucha y las movilizaciones políticas. El punto de vista más intelectual, que lo relacionaba con el tema de la libertad de expresión, se vio fortalecido por esta nueva alianza. El enorme poder de este tema, así como sus fuertes fundamentos teóricos como los expresaba la gente común, establecieron el potencial para realizar una campaña del pueblo para inyectar energía al proceso de legislación sobre el derecho a la información.

La necesidad de legislación fuerte relativa al derecho a la información se hizo evidente, no sólo debido a la Ley de Secretos Oficiales (*Official Secrets Act*, 1923)

—un legado colonial que han recibido la mayoría de las colonias británicas de Asia y África— sino también porque necesitábamos una ley dominante que obligara a la burocracia a compartir información de manera proactiva. La exigencia de una Ley sobre el Derecho a la Información en Rajasthan se convirtió en la plataforma para convertirla en tema nacional en 1996 tras la manifestación de Beawar, cuando gran parte de la población respondió al tema y nació la Campaña Nacional por el Derecho del Pueblo a la Información (*National Campaign for People's Right to Information, NCPRI*). Los miembros de la prensa con mayor trayectoria mostraron particular interés, y el Consejo de Prensa de la India, bajo la dirección del juez P. B. Sawant, se encargó de preparar la primera ley en consulta con una gran parte de la sociedad civil —miembros del tribunal, la barra, activistas sociales, políticos, servidores civiles, editores de los principales diarios, y otros. Esta versión preliminar, conocida como la “Versión del Consejo de Prensa”, fue la base para los proyectos de ley subsecuentes y se le dio gran difusión en todos los estados y entre los miembros del Parlamento en 1996.

Muchos estados prepararon su propio proyecto de ley y, comenzando con Tamil Nadu, que aprobó su Ley sobre el Derecho a la Información en 1996, se promulgaron muchas leyes estatales. El clímax de esta campaña fue la promulgación de la Ley Nacional sobre el Derecho a la Información en 2005.

El derecho a la información ayuda a muchos individuos a resolver agravios personales, pero su mayor potencial radica en favorecer el cambio sistémico. Este tipo de cambio sólo es posible cuando una pregunta particular establece su relación con la colectividad y se convierte en parte de un proceso democrático mayor. A partir de la entrada en vigor de la ley nacional, podemos esperar más de esta nueva clase de activismo democrático.

Un ejemplo se relaciona con la privatización del agua en Delhi. En 2006, la organización Parivartan de ciudadanos de la nueva colonización solicitó información acerca de las reformas relativas al agua que llevaba a cabo la Junta Delhi Jal. La pregunta inicial hizo que tuvieran acceso a copias de 4 mil páginas de documentos que exponían cómo el Banco Mundial ejercía presión evidente sobre el gobierno de Delhi para privatizar la administración de la distribución de agua potable. A fin de cuentas, debido a la intensa presión de grupos ciudadanos, el gobierno de Delhi y el Banco Mundial debieron abandonar su plan. El gobierno se vio obligado a reconocer que no se había realizado ningún proceso de consulta pública y que, de hecho, los ciudadanos de Delhi se oponían a que se presentara el proyecto de privatización del agua. El pueblo exigió el uso del derecho a la información para lograr que la Junta de gobierno de Delhi Jal fuera más eficiente

y rindiera cuentas, en vez de pasarle el control a administradores y compañías multinacionales.

Como ilustra este ejemplo, el derecho a la información no puede existir en el vacío. Por definición, debe relacionarse con un tema o campaña. Esta alianza fue un parteaguas que también establece la naturaleza del derecho: se trata de un derecho democrático y constitucional para toda lucha contra la injusticia y la desigualdad. Este reconocimiento ha sido su fuerza y explica su relación integral con otras campañas y movimientos, aportando creatividad y fuerza. El movimiento de las mujeres en Rajasthan, por ejemplo, lo usó para seguir el avance de casos relacionados con atrocidades cometidas contra las mujeres, y exigió que las mujeres afectadas recibieran información acerca de los avances de sus casos y el contenido de diferentes informes médicos, legales y forenses importantes. Los grupos a favor de las libertades civiles y los derechos humanos utilizan principios del derecho a la información para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de la policía y las instituciones de custodia. La gente desplazada por diques y fábricas, aquellos a quienes los comerciantes niegan sus derechos, comunidades que sufren los efectos de instalaciones industriales contaminantes, quienes viven en los bosques y son desalojados de sus campos y hogares, son algunos ejemplos (de muchos) de movimientos del pueblo que utilizan el derecho a la información para revelar la verdad en sus batallas por sobrevivir.

Conforme los temas colectivos se hacen de dominio público, más ciudadanos consideran el derecho a la información un medio para construir la opinión pública y ejercer influencia en la toma de decisiones, de manera que las estructuras democráticas rindan mejores cuentas. Por lo tanto, el derecho a la información ha demostrado su valía, no sólo en la lucha contra el gobierno arbitrario y la corrupción. Los principios de gobierno transparente también han colaborado en campañas con una agenda proactiva de cambio social y desarrollo alternativo.

La reciente lucha por una Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (*National Rural Employment Guarantee Act, NREGA*) en la India ilustra muy bien cómo se complementan el derecho a la información y otras campañas. La NREGA se promulgó por la misma época que la Ley sobre el Derecho a la Información, a mediados de 2005, y las campañas que llevaron a este logro se reforzaron entre sí de muchas maneras. Desde el principio de la campaña NREGA, los derechos a la información y al trabajo se vieron no sólo como una forma de combatir la corrupción o el desempleo, sino como medidas complementarias para otorgar facultades al pueblo y tener una democracia participativa. El uso activo del derecho a la información también se consideró una condición esencial para el éxito de la

NREGA, puesto que la corrupción es uno de los principales enemigos de los programas de obra pública efectivos –y constantemente se hizo alusión a ella como argumento contra la NREGA.

El movimiento laboral ha exigido desde hace mucho tiempo que exista una garantía de empleo en la India. El estado de Maharashtra cuenta con una Ley de Garantía de Empleo (EGA, por sus siglas en inglés) desde finales de la década de 1970, pero el Esquema de Garantía de Empleo de Maharashtra sufrió un retroceso sustancial en la década de 1990 con la reorientación general de las prioridades públicas y políticas económicas que se suscitó en la India en esa época. Sin embargo, esta exigencia ha avanzado poco en otros estados, y qué decir de la situación nacional (aunque se tomaron medidas esporádicas para proponer una EGA nacional ante el Parlamento, en especial en 1990). A partir del 2001, esta exigencia cobró nueva vida y se consolidó, en primer lugar en Rajasthan y más tarde en todo el país.

En Rajasthan, la exigencia de una EGA se convirtió en tema político principal en el contexto de la persistente sequía y el desempleo, en especial en 2001 y 2003. Rajasthan tiene una larga tradición de asistencia en sequía a partir de obra pública rural, pero la política de asistencia en caso de sequía no ofrece ningún derecho legal al trabajo. Como ya se dijo, las raíces del movimiento a favor del derecho a la información en Rajasthan se remontan a la sequía de 1987-1998, como una lucha contra la malversación de salarios en los programas de obra pública. Este tema cobró gran importancia en 2001. Para esa época, sin embargo, se habían hecho muchos descubrimientos y se habían establecido vínculos significativos entre el derecho a la información, el derecho a la vida, el gobierno transparente y la democracia participativa. Además, el movimiento se ocupaba de temas más allá de la aplicación, e incluía el tema de las propias políticas de empleo. La emocionante nueva preocupación acerca de la naturaleza del gasto gubernamental había llevado a las personas a cuestionar las bases de la política. Y puesto que las personas habían visto los vínculos entre la corrupción y su impacto en los medios de subsistencia, no tenían que esforzarse mucho para comprender que también debía cuestionarse la asignación de recursos. En particular, en vista de la ausencia o falta de eficacia de programas de acreditación como los de obras públicas, seguridad social y el sistema público de distribución.

Estos temas recibieron más exposición y adquirieron importancia en vista de las existencias masivas de granos apilados en todo el país, en medio de una extendida hambruna. Aunque la sequía diezmó las cosechas y los medios de subsistencia durante 2001, más de 50 millones de toneladas de grano yacían

inmóviles en los almacenes públicos. La exigencia de un programa masivo de comida a cambio de trabajo, y más allá de esto, de una Ley de Garantía de Empleo, adquirió nueva resonancia. También se convirtió en una de las demandas centrales de la “campaña de derecho a la comida” que surgió de esta situación sin precedente de hambre en medio de la abundancia.

El movimiento a favor de la Ley de Garantía de Empleo llegó a mayores niveles políticos. En particular, se presentó para contrarrestar la política divisiva de la derecha, que intentaba movilizar el sentimiento patrioter hindú, por ejemplo (en Rajasthan), a partir de la distribución agresiva de tridentes. Presentar otra visión sociopolítica del mundo, junto con el caso económico para garantizar el empleo, fue importante para construir una perspectiva centrada en el pueblo en los debates democráticos. Opuso una demanda positiva a una campaña negativa, e intentó centrar la atención en los temas del pueblo.

La Ley Nacional de Garantía de Empleo Rural (NREGA) se aprobó en agosto de 2005, tras una campaña relativamente breve pero intensa en la que participó una amplia gama de organizaciones comprometidas con el derecho al empleo, incluyendo los partidos políticos de la izquierda. La oposición vino principalmente de parte del sector empresarial y sus ramificaciones en la Secretaría de Finanzas y en otras partes. Uno de los principales argumentos en contra de la NREGA era que implicaría desperdiciar dinero público debido a la penetrante corrupción en los programas de obras públicas. Este argumento tomaba a la corrupción como una característica inmutable de tales programas y negaba la posibilidad de aplicarlos con transparencia. Para refutar este argumento, la experiencia de Rajasthan desempeñó un papel importante, en particular la exitosa abolición de la falsificación masiva en las “listas de reclutas”. Se ha hablado mucho acerca de que esta práctica, común en 1987-1998, se evitó en gran medida en 2001-2003, cuando debieron organizarse de nuevo obras de asistencia a gran escala. Este logro mostró que la vigilancia pública es la forma más eficaz de erradicar la corrupción de los programas de empleo, y también fue la clave para abrir la posibilidad de preparar con éxito una Ley de Garantía de Empleo.

La NREGA de la India es una de las iniciativas más atrevidas e importantes de responsabilidad colectiva que existen en el mundo hoy en día. El argumento de que la India no podría solventar este tipo de gastos se combatió a partir de la política. Pero no se trata sólo de un pequeño derecho económico. El principal lema de la campaña (*“Har Haath Ko Kaam Do, Kaam Ka Pura Daam Do”*, “Empleo para todos con salarios para vivir”) vinculó la demanda de empleo con el derecho

a salarios que dieran al pueblo cierta dignidad y crearan espacios para su movilización política.

La NREGA, junto con el derecho a la información, ofrece una oportunidad única para movilizar a grandes números de pobres de las zonas rurales. También son una oportunidad para que los partidos políticos y los movimientos sociales construyan campañas para otorgar facultades al pueblo y lograr una reconstrucción rural con base en una agenda positiva. Dará a los pobres rurales la oportunidad de poner en juego su energía creativa.

Quienes amenacen con desvirtuar la ley al dedicarse a prácticas corruptas pueden ser identificados y aislados usando el derecho a la información y la gran variedad de medidas para proteger la transparencia que se incluyen en la NREGA. Una de las ironías de las medidas contra la corrupción que tomaron los pobres es que sus propias revelaciones se utilizaron para combatir el derecho en sí mismo. Es importante seguir exponiendo los dobles estándares involucrados en el uso de la corrupción como argumento en contra de la creación de derechos como los que ofrece la NREGA. No es probable que quienes recurren a la corrupción como argumento en contra de la NREGA acepten el mismo argumento para suspender, por ejemplo, contratos de defensa o negocios petroleros. La corrupción potencial debe combatirse y eliminarse, y experiencias recientes han demostrado que puede hacerse. Las auditorías sociales masivas realizadas en los Distritos Dungarpur (Rajasthan) y Anantapur (Andhra Pradesh) demostraron que es posible construir alianzas de organizaciones del pueblo, ONG, representantes políticos, servidores civiles y trabajadores para auditar obras de manera conjunta y prevenir la corrupción masiva. Incluso en este caso, por supuesto, es probable que la corrupción siga siendo un reto continuo. Pero como en otras esferas esenciales del gobierno, no renunciamos a nuestra responsabilidad debido a la corrupción potencial; nuestro compromiso con la NREGA no debe verse debilitado por este reto.

De hecho, este reto puede convertirse en una oportunidad. En un programa incluyente como la NREGA, cada revelación se convertirá en un medio para acabar con la cultura del secreto, el subterfugio y la corrupción que afecta a la totalidad del sistema de gobierno. Este proceso puede ayudar a construir una cultura de transparencia y vigilancia pública que beneficiará a todo el sistema. También dará cabida a movimientos ciudadanos más fuertes para combatir la corrupción. La campaña a favor de una Ley de Garantía de Empleo efectiva ya comenzó a hacerlo.

El potencial de la NREGA como medio para impulsar el gobierno transparente es evidente en algunas de las auditorías sociales masivas que se han realizado en Rajasthan y Andhra Pradesh en meses recientes. Armadas con copias de registros oficiales, cientos de personas caminaron de un lugar de trabajo y un pueblo al siguiente para inspeccionar las obras, verificar los registros, realizar encuestas, sostener juntas públicas y crear un ambiente en el que la gente pudiera reclamar sus derechos conforme a la ley—independientemente de que se tratara de trabajo a solicitud, salarios mínimos, pagos oportunos, planeación participativa o aplicación libre de corrupción. La NREGA requiere una auditoría social obligatoria en la que se pongan a disposición proactiva de la gente documentos oficiales relevantes. Tales documentos deben presentarse sin engaños y de manera entendible.

Deben crearse plataformas para presentar los documentos y registrar las observaciones de la gente. Por último, pero no menos importante, deben tomarse medidas con respecto a las resoluciones del pueblo. Las auditorías sociales en Andhra Pradesh y Rajasthan (con la cooperación del gobierno estatal en ambos casos) han avanzado mucho para poner en marcha este proceso y crear interés en él entre la gente. Este proceso de auditoría social se puso a prueba en una región más “difícil” a principios de diciembre de 2006, cuando la Alianza Nacional de Movimientos Populares (NAPM) y Asha Parivar realizaron con éxito una auditoría social masiva de obras conforme a la NREGA en el Distrito Hardoi de Uttar Pradesh. A pesar de la firme oposición de muchos Pradhans del pueblo (con frecuencia armados), y a pesar de encontrar enormes fraudes, la auditoría social de Hardoi logró aplicar la NREGA sobre bases diferentes en esta área conflictiva. La experiencia, hasta ahora, indica que esta forma de movilización política puede obligar a la administración a responder, despertar a los oprimidos para exigir sus derechos, y fortalecer los procesos democráticos.

Un gran número de habitantes de la India enfrentaron desplazos y otras violaciones de derechos económicos y sociales debido a políticas públicas a favor de las empresas. También enfrentan leyes draconianas aprobadas en el Parlamento en la oscuridad, sin debate público, que los priva de los recursos básicos.

Las disposiciones de divulgación obligatoria previstas en la Ley sobre el Derecho a la Información deben utilizarse para oponerse a estas tendencias antidemocráticas, y para garantizar que se informe y consulte a las personas antes de aplicar políticas que las desplacen o afecten. Afirmar el derecho al empleo es también parte de esta batalla democrática en contra de políticas económicas y sociales elitistas. En la búsqueda de una alternativa política, ahora resulta evidente

que las batallas ideológicas no se pelean entre dos partes. La política electoral se ha reducido en gran medida a preguntas como quién ocupará posiciones de poder. Ahora encontraremos batallas políticas significativas en las luchas de diferentes temas para lograr la participación real y el control directo del pueblo en el gobierno.

En la aplicación del derecho a saber, se ha combatido una serie de situaciones de injusticia, conducta no democrática y medidas arbitrarias del Estado. Ya sea en relación con la apropiación de recursos naturales, el mal uso de fondos para el desarrollo o el apoyo del Estado a la apropiación privada de terrenos, el derecho a la información pone una carga activista sobre quienes lo usan, evitando el cinismo y la apatía. Más aún, no se trata de un proceso de un solo lado. La primera reacción que se espera al hacer una pregunta es cuestionarse uno mismo, y el proceso de acción y reacción en sí lleva a un ambiente de transparencia.

La campaña a favor de un gobierno transparente en la India ha forzado conscientemente a las estructuras del gobierno a responder o reaccionar. En la actualidad, conforme a la ley, deben mostrarse los registros. En caso contrario, deben explicarse las razones, y es necesario explicar decisiones. Incluso la intención de mantener la confidencialidad y el secreto de cierta información debe explicarse. Esto ha forzado al gobierno a aceptar que debe compartir la información. Pero más allá de esto, las responsabilidades colectivas de ciudadano y gobernante por igual sufren un cambio fundamental. De hecho, el debate público y el derecho a preguntar se cortan en las raíces del poder burocrático y feudal. La obligación de compartir información comienza el proceso de toma de decisiones compartidas, y por lo tanto, de compartir el poder de manera permanente.

Aruna Roy y Nikhil Dey

Organización para el Empoderamiento
de Trabajadores y Campesinos (India)

2. Fiscalización y rendición de cuentas

Es necesario que tener a la vista el sistema completo de rendición de cuentas cuando hablamos de programas sociales, ya que muchas veces sólo nos enfocamos a las relaciones bilaterales de fiscalización de rendición de cuentas. En política social existen tres burocracias principales: la educativa, la médica y la social; cuando hablamos de programas sociales pensamos únicamente en la burocracia social, en los programas de transferencias monetarias, subsidios focalizados a los pobres básicamente, pero éste es el fragmento menos importante de la política social. Recordemos que en otros ámbitos tenemos problemas mucho más severos de diseño, de realización y de fiscalización de las políticas. Ésta es posiblemente el área donde más debates ha habido, en donde más progresos hay en términos de protección de los ciudadanos, pero en los otros ámbitos de importancia vital hay muy poco debate y son mucho más colonizados por agentes que no tienen interés por abrirse a la transparencia, a la rendición de cuentas, a la fiscalización efectiva, sea desde arriba o desde abajo.

Cuando discutimos la burocracia social regularmente nos enfocamos en lo que ésta puede controlar en su mundo interno, en las relaciones con sus clientes, pues ahí se han centrado los esfuerzos por proteger esos programas, por asegurar su integridad, su corrección administrativa. Todos estos esfuerzos por burocratizar los programas sociales y alejarlos de la lucha política son sumamente valiosos, son instrumentos de liberación para los beneficiarios de los programas sociales y han alcanzado logros administrativos históricos.

Sin embargo, en términos de blindaje, protección y aislamiento de programas sociales, tenemos que dar un paso más y volver a vincular el espacio de la política social con el espacio de la política propiamente. Si queremos proteger como clientes a los beneficiarios de los programas sociales, tenemos que fortalecerlos como ciudadanos. Hasta ahora la idea ha sido cortar la parte de la política social, su estatus de cliente, y erigir muros de aislamiento, y está bien

tratar de buscar soluciones administrativas a problemas políticos, pero eso tiene un límite y estamos en un buen momento para revincular a los clientes como ciudadanos con la política dando un paso atrás. Todo lo que hemos logrado en los últimos años en términos de neutralización de los programas sociales ha tenido condiciones políticas muy claras, ha sido fruto de la competencia partidaria, lo que quiere decir la presencia de oposición, una oposición con un interés muy claro en blindar los programas sociales, en impedir que el gobierno en turno los utilice para beneficio electoral propio. La competencia partidaria también significó fragmentación, pluralización de poder, es decir, que los ciudadanos actúen en diferentes niveles: local, estatal, nacional; las responsabilidades también se fragmentan y las amenazas que pueda realizar un partido, un candidato o un grupo de retirar programas sociales, de vincularlos con apoyo político, pierden credibilidad en un juego mucho más pluralizado en donde no está tan claro un actor que controle todas las monedas de la política social.

Lo mismo pasa cuando tenemos alternancias de poder y los ciudadanos aprenden que el partido en el poder puede perder, de modo que no se repliegan a los escenarios de miedo que algún otro candidato trató de infundir antes de la elección. Así, en términos políticos tenemos buenas condiciones estructurales para que la política social siga siendo de interés político, siga siendo un objetivo compartido tanto por la burocracia como por los actores políticos.

Esto, sin embargo, no es suficiente, pero sería un paso muy deseable para cambiar a los clientes por ciudadanos y hacer efectivas las elecciones como instrumentos de rendición de cuentas. Algo que aprendimos en los últimos años en México es que las elecciones democráticas competidas no necesariamente funcionan bien como instrumentos de rendición de cuentas. En términos políticos, hay una demanda muy difundida de que los poderosos en turno no hablen de sus logros aunque, por otro lado, tampoco es bien visto que se hagan campañas negativas de lo que hicieron mal. Si estas tendencias prevalecen terminaremos simplemente con candidatos y partidos proclamando todas sus buenas intenciones, pero cortando el vínculo con el pasado y eliminando con ello la posibilidad de acabar con las elecciones como mecanismos de castigo o premio por todo lo que se ha hecho bien o mal en el ejercicio de poder.

Para poder realmente ampliar la política social, volver a dotarla de elementos de discusión política, de evaluación seria de rendición de cuentas democrática, necesitamos reforzar el vínculo entre ciudadanos y representantes, de modo que los ciudadanos, en vez de refugiarse en cajones protegidos como clientes de burocracias poderosas, realmente puedan ejercer su papel tanto en la sociedad

civil como en los medios como el gran marco de rendición de cuentas hacia la sociedad política. Acabemos con la idea de política del Estado relativa solamente a técnicos y expertos; hagamos que los ciudadanos se ocupen de ella y, una vez que lo hagan, no de manera individual sino de manera organizada, en un contexto de exigencia de parte de sociedad civil, se revincularán con la sociedad política y utilizarán las elecciones y la política social como un motivo para llamar a cuentas a los políticos, a los candidatos, a las legislaturas y a los jefes de gobierno en todos los niveles. Así tendremos no solamente una política social protegida de los intentos de colonizarla por parte de los actores políticos, sino también más eficaz, más eficiente, más transparente en ámbitos que vayan más allá del campo estrecho de distribución de transferencias monetarias de manera focalizada. Ésta es una vía muy sencilla y quizá debería ser la más común en este debate, pero de repente nos perdemos en exámenes específicas, técnicas, y dejamos de lado este contexto más político y la necesidad de volver a dotar de incentivo político a la política social.

Andreas Schedler

Centro de Investigación y Docencia Económica

El Tribunal de Cuentas de la Unión es el tribunal de control externo de Brasil, que tendría su equivalente en la Auditoría Superior de la Federación en México. La relación del Tribunal con el Congreso Nacional es que el primero es un órgano de apoyo al segundo, el responsable último de la fiscalización externa en la nación. El TESUI también se relaciona con el control interno de los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, fiscalizando también a aquellos que de alguna forma usan recursos federales de la unión. Para ubicar de manera precisa las auditorías, éstas pueden ser de desempeño, de conformidad o de legalidad. Uno de nuestros proyectos específicos, en el que contamos con el patrocinio del órgano de desarrollo del Reino Unido, tenía un objetivo muy preciso: la evaluación de programas focalizados para la superación de la pobreza y la desigualdad social en el país. Esto significa que en el proceso de auditoría que envuelve programas y acciones gubernamentales deberíamos tener un lugar muy específico para la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, si nuestro objetivo es el fortalecimiento del control social, entonces el desafío para quienes estamos a cargo de ese proyecto es desarrollar metodologías para evolucionar la dimensión de la ética; ésta era y es la meta para los auditores: la utilización de políticas incluyentes. Después aparece el reto de la aproximación a la sociedad civil; la inclusión efectiva del trabajo en el proyecto significaría reconocer e integrar el concepto de *desigualdad social* a los criterios y procesos de fiscalización, involucrar a la sociedad civil y asegurar el acceso a los productos de las auditorías y a los métodos utilizados. Tenemos plena conciencia del papel de la institución de control externo en el proceso de *accountability* como una de las herramientas que puede contribuir a la transparencia del desempeño, específicamente de la contabilidad en general. Con respecto a la equidad, la pregunta era cómo guardar los aspectos relativos a la política social

en los servicios públicos y programas evaluados, dado que tratar la cuestión de la equidad en el ámbito de los proyectos es una tarea dentro de la fiscalización. Otra área de la fiscalización es la participación, y en este rubro cabe preguntarnos cómo construir canales de interconexión con los gestores y demás grupos interesados en el tema que estamos abordando, cómo interrelacionar con varios interesados.

Otro problema de la gestión de interlocución es el relativo a los interesados, cómo tratar a los beneficiarios, a las organizaciones de la sociedad civil. La transparencia es un tema central en el proceso. Los informes podrían ser contruidos en conjunto entre gestores, los responsables de los proyectos gubernamentales y otros interesados; también los métodos y los resultados pueden ser diseñados de manera conjunta.

El primer desafío es la creación de la equidad. Se tiene que examinar la cuestión sobre tres aspectos: la desigualdad en el destino, los recursos del programa y la cuestión de la locación. Examinamos en general la forma en que los recursos federales están siendo distribuidos hacia los gobiernos locales. La gestión es una decisión basada en criterios, y si esos criterios son transparentes y tienen correspondencia con la situación socioeconómica, con las áreas beneficiarias y con eso buscan entender y dar relevancia a los programas, entonces está bien. Si el gestor tiene una estrategia clara y definida, cualquier programa llega a la población más vulnerable, que es la más importante para el programa.

La desigualdad de la apropiación de beneficios es una evidencia concreta de qué tipo de resultado está promoviendo la acción gubernamental, y es posible saber si los resultados están siendo apropiados de la forma esperada. El ciclo empieza con la selección del objeto, aspecto interesante porque hablamos de muy variados parceiros de asesoría especializada para saber el foco preciso y en el que vamos a actuar; en esta primera etapa se hacen estudios de debilidad, de planeación, de análisis, informes, comentarios de gestores. Después de realizar una versión preliminar, la sometemos a otros autores para que ellos manifiesten sus apreciaciones; hay dos momentos centrales en el planteamiento: la falta de trabajos de campo y el no ser presentados a los representantes de la sociedad civil, que podrían discutir el proyecto de auditoría y después los resultados traídos del campo, del análisis de los datos. La idea es que todos participen en esos dos eventos y la estrategia metodológica también considera la palabra del beneficiario a partir de entrevistas y grupos focales. La aproximación a la sociedad civil se da a partir de estos páneces, pues procuramos participar en las instituciones de la

sociedad civil que tienen alguna credibilidad y que tienen actuación concreta en áreas como salud y educación.

También trabajamos en conjunto con organizaciones de la sociedad civil para mostrar los resultados de estas auditorías y tenemos los resultados de los trabajos disponibles en la página del PCU. Como sabemos que esto no es suficiente, hacemos una publicación de los informes que se distribuye a los interesados; tenemos dos tipos de publicación con la participación del auditado en todas las fases del trabajo, pues la transparencia no se da sólo en el contacto con la sociedad civil, sino también en relación con los gestores y gerentes de proyecto que deben conocer todos los procesos de auditoría.

A continuación expongo algunos puntos clave en la realización de auditorías: mostrar las recomendaciones; efectuar criterios de locación y procedimientos operacionales; acrecentar la oferta de bienes disponibles y la concepción del programa; congelar el control estatal; fomentar la gestión exhaustiva de las auditorías; y saber si el programa tiene canales de comunicación con sus beneficiarios que pueden ser usados de facto para solucionar problemas y para dar información consistente a los interesados.

Otro foco del trabajo, la divulgación, se da de varias maneras. Para dar a conocer los resultados de la auditoría convocamos a los medios de comunicación en general y esto es una gran difusión para los trabajos y las acciones gubernamentales. Los temas también son tratados en los principales diarios, donde se exponen los resultados del programa y las posiciones del gestor. Otra forma de difusión es la publicación de los informes y la elaboración de resúmenes dirigidos al lector y a parlamentarios no especializados, así como publicaciones que fomentan la reflexión en torno a los programas, tareas todas ellas en las cuales confluyen varios actores.

Gloria María Merola da Costa Bastos
Auditora del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

Si hay algo que nos ha enseñado Guillermo O'Donnell es que la democracia no se logra de una vez para siempre, sino que se construye día a día por las luchas sociales y políticas; es un horizonte que se nos escapa y siempre hay que estar construyéndolo más y mejor.

La protección de los programas sociales no es sólo una cuestión de política pública; técnicamente es un asunto de la democracia del país, porque si tenemos una perversión, una utilización política del gasto público, se dibuja aún más la variación entre los representantes y el pueblo. En México hemos avanzado de manera muy importante en cuestiones democráticas, sin embargo, todavía hay muchos cuestionamientos sobre ese tema específico de la utilización de los programas sociales. Por ejemplo, en las últimas elecciones, la anterior secretaria de Desarrollo Social fue subdirectora de campaña y salió del gobierno para apoyar la campaña de Calderón como candidato. El día de la elección hubo encuestas que revelaron que un gran porcentaje de los receptores de los programas sociales votaron desproporcionadamente a favor del candidato oficial, comparados con los que no recibían beneficios. No existe evidencia directa de que hubiera manipulación de programas sociales, pero hay una sospecha que no se ha resuelto y tenemos que seguir luchando. El presidente Calderón tiene la oportunidad de disolver estas dudas y asegurar que el gasto social se dirige a fines técnicos y objetivos.

Una parte de esta labor es precisamente rediseñar y reconstruir lo que podemos llamar el sistema institucional de rendición de cuentas fiscal. En México tenemos cuatro instituciones que se encargan de hacer esta labor: la Auditoría General de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el IFE y el Congreso de la Unión. En la primera el auditor ha dado prioridad a la vigilancia del gasto social, entre 20 y 30% de las auditorías de los últimos años se han dirigido a la evaluación de los programas sociales, y una revisión de alguna de las más

importantes nos demuestra la efectividad de su labor; por ejemplo, se hicieron evaluaciones al programa de desarrollo humano Oportunidades, al programa de Abasto Social de Leche Liconsa y al programa Habitat, y en cada una de ellas el auditor encontró problemas sistemáticos con la definición de la población y de las regiones objetivo. En una de las múltiples revisiones del programa Oportunidades, el auditor descubrió que el programa no cumplió con su propio criterio de tener únicamente a familias que tienen *pobreza de capacidades*; éste es un concepto que el programa de Oportunidades define, y el auditor tomando en cuenta esa definición, analiza el desempeño del programa, no nada más la regularidad; toma la misma definición de *pobreza de capacidades*, la aplica a la población y dice que hay una sobrecobertura muy fuerte en el programa . También descubrieron que las mismas reglas de operación del programa no especificaron suficientemente el criterio para elegir a las familias que fueron cubiertas y, por último, se encontró que el programa tuvo algunos problemas pues sólo daba información sobre la cantidad total de estudiantes que entraban o terminaban un grado de estudios, sin proveer información específica sobre si este estudiante entró para posteriormente abandonar los estudios. Oportunidades no determinó resúmenes anuales de datos a partir del seguimiento específico de los casos.

En su revisión del programa Liconsa, un programa de abasto de leche, el auditor descubrió que muchas zonas con nivel de pobreza menor recibieron mayor apoyo de Liconsa cuando evidentemente este apoyo es para zonas de alta marginación; también se descubrió que Liconsa no pudo acreditar a más de 3 millones de familias receptoras y los responsables no pudieron justificar por qué esas familias sí podían recibir los fondos. El auditor descubrió que el secretario de Desarrollo Social no podía demostrar gran cantidad de tasas ni justificar por qué se daban recursos a estas familias específicas; incluso en esta revisión de la política pública de 2004, el auditor recomendó sancionar a estos funcionarios, si bien ahora se ha señalado que todas y cada una de estas recomendaciones han sido solventadas. Hay un problema aquí: éstas sí fueron solventadas, pero año con año han aparecido más en la cuenta pública de 2005. Hay otros dos o tres programas que también tienen los mismos problemas y entonces el error se va trasladando de un lugar a otro pero es recurrente y hay muchas formas para solventar una recomendación: se exploran los archivos específicos en este caso y el auditor está muy consciente de lo que se está haciendo; las instituciones hacen el compromiso para atender las recomendaciones, solicitan la intervención de otro actor, inician una investigación o de plano, como en el caso de Oportunidades, cambian totalmente su propio criterio y desaparecen el concepto

problemático para evitar la bronca. El mismo auditor acepta que ya no pueden hacer más, asume que tiene un papel anual en la rendición de cuenta pública, pero no tiene capacidad de estar “molestando” constantemente a las instituciones públicas ni a sus funcionarios.

Pero tenemos que fijarnos porque es un problema recurrente y la solventación no significa necesariamente que esté resuelto el problema. Esto habla de que hay problemas generalizados y tenemos que estar muy al tanto, no porque necesariamente estos programas estén siendo usados para fines políticos, sino porque hay problemas en la asignación técnica de los recursos que son recurrentes y deben atenderse. No obstante, ésta es una historia positiva porque estamos viendo al auditor interviniendo con sus propias auditorías y arreglando aunque sea a medias este problema.

En lo que respecta a la Secretaría de la Función Pública, ésta tiene un presupuesto del doble de otras de la Federación, lo cual llama la atención porque el mecanismo de control interno tiene doble presupuesto que el externo. Casi no hay evaluaciones de desempeño desde la Secretaría de la Función Pública, y éstas son las que nos permiten ver la posible utilización política de los recursos; una auditoría del desempeño con una legalidad de contabilidad demuestra algunas cosas importantes, pero no permite ver realmente la efectividad de los programas.

Hay una auditoría que se hizo sobre la Secretaría de la Función Pública el año pasado que arroja una serie de datos muy importantes; por ejemplo, en el 2004 el secretario de la Función Pública pudo recuperar 0.035% del total de operaciones monetarias que se habían efectuado, y eso que la mayor parte de las sanciones son para fuentes menores. Si se analiza el dato, solamente 5% es para uso de autoridad y 1.9% para cuestiones de extorsión, de corrupción: casi todos los casos son por negligencia administrativa.

El Congreso de la Unión fue más efectivo en la supervisión directa del posible uso político del gasto social antes de 2000 que después, esto es, antes de la alternancia. En 1997 se creó una comisión para investigar el uso de fondos de las elecciones de gobernador de Tabasco y de Veracruz, después se hizo una comisión de trabajo para Nayarit, para Coahuila y para Guerrero. En 1999 se creó una comisión especial con amplias capacidades para el uso político de fondos sociales en la elección presidencial de 2000, la cual fue duramente rechazada por el PRI en tanto surgía una alianza de la oposición. En el 2006 sólo hubo una serie de puntos de acuerdos, de exhortos, pero no por falta de propuestas: hay una propuesta en noviembre de 2005, de Clara Brugada del PRD, para prevenir el uso político de los fondos sociales, pero lo que se aprobó

en su lugar fueron puntos de acuerdo; hicimos una solicitud de acceso a la información al Senado y lo que logramos con estos puntos de acuerdo fueron algunos oficios burocráticos de algunos gobernadores que por ejemplo decían: “El gobierno que me honro encabezar como gobernador, refrenda el compromiso de respetar y hacer respetar la ley con la plena convicción de que sólo así estaremos coadyuvando al fortalecimiento de la vida democrática y social del país”. Ésa fue la respuesta al exhorto de examinar y asegurar que el gasto social no se use para fines políticos.

La última institución es el IFE. En 1997, un año después de la creación del ciudadano democrático, los primeros consejeros hicieron dos esfuerzos para vigilar el gasto social: crearon una comisión especial con capacidades de investigación para la contratación del voto, y emitieron una serie de exhortos a las autoridades federales para que no difundieran los programas sociales unos días antes de la elección. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación echó abajo las dos cosas con argumentos muy cuestionables, y desde entonces el IFE ha seguido con esos exhortos. Nunca volvió a intentar crear una comisión para investigar la compra del voto. Una lectura integral del Cofipe nos indica que éste sí tenía la función de vigilar el gasto social, pero desafortunadamente no lo han hecho.

Para terminar, expongo algunas conclusiones y propuestas:

1. Expandir las capacidades de evaluación, de fiscalización y de auditoría a estas cuatro instituciones, pues el auditor se ve limitado por fallos de la Suprema Corte de Justicia, el IFE por el Tribunal Electoral y por su propio marco legal, y las comisiones del Congreso no tienen capacidad para llamar a comparecer a un secretario de gobierno y recurrir al pleno, todo lo cual crea un grave problema.
2. Institucionalizar la revisión externa concomitante del gasto social durante las campañas electorales. El auditor externo de la secretaría revisa el gasto social, pero tan no es externo que depende del mismo gobierno; el auditor de la Federación examina el gasto, pero después el Congreso hace lo propio y el IFE también examina de manera simultánea y externamente el gasto social.
3. Mejorar la coordinación entre esas instituciones.
4. Tener mayor compromiso con las evaluaciones al desempeño.
5. Dotar a la fiscalización interna de una estructura fuerte de participación social, para dar a conocer mucho mejor los resultados de las auditorías gubernamentales.

No podemos seguir con dos subsistemas diferentes de la sociedad civil en el mismo gobierno, se tienen que integrar en uno solo.

John Mill Ackerman
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Los gobiernos usan las instituciones y los ciudadanos tienen acceso a los programas gubernamentales. A este proceso se le llama *gestión* y una de las preocupaciones consiste en verificar que los programas y las instituciones que lleguen a los ciudadanos sean adecuados, para lo cual pueden establecerse diferentes tipos de control.

Uno de los problemas más graves de la gestión gubernamental es la corrupción, pues se interrelaciona e invade múltiples instituciones sociales, no sólo las gubernamentales, sino también las de la sociedad civil. En torno a la corrupción hay tres problemas: la destrucción de la vida institucional, el desprecio por la legalidad y la pérdida de valores de convivencia social. La corrupción está afectando a los países de tal manera que no sólo ataca a su entramado, sino también a su capacidad económica y especialmente a su capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas. Citando a Jesús Reyes Heróles, “podría estarse convirtiendo en un auténtico grillete que nos mantiene esclavizados en la miseria”.

En la última clasificación de transparencia internacional bajamos del lugar 51 al 65 en el índice de medición de la corrupción, junto con otros países que no se identifican en procesos de desarrollo activo. La corrupción no es sólo un problema gubernamental, está imbricada ya en prácticas cotidianas de nuestra sociedad: un mexicano tiene 87% de posibilidades de pagar al menos una “mordida” en su vida. El efecto múltiple que tiene en la actividad económica es diverso, pues no sólo nos referimos a la disminución de la efectividad, sino a la imposibilidad de actuar en un gobierno, en una empresa, sin la corrupción. La idea generalizada de la sociedad de realizar cualquier trámite desde la corrupción imposibilita nuestra actividad, disminuye nuestra capacidad de captación fiscal, reduce la capacidad del Estado para poder dar servicios, pues es un impuesto regresivo porque alguien tendrá que pagar más para recibir algunos bienes, y en especial para aquellos que tienen menos poder, deteriora constantemente la calidad de los servicios de gobierno y de la iniciativa privada.

El mayor incentivo para la corrupción es la discrecionalidad del poder, y nuestro sistema político ha logrado la discrecionalidad y el patrimonialismo como una marca nacional. Desde luego que este fenómeno no es sólo mexicano, pues no hay una sociedad que lo inhiba.

Para incorporar a la legislación un sistema más eficaz de fincamiento, registro y trámite de responsabilidades se requiere: establecer una nueva contabilidad gubernamental del sector público; constituir un nuevo sistema nacional de rendición de cuentas; y habilitar nuevos instrumentos de control, fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. La Ley Federal de Transparencia, con la reforma al artículo 6º constitucional, promueve la transparencia y la fiscalización, y el programa de la agenda presidencial del buen gobierno también las fomenta al establecer acciones para lograr un gobierno honesto y transparente.

La opacidad tiene distintas causas y diversos efectos: corrupción, desigualdad, injusticia, miseria, inestabilidad. Para promover el desarrollo requerimos transparencia, fiscalización y rendición de cuentas; no son una graciosa concesión de los gobernantes, sino una obligación ineludible con la sociedad a la que sirven y depende de los ciudadanos exigirla. Estos tres pilares fundamentales de la democracia son imperativos de la acción pública y cualquier aspirante a un cargo de elección popular en el país debería tener en mente que su vida pública estará abierta a escrutinio porque ello elimina parcialmente los incentivos para promover una gestión gubernamental corrupta.

Pablo Trejo Pérez

Secretario de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación

3. Programas sociales y procuración de justicia

Una pregunta indispensable para abordar la protección de los programas sociales es cuáles son los incentivos que promueven la utilización partidista de los programas sociales y cómo se pueden modificar. El primero de estos incentivos es la carencia de una cultura cívica y del conocimiento objetivo de la finalidad de los programas sociales. Concretamente, me refiero a la existencia de casos en todo el mundo y a lo largo de la historia donde se advierte que algunos actores políticos consideran la construcción de “clientelas” como una estrategia electoral efectiva y promueven el uso de los programas sociales como mecanismo de proselitismo político. Dicho de otro modo, ven en la pobreza y en la necesidad de la gente un campo fértil para el abuso. Con toda crudeza, podemos decir que encuentran provechoso medrar con la necesidad y hasta con el hambre o la salud de los ciudadanos más débiles.

En este sentido, lo más pernicioso es que quienes realizan estas prácticas consideran que al perpetuar la dependencia de las personas hacia los programas de asistencia, su vulnerabilidad les será favorable para la consecución de sus ambiciones políticas, presentes y futuras. Por ello, algunos investigadores e instituciones realizan esfuerzos para determinar si desde el diseño de los programas sociales es posible detectar características que incentiven esta dependencia, identificando las medidas que simplemente irán paliando la pobreza, pero no coadyuvarán a su solución de fondo.

Por otra parte, en economías con grandes desigualdades sociales y sistemas donde la aplicación de la ley enfrenta rezagos, se presentan también condiciones propicias para la complicidad entre organizaciones informales y entidades públicas como gobiernos y partidos políticos. Las múltiples formas de corrupción sobre las cuales se articulan estas complejas relaciones dañan la efectividad de los programas sociales y –en coyunturas electorales– los convierten en mecanismos de control mediante los cuales se ejercen recompensas o castigos hacia los grupos

informales y hasta delincuenciales que presionan y negocian con los votos de sus agremiados.

En segunda instancia, la existencia de sanciones administrativas y penales insuficientes o difícilmente imputables son alicientes para que ocurran conductas indebidas y abusos no sólo relacionados a los programas sociales. Al no temer a la sanción o saber que su aplicación es excepcional, termina por incentivarse la comisión de conductas indebidas. Teniendo como base estas referencias, considero que algunas posibilidades para revertir estos incentivos son las siguientes: desde el diseño de los programas sociales y de las políticas de asistencia se debe tener como objetivo comprobado el erradicar o disminuir progresiva y eficazmente la marginación social y fortalecer la generación de capital humano.

Es muy importante que la definición de la población o los grupos a los que va a destinarse una política social sea elaborada de manera transparente, con la participación de especialistas y el concurso de ciudadanos independientes que prevengan la aparición de caciques y complicidades. Debe evitarse la instrumentación de políticas y programas que reporten bajo rendimiento en los indicadores de abatimiento de condiciones de pobreza estructurales, como las transferencias o las dádivas que sólo dilapidan los recursos públicos y que hacen más duradera la vulnerabilidad de las personas y las mantienen como presas fáciles para la coacción. En este mismo sentido, también es relevante que desde el diseño de los programas se prevea que el desempeño y los resultados de los mismos sean evaluados y fiscalizados por organismos independientes para que su criterio no esté contaminado por intereses políticos.

Por otra parte, es fundamental intensificar esfuerzos desde todas las trincheras de la sociedad para que la población beneficiada por programas sociales conozca sus derechos y sepa que los apoyos no le pueden ser condicionados. Ésta es quizá una de las labores más difíciles y costosas, pero es imperiosa para el desarrollo de una cultura cívica que permita desterrar progresivamente tanto la pobreza como las prácticas clientelares.

Es preocupante que algunos estudios –como el de *Compra y coacción del voto* realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)– determinen que el condicionamiento de los programas sociales es visto por un gran número de mexicanos como una actividad normal. Para avanzar en este aspecto, también sería pertinente discutir los parámetros y las fórmulas que se utilizan en el diseño de la propaganda política y en los medios de promoción de los programas sociales de todos los niveles de gobierno. Éstos pueden conllevar aspectos tan elementales como el prohibir que en documentación oficial o bien en los

promocionales –impresos o electrónicos– de los programas de asistencia se incluyan referencias, colores, nombres o fotografías del gobernante en turno o del partido político al que pertenece. Más aún, debe discutirse la pertinencia de reducir significativamente los presupuestos públicos para gastos de comunicación y propaganda de gobiernos y partidos. Se puede buscar también que la publicidad de las políticas públicas se apegue estrictamente a criterios de utilidad, necesidad y pertinencia de la información, evitando que el público sea bombardeado por promocionales que tengan por objeto ensalzar a personajes o partidos.

Sin duda alguna, se requiere de enormes esfuerzos para revertir estos perniciosos incentivos que propician el uso indebido de los programas sociales. Sin embargo, actualmente hemos logrado avances con acciones que se muestran más efectivas para proteger los programas sociales, de entre las cuales destacan los blindajes electorales, *El ABC de los servidores públicos* en relación con las elecciones y el Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales. Dicho sea de paso, estas medidas han sido positivamente valoradas por el propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y forman parte del contenido del documento *Buenas prácticas en la protección de los programas sociales*, publicado por dicha organización.

Profundizando en el tema de los blindajes electorales, esta medida consiste en celebrar bases o convenios de colaboración para el fortalecimiento de las acciones de prevención, atención, seguimiento y sanción de delitos electorales y servidores públicos, de común acuerdo entre la Federación y los gobiernos estatales. Estos convenios ponen de manifiesto otro de los factores más importantes para prevenir el mal uso de la política social: la cooperación entre distintos órdenes de gobierno, independientemente del sello partidista. En este año, en el cual se realizarán en nuestro país 14 elecciones a nivel estatal, ya hemos celebrado tres convenios con los gobiernos de Zacatecas, Yucatán y Durango. Estos blindajes nos permiten trabajar hombro a hombro con la Secretaría de la Función Pública y con los gobiernos estatales, los cuales son encabezados por personas de distintas filiaciones partidistas, lo que da cuenta del profesionalismo, apertura y pluralidad que es preciso ejercer cuando de prevenir delitos electorales se trata.

Al final del día, entender la necesidad de respetar los programas sociales es responsabilidad de los actores políticos, cuyos candidatos y líderes encabezarán los gobiernos y ocuparán los puestos de decisión. No hacerlo daña la credibilidad e imagen de todas las instancias públicas ante la sociedad y va minando la confianza que ellos, como líderes, pueden inspirar entre los ciudadanos. Como lo señaló agudamente el expresidente de España, Felipe González, al referirse a la seriedad

con que deben manejarse las políticas económicas y sociales: “Todos los políticos deben entender que con lo de comer, no se juega”. Otra medida muy oportuna para atacar estas prácticas es el ofrecimiento de servicios públicos gratuitos, que faciliten y promuevan la denuncia, permitiendo prevenir y en su caso sancionar oportunamente los delitos electorales. En el caso de Fepade, brindamos estas facilidades a partir de los servicios Fepadetel, Fepadenet y Fiscal en línea.

Una segunda pregunta pertinente al tema es: ¿cómo puede mejorarse la eficacia de los mecanismos legales e institucionales destinados a prevenir, investigar y sancionar los delitos electorales?

En el caso mexicano, al igual que un amplio número de especialistas, en Fepade consideramos que la respuesta radica en la evidente 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. Una revisión serena y precisa de las leyes penales electorales permitirá que instituciones encargadas tanto de procurar —como es el caso de Fepade— como de impartir justicia contemos con mayores elementos para ofrecer mejores resultados. La Reforma Penal Electoral permitirá abatir una de las principales debilidades del entramado institucional que norma la dinámica política de nuestro país. Entre los primeros pasos de esta Reforma Penal Electoral, en la que han de precisarse nuevos tipos penales y aumentarse 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, en el ámbito penal.

En el mismo sentido, para hacer más efectiva la justicia penal electoral se requiere la suma de esfuerzos entre todas las corporaciones policiacas, ya que las sanciones penales son más efectivas cuando se detiene al individuo en flagrancia. Por la naturaleza de los delitos electorales, que muchas veces no dejan pruebas o evidencias palpables, es más propicio castigar cuando se detiene al infractor, por ejemplo a los funcionarios públicos que utilicen los vehículos oficiales para repartir propaganda política. 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 indefinido donde comúnmente se diluyen las pruebas. En este sentido, la propuesta sería que las agencias del ministerio público sean las encargadas de realizar de forma inmediata las diligencias oportunas. Son muchos los casos y supuestos que se deben actualizar para enfrentar, eficazmente, nuevos retos que todas las democracias enfrentan.

En todo el mundo –en democracias tanto consolidadas como en proceso de consolidación– hay temas vigentes que suponen complejos retos a superar, entre ellos: la cantidad y el origen del dinero; el uso y acceso a programas sociales; la representación de minorías; el papel de los medios; el funcionamiento de los partidos políticos; la dinámica y duración de las campañas; y los límites al poder público. En síntesis, cabe formular el siguiente cuestionamiento: ¿por qué es relevante que concretemos la Reforma Penal Electoral como parte del proceso de fortalecimiento del Estado?

Es muy simple: si en las leyes que norman la dinámica política se expresan objetivos como la transparencia, la rendición de cuentas o la prohibición del uso faccioso de programas y políticas, pero no se define con suficiente claridad cómo realizar y hacer exigibles esos objetivos, las instituciones encargadas de procurar justicia electoral quedaremos muy limitadas, en demérito de la calidad y la fortaleza de nuestra democracia. Como señala el director del Comité de Investigación de la Asociación Internacional de Ciencia Política, el doctor Michael Pinto-Duschinsky: “Habría mucha ley pero muy poca capacidad de imposición de la misma”. Hay que insistir en la necesidad de alcanzar amplios consensos a fin de mejorar el funcionamiento de nuestra democracia. Es indispensable sumar esfuerzos y emprender una cruzada por el fortalecimiento democrático, en la cual todos los actores políticos y sociales puedan aportar sus ideas y experiencias para consolidar y perfeccionar nuestras leyes penales electorales.

Arely Gómez González
Fiscal Especializada para la Atención
de Delitos Electorales de la PGR

El presente documento consta de dos partes en la primera se aborda la manipulación de los programas sociales con fines electorales que debe evitarse y punirse, y se intenta reconstruir las razones conceptuales que subyacen a esa prohibición y que están recogidas por las leyes penales como tipo delictivo; en la segunda parte surgen algunas reflexiones más concretas a partir de la experiencia electoral de nuestro país respecto de los problemas que ha enfrentado la persecución y el castigo de este particular tipo de delitos. A modo de conclusión, se sugieren unas breves, puntuales, medidas que deberían atenderse para prevenir el uso político de los programas sociales y en su caso sancionarlos oportunamente.

¿Por qué debe impedirse la manipulación para fines electorales de los programas sociales? Este tema constituye un problema central de la calidad de los sistemas democráticos desde tres puntos de vista. El primero de ellos tiene que ver con la correcta administración de los fondos públicos, una de las tareas más delicadas que debe cumplir el Estado pues se trata de los recursos que colectivamente han contribuido a formar los gobernados con el fin de atender las necesidades comunes. Esto cobra mayor relevancia en las democracias si aceptamos que éstas suponen, atendiendo a la vieja premisa lincolniana, que el gobierno es del pueblo y para el pueblo; es decir, la búsqueda de un beneficio colectivo, y en ese sentido cualquier uso faccioso o político de los recursos públicos, supone una distorsión y una merma del principio de gobierno democrático. Si eso vale en lo general, más aún por lo que hace a los programas sociales que tienen la finalidad de mitigar las desigualdades y permitir una sociedad más equilibrada, como lo pretenden justamente los principios inspiradores de las democracias constitucionales.

Un segundo aspecto tiene que ver con la equidad entre los contendientes. Toda competencia democrática supone la existencia de competencia con un mínimo de equilibrio para cumplir con la máxima de que todas las opciones

deben tener posibilidades reales de acceso a los espacios de representación política, de lo contrario se pondría en jaque una de las premisas fundamentales de la democracia que supone, parafraseando a Kelsen, “que las minorías tengan posibilidades reales de convertirse en mayorías”. Los recursos financieros son indispensables en las contiendas democráticas actuales para que la competencia electoral sea una realidad; nuestra misma experiencia histórica nos demuestra que ésa fue una de las apuestas fundamentales en el proceso de transición de la democracia, cuando en 1996 se incrementó de manera sustancial el financiamiento público determinando su prevalencia respecto del financiamiento privado de los partidos políticos con la finalidad de permitir condiciones más equilibradas de competencia, condiciones por cierto que no solamente se lograron, sino que han rendido frutos evidentes y están a la vista de todos. Sin embargo, aceptar la manipulación de los programas con un trasfondo político significa abrir la puerta a una competencia desigual entre quienes desde la oposición permitirían no confrontarse con un partido del gobierno, sino contra el Estado mismo, justo lo que ocurriría en un pasado no tan lejano en nuestro país.

El tercer aspecto tiene que ver con la lesión del voto libre. La evolución histórica de la democracia la ha visto entrelazarse entre los derechos fundamentales al grado de formar una sociedad indisoluble en nuestros días, incluso podemos decir que sin derechos no hay derecho y es esta premisa el régimen por el cual son garantizados los derechos. El fundamento de la democracia se encuentra en el reconocimiento de los derechos fundamentales, en primer lugar, de los derechos individuales de libertad política, pero también de los derechos sociales sin cuya garantía la democracia corre el riesgo de ser una mera fachada sin contenido. En efecto, la democracia tiene un reconocimiento de los derechos de libertad y, como natural complemento, reconoce asimismo los derechos naturales o de justicia. Las democracias contemporáneas renacidas de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial han sido llamadas conjuntamente liberales y sociales; en este sentido, la incorporación de los derechos sociales al catálogo de derechos fundamentales y su reconocimiento y garantía por parte de las sociedades democráticas constituye una de las evoluciones más relevantes en la historia de democratización de nuestros países. La idea de dignidad humana que subyace a los derechos sociales implica la satisfacción de ciertas condiciones mínimas de igualdad que acaban siendo determinantes para el efectivo ejercicio de los derechos de libertad política y en consecuencia para la sustentabilidad y correcto funcionamiento de la democracia. Para decirlo de otra manera, los derechos sociales constituyen una especie de precondition de la democracia.

Los programas sociales tienen justamente la función de matizar las desigualdades naturales, económicas y sociales, y dividen a la sociedad con el ánimo de encontrar un piso mínimo que permita una convivencia más armónica y equitativa desde el punto de vista colectivo social, pero los derechos sociales cumplen también una función fundamental para la democracia en la medida en que permiten colocar a los ciudadanos más desprotegidos en condiciones para ejercer sus derechos políticos con mayor efectividad. No es lo mismo tener un derecho a estar en condiciones reales para ejercerlo, por eso la manipulación de los programas sociales socava a la democracia desde sus fundamentos más esenciales, pues representa una merma del principio de libertad que inspira a las democracias constitucionales. La democracia supone a ciudadanos con capacidades para orientar su voluntad política sin condicionamientos externos, colocados en una situación en la que nadie puede ni debe influir. Es precisamente en ese sentido en el que se dice que en la democracia los ciudadanos, el autogobierno, la idea del voto libre como esencia de la democracia, no hacen sino reflejar esta condición autónoma de la voluntad de cada uno de los ciudadanos. El condicionamiento y la partidización de los recursos que entrega el Estado como parte de los programas sociales significa también una condicionante que debe ser eliminada para evitar que la autonomía de los ciudadanos a los cuales va dirigido se vea mermada. Vienen sin duda a la mente las palabras de Rousseau cuando en *El Contrato Social* señalaba que la democracia supone la falta de ricos tan ricos como para estar en la capacidad de comprar las voluntades de otros, y también la de pobres tan pobres como para verse obligados a vender su voluntad a los demás.

El segundo punto de este documento responde a la siguiente pregunta: ¿cómo impedir la manipulación con fines electorales de los programas sociales? Habida cuenta de que se han señalado los principios que subyacen a esta cuestión, la respuesta debe seguir dos ejes fundamentales: la penalización del uso sesgado políticamente de esos programas y la adopción de medidas preventivas para impedir que ello ocurra. Por lo que hace a la penalización, me parece que es la ruta que se siguió en México al incorporar en el Código Penal Federal una serie de conductas punibles recogidas en el título dedicado a los delitos electorales, y por lo que respecta a la procuración de justicia en la materia, ya prevista en el artículo 407, se plantea imponer una sanción al servidor público que condicione la prestación de un servicio —el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas— en el ámbito de su competencia a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato. En el ámbito penal existe la estricta

aplicabilidad del tema que nos ocupa, aunque es sumamente ambiguo porque para caer en el condicionamiento de un programa social debería estar expresamente condicionado a la emisión del voto en un sentido determinado; no basta con otorgar un programa social con cierta tendencia publicitaria o bajo ciertos aspectos que inducen el voto en un sentido determinado, sino que debe estar expresamente planteado el condicionamiento del voto. Existe en este sentido una serie de problemas de definiciones del tipo penal, pero también, y sobre todo, estructurales e institucionales que virtualmente vuelven letra muerta dicha prohibición y penalización. Es cierto que se han establecido ciertos mecanismos de control como la obligación de colocar leyendas en la publicidad gubernamental para la promoción de obras públicas y programas sociales y la suspensión –en algunos casos legislada y en otros casos pactada– de la publicidad en ese sentido, o el control presupuestario que el órgano legislativo puede ejercer al aprobar el presupuesto de ingresos público, pero en todo caso se trata de medidas exiguas a las que fácilmente puede darse la vuelta y que, por tanto, resultan insuficientes.

En efecto, el PNUD advirtió como un novedoso programa de análisis la susceptibilidad del uso partidista de los programas sociales en nuestro país; en ese sentido poco ayuda la ambigüedad, deberían ser revisados de forma integral los tipos delictivos y éste en particular, pero también hay un problema de estructura y de diseño institucional del que debemos hacernos cargo, y que corresponde a la ubicación de la Fepade, autoridad encargada de perseguir a los delitos electorales, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo. Desgraciadamente, en el pasado la fiscalía ha demostrado una criticable actuación por su ineficacia en la persecución de los delitos, atribuible en buena medida a los tipos penales que son hoy en día rebasables. No olvidemos que la reforma en 1996 fue de los tipos penales, las cuales atienden todavía a las necesidades de principios de la década pasada, cuando el gran problema era el acarreo, los tacos en las urnas y muchos otros temas que llegaron a determinar la picaresca electoral mexicana. Resulta entonces indispensable actualizar los tipos penales para adecuarlos a una nueva generación de delitos que hoy por hoy están generando problemas.

Otras medidas preventivas que pueden y deberían adoptarse en el futuro son: por un lado, la necesidad de una franca ciudadanización de la vigilancia de los programas sociales; existen consejos consultivos, es cierto, pero su centralidad debería reforzarse y su neutralidad modificarse para convertirse en verdaderos órganos de vigilancia. Eventualmente, debería pensarse la participación en dichas instancias de representantes de partidos políticos que pudieran conocer

directamente las políticas mediante las cuales se gestionan esos programas y ser escuchados y atendidos en sus observaciones. No hay que ir muy lejos, si en algo se avanzó mucho en México es en la construcción de la institucionalidad electoral, en ese sentido va justamente la creación de organismos de observación y vigilancia de control, de los órganos electorales. Por otra parte, deberían fortalecerse los mecanismos de transparencia y en este sentido tendría que ser una transparencia permanente, no sólo dentro de los procesos electorales en el manejo de los recursos destinados a los programa de asistencia social. Por último, hay que reforzar los mecanismos de fiscalización pronta y eficaz respecto del manejo de estos recursos; es hora de que la Auditoría General de la Federación ejerza un control más estricto de los recursos y de la utilización de los mismos para garantizar así la neutralidad política en el destino de los recursos involucrados.

Lorenzo Córdova Vianello

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

U no podría partir de dos premisas normativas suficientemente seguras: 1) los programas sociales tienen como objetivo satisfacer las necesidades sociales de las personas en situación de vulnerabilidad; 2) el uso de los recursos públicos se maximiza evitando su dispendio o su uso incorrecto o mediante algún método alternativo como el autocontrol de la administración o la persecución penal.

Sería importante pensar cuál es el papel sustantivo que tienen no sólo los programas sociales como una parte de la política social, sino la política social general en términos de instrumentos para garantizar derechos que están establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales que ratificó México, no como derechos secundarios contractuales, sino como derechos de primera importancia que garantizan la dignidad de los seres humanos.

Lo primero que hay que aclarar es qué se entiende por “garantizar derechos”. Hay una garantía que se vincula con los derechos, la procedimental, que implica dar a la ciudadanía acceso a la información en la formulación, realización y fiscalización y monitoreo de los programas sociales. Debería haber mecanismos de consulta que vinculen a los destinatarios de los programas sociales con el programa social que se formula, y esto significa que los programas sociales no deben ser planteados de arriba hacia abajo, sino que debe haber un mecanismo de diálogo para detectar necesidades a partir de la propia percepción de los destinatarios, y no desde una concepción burocrática que decide cuáles son necesidades.

Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de instrumentos de garantía de los derechos sociales? La idea de derechos desde un sentido metafórico tiene que ver con conceder poder al titular del derecho, y esto significa una definición clara de quién es el beneficiario, quién está en condiciones de tener acceso a ese beneficio, cuáles son las condiciones del mismo y cuáles las razones por las que se pierde.

Esto requiere de un cuidado especial en la definición y parte del problema al que nos hemos enfrentado es que nuestro estado social es inacabado; ha delegado en la administración, en la discrecionalidad administrativa, la definición de estos derechos fundamentales. Vemos entonces un desplazamiento en el contenido fundamental de la ley en un sentido formal: la ley emanada del Congreso, que cuenta con mayores posibilidades de escrutinio público, en realidad está a favor de una mayoría de facultades discrecionales y de administración.

Así que, en gran medida, la aplicación del clientelismo, del uso partidista de los programas sociales, está vinculada con la propia definición de las condiciones para el acceso a los mismos. Por tanto, una primera prescripción en este sentido sería recuperar la majestad de la ley en sentido formal, como espacio de definición de derechos fundamentales; esto no significa que el Congreso debería definir todos los programas sociales, pero al menos debería emitir una ley que definiera claramente las bases para que un programa social sea aceptable, lo que implicaría contar con un parámetro.

Volviendo al valor de la universalidad y generalidad como requisitos, éstos no se cumplen en la Ley de Desarrollo Social, pues establece una política pública muy general y delega a la administración la gestión de los objetivos sin establecer bases claras. No existen bases de control respecto de si los programas cumplen o no con esos objetivos que son excesivamente genéricos y, por ende, llenados de cualquier manera.

Actualmente, la garantía de los derechos civiles y políticos está vinculada con las limitaciones, hasta los derechos están taxativamente establecidos por la ley, así que es necesario que las normas penales que dictan restricciones a la libertad estén claramente establecidas por ley; por otra parte, el poder del Estado de imponer los impuestos, de afectar nuestro patrimonio, debe estar establecido por ley para no extender este campo a los derechos sociales. Esto solucionaría algunos problemas, porque hoy la pauta la fija quien reparte la bolsa y eso hace que haya pocos incentivos para que él mismo se autolimite.

Una tercera vinculación con este tema es que derecho, en sentido cabal, significa que la persona que tiene un poder sobre otro ha dado o no —en caso de incumplimiento— cierto poder de reclamo y puede haber una queja, una demanda o una denuncia contra el incumplidor de la relación que surge del derecho. Esto implica la posibilidad de justiciabilidad ante un órgano parcial independiente en caso de incumplimiento de las condiciones que están establecidas en un programa social o en cualquier instrumento de política social destinado a los derechos sociales.

Lo anterior va en contra de una tradición muy generalizada, esto es, la idea de que los derechos sociales en realidad no son derechos en sentido pleno, sino simplemente habilitaciones para un poder público, lo cual imposibilita tomar ciertas medidas; por ejemplo, el instrumento central de garantía de derechos que existe en el ordenamiento jurídico mexicano ha excluido la posibilidad de litigar sobre la base de los derechos sociales. Esta concepción raquítica de los derechos sociales debe combatirse y una de las formas que permitiría mayor control por parte de los beneficiarios sería hacer que el incumplimiento de las condiciones establecidas en los programas sociales o el mal uso de los mismos permitieran a los beneficiarios o potenciales beneficiarios que han sido excluidos indebidamente a impugnar judicialmente o frente a otro órgano imparcial e independiente.

La omisión administrativa en este campo cobra relevancia ya que no estamos hablando de concesiones graciosas de poder, sino de la satisfacción de derechos garantizados por la Constitución mexicana. El derecho a la salud y a la vivienda son dos casos que además están establecidos en pactos internacionales de derechos humanos, y el sentido final de los programas sociales es precisamente satisfacer derechos como la salud, la vivienda, la alimentación, el derecho al agua y la educación. Darle contenido sustantivo a los programas sociales y a las políticas sociales en general es importante para que el titular del derecho adquiera un poder; de otro modo no estamos hablando de derecho, sino de meras concesiones que la autoridad pública en turno puede revocar.

Cabe hacer una comparación del papel que desempeñan estos dos métodos de autocontrol administrativo y persecución penal para ver qué ventajas y desventajas tiene uno respecto del otro. La primera ventaja tiene que ver con la multiplicación de los guardianes del buen uso de los fondos públicos y de la buena gestión en materia de planeación. Sin funcionarios públicos que se ocupen de verificar el buen uso de los fondos públicos, pero además sin todos los beneficiarios, presentes y pasados, el poder de reclamo se ve muy limitado. El fenómeno guardián, que influye en la virtud del funcionario público o en la capacidad del ministerio público para investigar, crea una ventaja instrumental: hay más ojos dispuestos a revisar la gestión de programas sociales y se agrega un mecanismo de control externo que sale de la propia mirada del servidor público sobre la actividad de la administración; eso evita presiones corporativas, pues hay alguien –los ciudadanos– haciendo una crítica externa a la función administrativa y ellos pueden dirigir una demanda ante la autoridad independiente que puede juzgar sobre la legalidad o ilegalidad, constitucionalidad o inconstitucionalidad, de algún funcionario público o hacer que éste se ajuste a las bases

legales del plan establecido. Una vez detectadas las ventajas, convendría señalar dificultades de estos dos métodos a los que se ha recurrido habitualmente en nuestros países con respecto al control administrativo.

Hay ciertos problemas vinculados con la forma en como la administración funciona en nuestro país, y aquí hay que hacer hincapié en dos puntos importantes: el primero es que debido a esta costumbre de haber generado un Estado social-administrativo, la cultura administrativa es la cultura de la discrecionalidad, y entonces se da el mal uso de recursos debido a la discreción o al uso partidista. En realidad, esto último es una descripción de la normalidad administrativa; querer agregar obstáculos o límites a partir de la transparencia y la legalidad administrativa puede parecer dudoso en la medida en que la discrecionalidad de los administradores públicos es la regla y no la excepción en el uso de los programas sociales, así que es bastante difícil perseguir una actitud preventiva por parte de los propios administradores. Una forma de confrontar esto es estableciendo bases legales claras a las cuales la administración esté sujeta, de manera que no las pueda manipular.

El segundo punto tiene que ver con la composición de nuestra administración pública, que se constituye por funcionarios de carrera y por funcionarios técnicos que se subordinan a los funcionarios de confianza de la línea política. La subordinación de los funcionarios de carrera ante los funcionarios de línea hace que haya muy poco incentivo para que quienes tienen mayor predisposición del control de legalidad cuestionen la decisión final de los funcionarios que tienen mayor disposición al uso cuando se trata de políticas de los planes sociales.

En México, cuando llega una administración nueva surge lo que se llama “reordenamiento administrativo”, que no es otra cosa que quien viene pone a los suyos y echa a los anteriores. Esto significa que el grado de confianza en la autotutela administrativa sobre la base de la legalidad es bastante frágil y gran parte de las decisiones las toman funcionarios entrantes que no están motivados por legalidad, sino por criterios políticos.

Para terminar, abordaré algunas cuestiones por las que no se puede confiar excesivamente en la persecución penal. No se trata de eliminar el principio legal en materia administrativa de los delitos en esta materia, sino de no tener excesiva confianza en la persecución penal en la medida en que los resultados son evidentes. Hay muy pocas condenas en este campo y esto es explicable a partir de la bastante obvia cantidad de problemas que tiene el sistema penal en la mayoría de los países en desarrollo y esto incluye la mayoría de América Latina y por supuesto México. El sistema penal es normalmente selectivo y está cegado a

favor de las clases medias y en contra de los que están en peor situación; condena más bien a las personas que están en mayor situación de vulnerabilidad y no a los típicos autores de los actos de corrupción, que son funcionarios, la clase vinculada al poder político o protegida por éste, o profesionales de clase media que tienen mayor acceso a la defensa. En el caso de los delitos electorales, los tipos son más ambiguos y las pruebas ofrecen más dificultades. Los ministerios públicos, acostumbrados a tratar con hechos de sangre de relativamente fácil comprobación, encuentran estos delitos difíciles de perseguir. Esto no significa que su tipificación sea inútil, por lo menos desde un punto de vista simbólico, pero hay un riesgo evidente en crear muchos tipos penales, que si bien cumplen con un efecto placebo, en la práctica no sirven de mucho.

Christian Curtis

Director del Programa de Derechos Económicos,
Sociales y Culturales de la
Comisión Internacional de Juristas (Ginebra)

CUARTA PARTE
Fortalecimiento de ciudadanía

1. Derechos, cultura política y ciudadanía

Después de las atrocidades cometidas por los Estados totalitarios durante la Segunda Guerra Mundial, en la cual Alemania aniquiló a millones de seres humanos por el hecho de ser “diferentes”, la comunidad mundial, a partir de la Organización de las Naciones Unidas, construyó un marco para normar las relaciones entre seres humanos y entre éstos y los Estados, que se plasmó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Se trataba de garantizar que nunca más nadie pudiera abusar de otro ser humano limitando o afectando sus derechos fundamentales. En esa Declaración se asigna igual rango de importancia y jerarquía a la realización de los derechos políticos y civiles respecto de los económicos, sociales y culturales. Se atribuye la responsabilidad de promover, proteger y realizar esos derechos a los Estados parte, quienes deben abstenerse de llevar a cabo acciones que los vulneren, impedir que terceros actores lo hagan y aplicar el máximo de recursos posibles para protegerlos y realizarlos.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles, y por lo tanto, los derechos económicos, sociales y culturales (el derecho al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social, etc.) tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos. En los mismos años en que se proclama la Declaración Universal, T.H. Marshall fue el primero en plantear la distinción sociológica entre la ciudadanía civil, política y social, a la vez que afirmó que existe necesariamente una interdependencia entre los tres tipos de ciudadanía.

La *ciudadanía civil* consiste en los derechos necesarios para garantizar la libertad individual, tales como la libertad de movimiento, de contratación, de expresión o el derecho a la propiedad personal. Este tipo de ciudadanía es garantizado por el sistema legal. Se protege mediante los sistemas de procuración, administración e impartición de justicia.

La *ciudadanía política*, por su parte, se expresa en el derecho de participar en el poder político tanto en forma directa por medio de la gestión gubernamental, como en forma indirecta por medio del voto. Se plasma en las instituciones representativas de los gobiernos locales y el nacional. Los sistemas de organización de las elecciones son el instrumento mediante el cual las personas expresan su voluntad para elegir a sus gobernantes. En la calidad, periodicidad, autenticidad, transparencia, certeza y confianza de los procesos electorales se sustenta el ejercicio de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos. Igual importancia tiene el derecho a ser votado y, por tanto, el derecho a contender por una posición legislativa o gubernamental.

La ciudadanía social, por su parte, se integra por la serie de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros de la sociedad participar en forma equitativa de los niveles básicos de vida de su comunidad. La ciudadanía social puede permitir al ciudadano, como lo expresa Marshall, “gozar de lleno de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles que prevalecen en la comunidad”. Según este autor, las instituciones que guardan una relación más estrecha con este tipo de ciudadanía son el sistema educativo y los servicios de salud y de seguridad social.

Actualmente podrían considerarse también el derecho al trabajo decente, a ingresos suficientes para solventar las necesidades básicas cuando no son garantizadas por los servicios públicos, el acceso a una vivienda digna y a la protección social. Marshall sostuvo que las ciudadanía civil y política logran mitigar la desigualdad que resulta de las diferencias de poder y del funcionamiento de las economías de mercado únicamente cuando los miembros de una comunidad comparten un nivel básico de vida y cultura.

Para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, este autor señala que es necesario que se encuentren libres de la inseguridad y dependencia que impone la extrema pobreza, el hambre, los problemas de salud y la falta de educación y de información. Agregaríamos actualmente la seguridad de un trabajo o un ingreso y de protección social ante eventualidades como el desempleo, la enfermedad o accidentes.

Esta visión de la interdependencia de los tres tipos de ciudadanía sustentada por Marshall se podría relacionar con los postulados detrás de la idea del desarrollo de capacidades para el ejercicio de libertades que subyace en todo el enfoque del Desarrollo Humano, basado en las teorías de Amartya Sen. Es decir, en tanto las personas no puedan alcanzar la cobertura de sus necesidades básicas y ejercer la libertad de no morir de hambre o de enfermedad, y en la medida en que

no cuenten con acceso a la información, y con los conocimientos suficientes para poder participar en sus sociedades y un ingreso digno que les permita obtener los bienes y servicios que ofrecen los mercados, el ejercicio de sus libertades políticas y civiles estará en riesgo.

Desde la óptica de Marshall, los niveles básicos de satisfacción de necesidades fundamentales también implican una experiencia compartida en educación, asistencia médica y otros servicios sociales. Esta experiencia compartida pretende disminuir las diferencias sociales que podrían surgir cuando las desigualdades de mercado se traducen en tipos sustancialmente diferentes de atención médica o educación para el rico y para el pobre, como ocurre en México, donde la segmentación de los servicios educativos y de salud exagera las rupturas entre clases sociales y, por tanto, la desigualdad y la exclusión.

La ciudadanía social es un medio poderoso para lograr la integración social ante las desigualdades creadas por las economías de mercado. Las experiencias compartidas en educación y salud constituyen un ingrediente central para la construcción de cohesión social y de alianzas de clase respecto de un proyecto nacional.

El mercado fortalece y depende de los derechos individuales como los de propiedad y el derecho al trabajo, lo que fomenta la realización de una ciudadanía civil que equipara los derechos de las personas ante la ley, sin importar su condición social. Al mismo tiempo, el mercado genera desigualdad en la riqueza individual, destruye las instancias de solidaridad tradicionales basadas en la comunidad y aumenta la inseguridad económica individual. De este modo, los programas sociales construidos con el propósito de garantizar los derechos sociales de las personas, asegurando la cobertura de sus necesidades básicas, contribuyen a la construcción de ciudadanía social. Algunos autores hablan de este fenómeno como “desmercantilización” y señalan que tiene lugar cuando se presta un servicio o se garantiza un bien por parte de una institución pública u otras instituciones “asociativas” para la satisfacción de necesidades humanas en términos de derechos, esto es, cuando una persona puede subsistir sin una dependencia absoluta del mercado.

María José Añón sostiene que este proceso puede verse como un ámbito de construcción de autonomía e inmunidad de los ciudadanos frente al mercado, mediante la atribución de derechos sociales de ciudadanía como “derechos de integración”. Considera que la garantía de necesidades humanas básicas es el contenido mínimo necesario de la autorrealización del individuo y posibilita una efectiva capacidad de elección. Para Esping Andersen es también una manera de

desmercantilizar la fuerza de trabajo. Este autor sostiene que los programas sociales de protección universal evitan que las personas y las familias se vean obligadas a vender su fuerza de trabajo a cualquier precio, como una mercancía sujeta a las fuerzas del mercado.

Ahora bien, es posible establecer, dentro de un cierto margen manejable de desacuerdo, algunas normas generales respecto de los derechos civiles y políticos. No existen, en cambio, acuerdos relacionados con el nivel de bienestar que se debe garantizar a los ciudadanos. En realidad, como afirma Dahrendorf, la importancia de la ciudadanía social radica precisamente en su constante extensión y redefinición conforme cambian las normas de la sociedad y los recursos disponibles. La base cultural de las sociedades, incluyendo en ello sus conocimientos, creencias, costumbres y nivel tecnológico, influye de manera definitiva en la definición de esas normas.

Las normas en materia de educación, de salud, protección social o infraestructura social para alcanzar la ciudadanía social de hace 50 años en México son radicalmente distintas a las que se definirían actualmente. De igual modo, serán distintas en Noruega respecto de Mali. Un intento por definir las normas en materia de derechos sociales lo constituye el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 1966 por las Naciones Unidas, que si bien postula ciertas normas básicas por tratarse de derechos que se realizan de manera progresiva, sujetos a la disponibilidad de recursos de los Estados parte, deja un amplio margen en su realización concreta. En este contexto teórico los derechos sociales son inherentes a la calidad de seres humanos de todas las personas y el Estado debe poner todo su empeño y recursos en su realización, respetando los derechos políticos y civiles, pues no es aceptable conculcar estos últimos en aras de alcanzar los primeros.

En el mundo capitalista sólo los países de Europa del Norte (Noruega, Finlandia y Suecia) lograron armonizar en su organización social ambos grupos de derechos, protegiendo las libertades civiles y políticas pero asegurando también la ciudadanía social. Superaron las situaciones de pobreza profunda que los agobiaba hace 60 o 70 años y son actualmente las sociedades más igualitarias, con los Índices de Desarrollo Humano más altos del mundo y la mayor garantía de las libertades políticas y civiles de sus ciudadanos.

El avance de las visiones neoliberales y de los procesos de globalización en los últimos 25 años ha determinado una retracción de las responsabilidades sociales de los Estados nacionales, en una etapa de la historia en donde las bases de seguridad y protección que proporcionaban las familias, las comunidades y

sus organizaciones se encuentran gravemente erosionadas y se observa una informalización de la economía mundial, con la exacerbación de las inseguridades laborales y de ingresos. Hay una creciente dependencia del mercado para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y de las familias y por ello, de los ingresos que puedan generar. Para solventar sus necesidades fundamentales y elevar su calidad de vida, las personas y las familias quedan sujetas a sus posibilidades de participar en los mercados de trabajo y en los de bienes, servicios y capitales, por lo tanto, se han vuelto más vulnerables a la volatilidad e incertidumbre de los mercados.

Esto ha llevado a cambios radicales en la estructuración de las unidades domésticas, en las estrategias de utilización de su fuerza laboral e incluso de sus integrantes. La trata de personas, la aceptación de condiciones de esclavitud como las que acaban de hacerse visibles en una empresa productora de etanol en Brasil, el uso de la fuerza laboral de la infancia por empresas trasnacionales, el aumento del número de horas que las familias destinan al trabajo en detrimento de la reproducción del grupo familiar y personal y los miles de jóvenes involucrados en actividades delictivas y del crimen organizado, son síntomas graves que señalan retrocesos en el compromiso de los Estados en relación con la Carta de Derechos Humanos.

Estamos viviendo años de acrecentamiento de las desigualdades al interior de los países y entre naciones; esto ha dado origen a un persistente flujo de pobladores de los países y regiones pobres hacia los países ricos, haciendo de las migraciones el fenómeno social y demográfico emblemático del siglo XXI, como única vía para equiparar oportunidades y armonizar condiciones de vida. Este proceso genera debates sobre los derechos de los migrantes y su calidad de ciudadanos en los países receptores.

Con la incorporación en el debate público de los temas de discriminación a partir de las demandas de equidad de género promovidas por el movimiento de mujeres, las cumbres mundiales de la década de 1990 sobre derechos de distintos grupos de población, la difusión de las luchas de los pueblos indígenas por el reconocimiento a sus derechos y los graves conflictos religiosos de las últimas décadas, convendría incluir un cuarto tipo de ciudadanía, la ciudadanía cultural.

Parte de reconocer que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de ésta, y por tanto se les debe proteger contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, nacionalidad, origen, idioma, religión, opiniones políticas, posición económica o cualquier otra condición social. La existencia de un trato desigual frente a la ley

y la negación del goce de los derechos humanos en forma plena por el hecho de ser “diferente” respecto de un estereotipo masculino, blanco, cristiano y adulto dominante y hegemónico, subyace en muchas de las luchas y demandas por los derechos civiles y políticos de los últimos años.

Incluso ha sido necesario introducir acciones afirmativas en diversas materias para garantizar la presencia y representación de los grupos sujetos a discriminación en los espacios del poder público y en el acceso a servicios. Además de la pobreza, muchos grupos enfrentan una ciudadanía de baja intensidad por su diferencia respecto del modelo androcéntrico en torno al cual se han construido normas y conductas sociales, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a las presiones para ejercer con libertad su voto.

Interesa destacar dentro de los diversos medios desplegados en contextos electorales, para modificar la voluntad ciudadana, el tema del uso de recursos y programas públicos sociales para condicionar o inducir el voto hacia determinado partido o candidato.

Esta posibilidad se agudiza actualmente en México ante la grave inseguridad que vive una parte de la población para poder mantener una vida digna y sin preocupaciones. La volatilidad, la fragilidad y el alto riesgo que caracterizan a las economías de mercado en la globalización, representan una amenaza permanente a las personas respecto de sus posibilidades de ejercer sus libertades y su autonomía.

Cualquier movimiento de la mariposa puede dar al traste con construcciones de vida de muchos años. La población que vive en pobreza y que experimenta discriminación grave, difícilmente ha tenido la posibilidad de ejercer sus libertades políticas o de participar en la arena pública, agobiados como se encuentran por sobrevivir cada día y por la ausencia de un Estado de derecho efectivo.

En México, el ejercicio libre del voto está sujeto a enormes riesgos debido a que prevalece una enorme desigualdad económica, social y territorial, pues cerca del 60% de la población vive en la pobreza; persiste la discriminación por sexo, etnia, edad, religión, orientación sexual y condición física; existe un precario Estado de derecho y los sistemas de justicia presentan graves deficiencias, entre ellos los encargados de la justicia electoral; los poderes fácticos (económicos, medios, crimen organizado) ejercen un control creciente sobre las instituciones del Estado, y muy pocas personas se asumen como ciudadanos frente a los políticos y los poderes políticos. Los políticos son vistos como seres poderosos, inalcanzables, intocables e incuestionables, y no como servidores públicos pagados con los recursos que aportamos todos los ciudadanos.

Este contexto proporciona un campo fértil para el condicionamiento del voto tanto mediante su compra, exacerbando las inseguridades en que vive la población. Los principios y valores y las formas de instrumentación de los programas sociales tienen gran importancia en las posibilidades reales del desarrollo de autonomía de las personas y en el ejercicio de sus libertades.

Una primera diferencia se percibe cuando en relación con los programas sociales, las personas son calificadas como derechohabientes, titulares de derechos o como beneficiarias. El primer término, *derechohabiente*, revela la idea de que la persona ejerce derechos al tener acceso al servicio o prestación social; el segundo término, *beneficiario*, en cambio, la coloca como receptora de un beneficio que le es otorgado por alguien y que, por lo tanto, le puede ser quitado.

Los programas que seleccionan bajo criterios establecidos a las personas que recibirán los beneficios de un programa social, que operan bajo padrones, a diferencia de los que los otorgan como derechos sociales básicos a todos, enfrentan mayores riesgos de generar subordinación y dependencia hacia las instituciones que proporcionan los servicios o las prestaciones, o bien, hacia las personas que intervienen en cualquiera de las etapas del proceso de ejecución de los programas. Es decir, la incorporación o desincorporación de una persona o una familia a los beneficios de un programa social está sujeta a decisiones tomadas por otros seres humanos que adquieren poder por sobre aquellos que entran o quieren entrar.

Lo que actualmente se ha dado por llamar “blindaje” o protección de programas sociales refiere a las estrategias, mecanismos y procesos construidos en la operación de los programas focalizados, para impedir que las personas, familias o comunidades que reciben el programa puedan ser inducidas a votar por uno u otro partido o candidato. Es decir, evitar el uso faccioso de los recursos públicos implícitos en los programas sociales. Uno de los retos para los diseñadores y operadores de los programas focalizados o de transferencia de ingresos radica en conseguir el *empoderamiento* de los ciudadanos que los reciben para que ellos mismos se opongan a quienes intenten inducir su voto, haciéndoles conscientes del origen de los recursos y de su derecho a tener acceso a los mismos. Otra forma sería avanzar en sistemas eficientes de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a participar en el programa, mecanismos ágiles de denuncia, resolución y sanción, y respetando y dialogando con las organizaciones sociales, comunitarias y civiles.

Sería útil alentar y reconocer las posibilidades de denuncia colectiva, pues las personas individualmente se sienten amenazadas para ejercer solas su derecho

de denuncia por los sistemas burocráticos y de poder local. Se trata de lograr que las personas adquieran la seguridad de que ninguno de los funcionarios que intervienen en el proceso del programa tienen el poder para excluirlas del mismo, para reducirles o retrasarles los beneficios, para exigirles actividades adicionales como pago 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.

Los 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. Debe ser una obligación de las agencias públicas garantizar la publicidad, la mayor transparencia y claridad de las reglas de operación de los programas sociales de combate a la pobreza, los mecanismos de selección de beneficiarios, las obligaciones derivadas de la corresponsabilidad y las instancias para presentar denuncias. Esta información tiene que proporcionarse mediante mecanismos accesibles a los pobladores más pobres, incluso en lenguas indígenas donde exista un elevado componente de grupos indígenas, a través de las radios comunitarias y mediante materiales escritos sencillos y accesibles con poco texto.

Es un grave y frecuente error en que incurren los diseñadores y operadores de programas sociales presuponer que todos los mexicanos hablamos y leemos español, contamos con líneas telefónicas y acceso a Internet y que accedemos a mercados de bienes y servicios competitivos y con uso de tecnología actualizada. La diversidad cultural determina la existencia de distintos canales y formas de comunicación y de aplicación de los programas. La difusión de la información sobre los programas debe ser sensible a la cultura de las comunidades a donde llegan. Se trata de transformar a los beneficiarios en titulares de derechos y de asegurar que los operadores de los programas sociales tengan ética pública y se asuman como servidores públicos. Al final se trata de una transformación cultural radical, convertir a los beneficiarios de programas de pobreza en ciudadanos con plenos derechos y a los operadores de los mismos en reales servidores públicos.

Sería además fundamental que los ciudadanos y los congresos pudieran participar en la definición de los funcionarios públicos, federales y estatales a cargo de los programas sociales de mayor envergadura, como es el caso de

Oportunidades y del Seguro Popular. Su elección debiera ser transparente y estar sujeta al escrutinio público. La operación independiente y profesional de esos programas permitiría salvaguardarlos de su utilización facciosa. Asimismo, ese tipo de programas debería contar con consejos y contralorías ciudadanas, incluso en su operación estatal, que permitan detectar con oportunidad cualquier desviación. Lo mismo debería ocurrir con los programas sociales de los estados, pues existe un alto grado de opacidad en ese nivel de gobierno en el diseño y ejecución de programas sociales.

Sin embargo, en tanto no asumamos la política social como generadora de protecciones y seguridades básicas y medio para construir ciudadanía social y garantizar derechos sociales, la protección de programas sociales y la tipificación de delitos electorales siempre quedarán a la zaga de los incentivos que tienen los intereses económicos y los partidos políticos para encontrar nuevas modalidades de compra, coacción y presión a los votantes.

Clara Jusidman
Incide Social, A.C.

La democracia, la ciudadanía y los derechos son componentes de una misma visión ética, una misma heurística o discurso, pues no se puede hablar de una democracia sin ciudadanos o de una ciudadanía sin derechos; y una democracia donde los valores, las reglas, las prácticas, las instituciones informales, no empujen la consolidación tanto de la ciudadanía como de los derechos que la constituyen, se vuelve inmaterializable. Es por esto que cuando derechos, ciudadanía y democracia pierden fuerza y vigor, desequilibran otros elementos. Una democracia donde los ciudadanos participan poco, una ciudadanía de baja intensidad, es una suerte de aristocracia participativa. Por otro lado, una ciudadanía se construye de derechos puntuales, de individuos participativos con valores morales que les llevan a cooperar y solidarizarse, eso está dentro de la concepción ciudadana, pero aquí hablar de la ciudadanía conlleva hacerlo a partir de funciones específicas, y me refiero concretamente a esos derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

En principio, se debe evitar el desequilibrio entre estos elementos porque sino se puede estar en presencia de un régimen distinto de la democracia.

Comenzando por este primer punto, me permitiría decir que en nuestro país la ruta que escogimos para la transición democrática ha empujado a lo que Guillermo O'Donnell mencionaba: un sistema de control horizontal entre los participantes de esta élite política. Hoy tenemos un Congreso plural, en efecto, tenemos una construcción de poderes a escala nacional que también es plural; están todos los partidos políticos en los municipios, en las gobernaturas, tenemos alternancia en el Ejecutivo y eso nos habla de que se pluralizó esa élite que podía decidir sobre las cuestiones públicas; sin embargo, la población en este país todavía se siente muy lejos de esa torre de marfil donde se toman las decisiones.

Algunos datos muy puntuales confirman lo anterior: 85% de los mexicanos, porcentaje bastante alto, dice estar poco o nada interesado en la política, y siete de cada 10 están convencidos de que ésta influye poco o nada en su vida. Se tiene la percepción de que es muy poco lo que una persona puede hacer para modificar las cosas, quizá un voto cada tres años, una protesta aquí y otra allá, pero nada que tenga un verdadero impacto en la realidad pública en la que viven; sin embargo, si uno va desgranando esta apatía aparente, nos encontramos con que hay una tradición mexicana de no reclamarle al Estado; casi 70% declara que nunca el ciudadano le exige a otro ciudadano un buen comportamiento cívico en la calle, no se acostumbra reclamar en la ventanilla pública cuando va a obtener un papel, no se interpela al ciudadano, al par, cuando tira basura o la deja en la puerta de la casa. Una ciudadanía donde la persona no se anima a ejercer sus derechos—no se da el derecho de ejercerlos—es una ciudadanía de bajo alcance. Esto sería difícil de lidiar o discutir; sin embargo, no me gustaría sustentar mi opinión sólo en nuestra tradición política y decir que porque tuvimos 70 años de priísmo y 30 de porfirismo y un siglo de caos por eso somos como somos, y eso explica que no reclamemos, porque con ese discurso nos quedaremos con una parte muy pequeña de la discusión. Si bien es cierto que reclamar en este país tiene demasiados costos y beneficios, ni siquiera somos capaces de reclamar los derechos más básicos, los derechos civiles que tienen que ver con las libertades. Si estos derechos están tan mal como ahora y los derechos políticos no están plenamente garantizados, aspirar a tener derechos sociales e ingerencia en las decisiones de gobierno es francamente todo un lujo. Algunos datos de encuestas en el Estado de México y en el Distrito Federal ilustran esta situación: ocho de cada 10 reclusos sentenciados jamás le vieron el rostro al juez que los juzgó; 92% de las audiencias penales en este país se realizan sin la presencia de un juez; 71% de los reclusos en la Ciudad de México no son asistidos por un abogado aun si se les priva de la libertad por el ministerio público; y al 60% de ellos jamás se les dijo que tenían derecho a guardar silencio. En este extraño sistema de derechos civiles y penales, el 60% de los mexicanos piensa que los jueces son sobornables. Desde luego hay mucha apatía por tradición, pero también porque los derechos básicos no pueden ser ejercitables. Tenemos una democracia plural en el Congreso y en los gobiernos locales, pero es una democracia que no responde a su institución más importante, que no es la Presidencia ni el Legislativo ni la Federación, sino la ciudadanía; es una democracia de la que uno desconfía, en la que uno no se siente con capacidad de trazar un plan de vida, de sentirse tratado con igualdad, con respeto, con

dignidad. Si nos movemos al tema de los derechos políticos, sólo 5% dice que el derecho a ser votado está garantizado en México. Quién se animaría a tener una carrera política hoy, sabiendo que la cuesta que debe subir, sobre todo si no se monta en una clientela, es imposible para llegar a formar parte de un partido político. En efecto, el mexicano percibe que ese derecho a ser elegido todavía no está a su alcance, que es un asunto de aristocracia, de élites. Para completar el cuadro, no podemos olvidar que 40% de los mexicanos sigue teniendo ingresos de entre 1 y 3 dólares diarios y 15% menos de un dólar diario; si los derechos sociales impactan en una mejor calidad de vida, estos dos últimos datos nos dicen que muchos no tenemos derechos sociales, políticos y civiles.

En esta dirección es donde entra el tema de las políticas públicas, y particularmente el de los derechos sociales. Cabe hacer una distinción rápida para que no nos confundamos por el asunto de los apellidos: pensar que las políticas sociales corresponden a los derechos sociales es falso, si bien las primeras pueden coadyuvar a los derechos civiles, a los derechos políticos y, eventualmente, apuntalar derechos sociales. Una política social que coloca traductores para aquellas personas que no hablan el mismo lenguaje que el juez, lo que está reforzando son derechos cívicos; una política que trata de generar mayor participación de la mujer en las candidaturas a las elecciones populares, es una política social eventualmente o política pública que apunta a derechos políticos y, en efecto, una política pública o de salud refuerza los derechos sociales. Habrá que tener cuidado para asumir que de las políticas sociales se derivan derechos sociales, pues aunque es verdad que pueden apuntalar los tres tipos de derechos y eventualmente un cuarto, los derechos a la diferencia también pueden limitar y coartar los derechos; por ejemplo, en el momento en que una política social coloca un bien público –agua, drenaje, tubería, etcétera– en una comunidad y condiciona a los ciudadanos a que voten por cual o tal partido para obtener ese beneficio, está coartando derechos sociales. No es cierto que por el hecho de colocarla en la escena pública va a apuntalar derechos, todo lo contrario, si no se tienen los cuidados necesarios, la política social puede acabar beneficiando sólo a unos cuantos, a un sector de privilegiados, a un grupo político, a una clientela, a un cacicazgo, y en ese momento, cuando la política social queda en manos de esos particulares, el conjunto de la población ve disminuidos los derechos que tendrían que ser destinados para ella. Es en ese sentido que una política ha de ser pública, no privada, y entonces tendrá que ser transparente y eficaz porque una política pública, negligente, mal llevada, mal operada, atenta contra la consideración de los derechos de una persona;

además, debería tener criterios de igual consideración para personas que se encuentran en la misma situación de vulnerabilidad. Si no cumple con estos tres requisitos, que sea pública, eficaz y de igual consideración, lo que vamos a ver es una política a favor de clientelas, al servicios de gestores, y esto hace que la persona más cercana al gestor, porque es su pariente o porque le pasa dinero, reciba los beneficios de la ley o del programa en cuestión.

Si así están los datos de los juicios penales en este país, cómo estarán los demás ejercicios en el aparato de justicia. La educación cívica, la reforma a los sistemas de los derechos y la consolidación de la ciudadanía son fundamentales. Si yo supongo que el bien público recibido es producto de la gracia divina o del favor amable del funcionario público o de la dádiva de este buen hombre que a cambio me pide que vote por él, si estoy cierto de que ese bien no es una obligación del Estado hacia mí por mi estatus de ciudadano, sino más bien le agradezco a otras razones el haberlo obtenido, no voy a exigir ese derecho que me corresponde. La principal limitante para exigir los derechos es no darse el derecho a exigirlos, demandar en grupo, solo o como se pueda, algo que me corresponde, porque ése es el pacto social en el que me suscribí, en el que nací y del que soy parte. Si la educación cívica desde la escuela, los medios de comunicación, los espacios de educación para adultos, no ayudan a eliminar las barreras intrapersonales, psicológicas, para que la persona se decida a exigirle a otro que cumpla su pacto ciudadano, para exigirle al de la ventanilla o al juez que responda conforme a derecho, es muy difícil que la ciudadanía tome volumen, y si no es a partir de la educación ciudadana o de la educación cívica, a partir de qué puede cumplir con una pequeña propuesta. Nada sería mejor que ver en este país a las políticas sociales con un capítulo de educación cívica para la población beneficiaria donde se le dan a conocer los mecanismos de reclamo y sus derechos, y otro capítulo de educación cívica pero para los funcionarios, que a veces lo necesitan más que la población beneficiaria.

Ricardo Raphael

Centro de Investigación y Docencia Económica

El México del siglo XXI enfrenta sin duda alguna los retos de un mundo globalizado, de ahí que hoy en día el hambre, el desempleo, la desigualdad, los derechos humanos, la preservación del medio ambiente, la equidad de género, la migración, la calidad de la educación, la previsión sanitaria, etcétera, exigen que la iniciativa de los ciudadanos y de la sociedad civil presione a los partidos políticos y a los gobiernos para que tomen decisiones que generen una estructura social más solidaria y democrática. Nuestro país necesita de la participación ciudadana para proteger a aquellos grupos en condiciones de vulnerabilidad, que por sus características de desventaja por edad, sexo, discapacidad, salud, estado civil, grado educativo, origen étnico, nacionalidad, religión, orientación sexual, situación o contexto social, situación económica o cultural, sufren de vejaciones en sus derechos humanos, entendidos éstos como las facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo y sin los cuales no se puede vivir como tal.

Si se considera que los derechos humanos se fundamentan en la dignidad de las personas, el Estado mexicano tiene una enorme deuda ya que en la realidad nuestros ciudadanos distan mucho de vivir en condiciones dignas, libres e iguales. Es común que muy cerca de nuestro hogar o trabajo tropecemos con un niño en situación de calle, con un anciano abandonado, con una mujer maltratada o con una persona con necesidades especiales, e incluso pareciera que se les regatea el concepto de *ciudadanos* que implica igualdad y libertad. Si bien es cierto que en nuestro país se han creado acciones para legislar a favor de estos grupos que son los más vulnerables, también es justo reconocer que los esfuerzos para diseñar políticas públicas con verdadero sentido social no han sido suficientes por falta de una visión integral y realista, además de que nos encontramos ante un problema de sensibilización y visibilización, tanto del gobierno como de la propia ciuda-

danía, por la discriminación y la violencia a la que se somete a las personas más vulnerables, con frecuencia inconscientemente, es decir, por prejuicios o por ignorancia.

Y qué decir de sus derechos civiles; se requiere un esfuerzo adicional de su familia, de las instituciones públicas y privadas para incorporarlos al desarrollo a partir de un diseño de políticas públicas que coadyuve a mejorar sus condiciones de vida, que se abran espacios para la participación de quienes viven cotidianamente esta realidad. Se trata, según la Organización de las Naciones Unidas, de una crisis en silencio que no sólo afecta a las personas con discapacidad, a los más vulnerables, sino también a sus familiares, al desarrollo social y económico de un país en el que buena parte del potencial humano se queda sin desarrollar convirtiéndose así la misma sociedad en un obstáculo para los ciudadanos al desconocer qué debe hacer y cómo debe interactuar con ellos.

Ante esta grave situación, debe fortalecerse una cultura que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas que se hallan en condiciones adversas, promoviendo el respeto y la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la difusión del reconocimiento de sus derechos y necesidades, el desarrollo de sus conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes para resolver problemas con responsabilidad y profesionalismo, así como considerar sus sentimientos y condiciones; sólo así las personas en situación de vulnerabilidad tendrán acceso a una ciudadanía plena. Se debe fortalecer una cultura en la que las personas vulnerables tengan la misma dignidad y los mismos derechos que todos los demás ciudadanos, y ésta es una responsabilidad tanto del Estado como de la propia sociedad. Los poderes del Legislativo deben legislar con participación de los beneficiarios, en armonía con las convenciones internacionales y respondiendo a claras necesidades actuales; el Ejecutivo, por su parte, debe impulsar políticas públicas que promuevan la accesibilidad, el reconocimiento de los derechos, el desarrollo que permita a las personas más vulnerables mayor autonomía y libertad en ejercicio de los derechos; en los tres niveles de gobierno, estatal, federal y local, es necesario transversalizar las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como asumir la ética y la transparencia como base de cualquier decisión. La sociedad requiere ser mucho más sensible y solidaria, organizarse mejor y participar en causas sociales con más trabajo en equipo, conocer y respetar las leyes, exigir derechos, ser crítica, acrecentar el rechazo social a conductas de discriminación y violencia con más apertura y tolerancia a los que consideran diferentes, vigilar a los gobernantes, denunciar la corrupción,

la inadecuada prestación de servicios, acudir a las instancias de derechos, procuración e impartición de justicia y asumir un mayor compromiso con las generaciones futuras.

Oscar Nacif
Comisión de Atención a Grupos Vulnerables
de la Cámara de Diputados

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

En el periodo 2003-2006 en la Cámara de Diputados se logró, después de 12 años, gracias a la participación y a la exigencia de la sociedad civil, aprobar la Ley General para Personas con Discapacidad. Éste es un triunfo de más de 100 organizaciones de la sociedad civil en México, con las cuales se llegó a un consenso general y por unanimidad se aprobó, en la Cámara de Diputados, este dictamen que hoy ya es ley y que está conformado por varios consejos ciudadanos que vigilan el ejercicio de estos derechos.

La construcción de la ciudadanía es, sin lugar a dudas, uno de los pasos más importantes de los sistemas democráticos. Hacer realidad el sueño de ciudadanos informados, críticos y participativos parece ser la clave para resolver las diferencias, establecer acuerdos equitativos y avanzar en la toma de decisiones y soluciones en todos los ámbitos de la vida pública. La salud de los sistemas y el funcionamiento óptimo de las instituciones dependen de ello en gran medida.

Es un hecho que el Estado mexicano administra un territorio extenso, multicultural y pluriétnico, por lo que debe respetar las soberanías regionales y regular los excesos de la burocracia creciente, además de ser mediador entre las desigualdades y conflictos surgidos por la diferencia de intereses; ése es su mayor reto, y la construcción de ciudadanía su mejor estrategia. La práctica de la ciudadanía comienza por la educación de los habitantes, puesto que se debe influir y operar a varios niveles: el imaginario colectivo, los hábitos y costumbres, las actitudes y la expresión de los distintos papeles ciudadanos que cada individuo ejerce en la cotidianidad.

Formar ciudadanos debe ser uno de los objetivos fundamentales de las instituciones mexicanas y estar en todas las agendas político-educativas. Cada acción instrumentada en este sentido debe ir más allá de informar sobre los derechos y obligaciones, debe tener un carácter formativo y ser un verdadero ejercicio de construcción ciudadana. Un ejemplo de esto es la puesta en práctica del

Reglamento de Clubes y Centros Culturales de la Tercera Edad del Inapam, que surgió en la década de 1990, en un momento en que las relaciones entre institución y usuarios requerían reconceptualizarse, cambiar estereotipos y cotos de poder antidemocrático que por diversas razones se habían establecido al interior de los grupos. La propuesta de un instrumento que regulara las relaciones entre la institución, sus trabajadores, los usuarios de los servicios, la comunidad y otras instituciones, requirió un esfuerzo de concertación y análisis por parte de todos los actores involucrados.

Para realizar este ejercicio partimos del concepto de ciudadano republicano, en el sentido de que los adultos mayores involucrados son ciudadanos libres, sujetos de derechos, que de manera activa y participativa pueden llegar a acuerdos para sujetarse a un reglamento; es decir, son individuos con la capacidad de decidir cómo quieren que sean las reglas que los gobiernen por considerarlas justas, para el beneficio común.

Un factor que favoreció el desarrollo de este ejercicio democrático y la puesta en marcha del instrumento que resultó de éste, fue que las acciones que se realizan en estos espacios de atención del instituto están sustentadas en los principios teórico-prácticos del desarrollo comunitario, como una alternativa de acción participativa que da sentido al binomio institución-sociedad, establecido desde un esquema de flexibilidad, libertad y coparticipación entre usuarios, profesionales y técnicos, siempre dentro del contexto de los lineamientos y propósitos fundamentales de las políticas sociales, que requería cortar cualquier rasgo partidista, religioso o privado, ajeno a los objetivos del instituto. En dos años de intensas reuniones de trabajo y discusión con todos los involucrados—trabajadoras sociales, coordinadores de grupo, promotores deportivos, profesores de talleres y los propios grupos de adultos mayores—, surgió una herramienta de regulación que de ninguna manera representó un documento definitivo, estático e inamovible, sino en constante evolución con la dinámica social y el conjunto de relaciones interpersonales que de ella se derivan.

El reglamento quedó dividido en varias secciones, la primera de las cuales establece las bases para la participación de los usuarios en el entendido de que el respeto, la comunicación, la participación y la organización al interior de los grupos son los vehículos ideales para fortalecer las relaciones y la sana convivencia de todos los integrantes. Esto tiene la ventaja de partir de una base de igualdad; la idea central es establecer y enseñarles a los usuarios que toda persona que asiste a estos espacios tiene los mismos derechos y obligaciones dentro del grupo y es responsable del desarrollo de las actividades, que siempre deben tener como

meta el beneficio colectivo. Un ejemplo claro es el inciso *d)* del apartado I que habla de la participación de los usuarios. A fin de favorecer la sana convivencia y el apego a los objetivos institucionales, el grupo como parte del instituto, deberá estar al margen de negocios, asociaciones políticas, religiosas y de cualquier índole y no usará el nombre o imagen del instituto con fines o vínculos que desvirtúen sus objetivos. En lo individual la persona goza de todas las garantías y libertades que el contexto político social le otorga.

El siguiente apartado desarrolla las bases para la existencia de un Comité de Coordinación de las acciones. Antes de existir este reglamento, en los clubes de la tercera edad se acostumbraba “elegir” una mesa directiva, que se constituía por un presidente, un tesorero y un secretario, quienes en ocasiones eran “vitalicios” y se encargaban de decidir todo lo relacionado con los intereses grupales, incluso al exterior del grupo y en el seno de la comunidad, lo que comprometía no sólo a la colectividad sino la imagen del instituto, que podía verse involucrado en cualquier tipo de interés políticos, religiosos, empresariales e ideológicos alejados de sus objetivos.

Cambiar la idea de un presidente por un Comité de Coordinación, desde la forma de nombrarlo, implicaba restar poder a los integrantes de la mesa directiva y depositarlo en todos los miembros del grupo, dejar claro el carácter democrático y temporal de la elección y la idea de coordinar y ser responsable de llevar a cabo las acciones surgidas de las decisiones grupales, siempre dentro de las normas y políticas establecidas por el Inapam, y fuera de intereses partidistas, religiosos o de otra índole.

En este punto fue muy importante trabajar con el imaginario social de las personas, acostumbradas a que otros, en este caso el “presidente” del grupo, decidieran por todos, y poco a poco fueron integrándose y participando activamente en la acción democrática, ya sea votando, opinando y formando parte del comité de coordinación y de algunas de las comisiones, como la de información, de apoyo a usuarios en desventaja, de actividades socioculturales, de cultura física, de actividades de educación, o de gestión de servicios, derivadas del Comité, siempre con la asesoría y orientación de las áreas respectivas del instituto, que les permiten actuar con libertad y conocimiento para su óptimo desempeño.

Al abrir el abanico de posibilidades de participación se ha ido tomando conciencia, de tal forma que todos conocen el funcionamiento y externan su opinión, puesto que de una u otra manera han tomado parte activa de la marcha de su grupo. Esta idea de igualdad entre representante y representados se puntualiza claramente en el inciso *b)* del apartado II de la elección del Comité de

Coordinación: los cargos de representante, tesorero y secretario, que integran el Comité de Coordinación de un club de la tercera edad o centro cultural son honoríficos y voluntarios y no representan jerarquías, superioridad, autoridad o beneficios especiales, sino deseo de servicio a la comunidad del club o centro cultural, que deberá sustentarse en el respeto a los compañeros, ideas y opiniones. En el inciso *b)* del apartado III que marca las funciones del Comité, se vuelven a establecer candados que evitan desviaciones de la acción colectiva. Dado que los propósitos del Comité de Coordinación son el apoyo al desarrollo de los programas sociales del instituto, en un club o centro cultural en particular, para el beneficio colectivo, sus integrantes deberán estar al margen de negocios, asociaciones políticas, religiosas y de cualquier índole y no usarán el nombre o imagen del instituto con fines o vínculos que desvirtúen sus objetivos.

Un apartado trascendental es aquel que regula las relaciones entre el personal técnico y los usuarios de los servicios; el contenido informativo de sus cláusulas pasó a ser formativo, al darles la posibilidad no sólo de conocer las funciones de quienes les otorgan los servicios, sino quitarles el halo paternalista, al tiempo que les proporciona herramientas para cuestionar las decisiones que no convienen al grupo, evitar abusos y cotos de poder por parte del personal, por ello establece en el párrafo introductorio del apartado VII: “El personal de la Dirección de Gerontología, la Subdirección de Coordinación de Programas Institucionales y la Subdirección de Investigación y Desarrollo Social del Instituto, que presta sus servicios en los grupos de la tercera edad, tiene como misión fundamental apoyar el desarrollo y bienestar de las personas de edad que asisten, dando un trato amable, respetuoso, diligente e imparcial”. El inciso *b)* de dicho apartado puntualiza: “No están autorizados para organizar ni participar en tandas, rifas, cajas de ahorro o compra de material”, a fin de contribuir y dar cumplimiento con una cultura de la transparencia. Asimismo, este instrumento está pensado para enseñarles a formar parte activa de la contraloría social, informando los lugares y las personas específicas con quienes pueden presentar sugerencias, quejas y denuncias ante cualquier irregularidad, dejando claro que por ello no recibirán represalia alguna.

Todo este proceso de educación y construcción de ciudadanía participativa es un ejercicio continuo que lleva más de 10 años de realización. Este instrumento se revisa periódicamente y se incorporan las sugerencias y observaciones que todos los actores van aportando, la última revisión se llevó a cabo apenas el año pasado. Es un instrumento de consulta en todos los clubes y centros culturales de la Ciudad de México. Muestra de que este instrumento de regulación y

participación ciudadana se lo han apropiado los integrantes y usuarios de los servicios es que cada vez que llega un nuevo integrante, se realiza un cambio de Comité, se asigna un nuevo profesor, promotor deportivo o trabajador social; si existe un conflicto intergrupar, si se exterioriza un desacuerdo, si se presenta una queja o denuncia, los involucrados se remiten a la aplicación del procedimiento descrito y basan sus argumentaciones en el Reglamento para Clubes y Centros Culturales de la Tercera Edad. A una década de su creación, podemos decir que los usuarios de estos espacios institucionales son ahora más críticos y participativos, más conscientes de sus derechos, más responsables con sus obligaciones, mejores mexicanos y, sobre todo, transmisores de los valores ciudadanos que fortalecen nuestra democracia.

Adriana González Furlong
Directora General del Instituto Nacional
de las Personas Adultas Mayores (Inapam)

La construcción de ciudadanía puede abordarse desde dos perspectivas: primero, la ciudadanía es un camino de doble vía que implica derechos pero también deberes, corresponsabilidades sociales; segundo, la pobreza, la desigualdad y las distintas formas de fusión son las que más atentan contra la ciudadanía social y con ello contra la propia construcción de la ciudadanía política.

Ahora bien, si los programas sociales están mal diseñados, si son cortados por intereses clientelares o por intereses corporativos, sesgan la posibilidad de construcción de ciudadanía; sin embargo, ésta es apenas una parte del problema porque en definitiva son los servicios públicos sociales el gran vehículo para la construcción de ciudadanía, pero el panorama latinoamericano está signado por servicios públicos pobres que, de paso, estigmatizan la pobreza.

Ahora bien, hay muchísimas explicaciones para esto pero lo principal es que el gasto social en América Latina es aún muy reducido e inequitativo; los ingresos por tributación que se dedican a financiar el gasto social son muy pocos. De hecho, la reforma fiscal en América Latina ha avanzado muy lentamente y se ha dirigido más al consumo que a la renta personal. Hay una diferencia importantísima en lo que hace al peso entre los impuestos directos entre los países de la OCDE y los países de América Latina en general: mientras entre los primeros 65% de la estructura tributaria corresponde a impuestos directos, en América Latina apenas 25% corresponde a éstos, los más por lo tanto graban el consumo. La explicación que han dado politólogos importantes tiene que ver con la captura del Estado y de los procesos de toma de decisiones, y específicamente de las decisiones asignativas, por parte de intereses particulares. De esta situación se deriva que hay obstáculos políticos institucionales que atentan contra la construcción de la ciudadanía social, obstáculos que se expresan en el clientelismo, pero también en el corporativismo y en el patriomonalismo, y en definitiva no es sólo un problema de grupos de políticos, sino de grupos de funcionarios; es

sobre todo un problema de poder de las corporaciones privadas que capturan los procesos de la formación de las decisiones en función de intereses particulares.

El control social puede contribuir a atacar parte de estos obstáculos, pero la relación no es automática. Los hallazgos empíricos más importantes sugieren que hay por lo menos tres condiciones. La primera es que el control social debe cubrir el sitio completo de la política pública, de la política social, y eso significa que no podemos simplemente expresar el control social como un control de los resultados de las acciones públicas, sino que estamos forzados a plantearlo también sobre los propios procesos de la formación de las decisiones, entre ellas las asignativas. El problema es introducir más equidad y más justicia en las políticas públicas, y para ello el control social puede ser un instrumento privilegiado si es capaz de romper con los monopolios de poder privado que tienden a controlar al Estado en sus decisiones. Hay una primera condición: la integralidad. El control social requiere ser percibido integralmente para tener eficacia en la lucha contra los obstáculos políticos institucionales en la construcción de ciudadanía. Esa integralidad actualmente es muy necesaria, y si pensamos en todos los problemas sociales, la pobreza es la que más requiere un abordaje integral porque es un fenómeno multicausal; de hecho, evaluaciones de programas que se circunscriben a asuntos aislados, por más buenas que sean, nunca dan cuenta por sí solas de la medida en que la política social como tal apunta a la ciudadanía.

Salvo que circunscribamos el control social a las movilizaciones y protestas que ponen a jugar el poder del número –y que a partir de éste eventualmente pueden generar consecuencias sobre los poderes públicos–, o salvo que nos sometamos al poder del escándalo, difícilmente se pueden generar consecuencias a partir del ejercicio del poder social si éste no dispone de recursos de poder. En definitiva, esto significa hablar de que el control social está sujeto a la institucionalidad estatal. Hay dos tipos de recursos de poder que se comienzan a poner sobre la mesa: los directos y los indirectos. Para activar los indirectos se requiere de la mediación de la institucionalización judicial y, eventualmente, de la institucionalidad contralora. Hay países que están avanzando en esta dirección y han logrado que sus propias constituciones consagren acciones jurídicas puestas al servicio de la ciudadanía; con la mediación de la institucionalización judicial consiguen que el control social tenga más probabilidades de generar consecuencias favorables sobre los poderes públicos.

Ahora bien, para lograr mayores grados de autonomía ciudadana se hace necesario poner énfasis en los recursos de poder directo, que no necesitan la dedicación de la institucionalidad judicial o de la contralora; son dependientes

de la institucionalidad estatal, porque para que existan y se expresen como tales se requiere de sanciones mandatorias que devengan consecuencias efectivas de parte de los poderes públicos, es decir, requieren de una consagración legal; algunos de ellos: el poder del veto, que le asigna a la sociedad la posibilidad de revocar o remover a una autoridad; y el poder de la certificación, que le da a la sociedad o a los distintos órganos de contraloría social la posibilidad de dar su aprobación o no a un proyecto de presupuesto antes de que sea debatido por las instancias parlamentarias, sean nacionales o locales, que permite a la sociedad darle el visto bueno a una obra antes de su aprobación.

Hay también poderes asignativos, por ejemplo, que la sociedad disponga de los recursos que pasan a ciertas autoridades públicas y decida en qué modalidades pasan; el poder de la publicidad es por excelencia un poder social, pero también está el poder de la deliberación, que permite, si la deliberación es auténtica, persuadir a los poderes públicos a partir de razones que apuntan a intereses realmente públicos para delinear sus políticas y sus acciones sociales. Es evidente la importancia que para las consecuencias sociales tienen los recursos y, viceversa, la importancia que para los recursos tiene la lucha social, que se traduce en presión sobre la propia institucionalidad judicial y contralora y, por supuesto, sobre la propia consagración de cada uno de estos recursos como derechos ciudadanos.

La tercera condición ineludible es hacer del control social una vía en la construcción de ciudadanía a partir de su independencia; así como los recursos puestos al servicio del control social en gran medida zanján su eficacia, la independencia de éste zanja su autenticidad. Un control social mediano, condicionado, no es efectivamente un control social. Las acciones de control social se deben expresar necesariamente como razones regulativas ante el Estado, y esto es más fácil de conseguir cuando el control se da sobre los procesos de toma de decisiones; en suma, se trata en definitiva de hacer del control social un derecho, que se exprese como un deber ciudadano, el cual a su vez contribuye a la construcción de ciudadanía tomando en cuenta dos cuestiones: la necesidad de la integralidad en el abordaje y la necesidad de controlar la tensión entre dependencia e independencia de las instituciones estatales. Esa tensión siempre va a existir, pero hay que manejarla si queremos dotar al control social de eficacia y de autenticidad para ponerlo al servicio de la construcción de ciudadanía.

Nuria Cunill

Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD)

El presente análisis se centra en el concepto de *contraloría social* y cómo éste puede ser evaluado. La dimensión de la sanción dentro de la rendición de cuentas, además de la información y la justificación, tiene déficits sumamente importantes en México que deben ser superados para poder hablar de ciudadanía en su dimensión de protección de los derechos ciudadanos.

En México prevalece la percepción de que el gobierno es corrupto y que los programas sociales se utilizan con fines político-electorales, percepción que aumenta en el contexto de elecciones reñidas como las de 2006. Sólo por mencionar algunos ejemplos, México es el segundo país en el cual sus ciudadanos (77%) creen que en el gobierno hay corrupción, además somos el primer país expulsor de migrantes y creemos que existen privilegios para quienes apoyan al partido en el poder; el 35% de los mexicanos dice conocer a alguien que recibe privilegios por ser simpatizante del partido gobernante.

Los procesos de los programas sociales deben protegerse para que no se utilicen con fines de compra o coacción del voto; la entrada o permanencia en un programa no puede y no tiene que ser condicionada ni por compras ni por un intercambio de beneficios materiales o servicios por votos, ni tampoco por coacción.

Los ciudadanos tenemos la potencialidad de exigir la rendición de cuentas, que puede llevarse a cabo desde dos grandes dimensiones: una institucional, relacionada con la atención ciudadana y la contraloría social; y una dimensión no institucional, que son las denuncias de los medios de comunicación, las acciones directas de la ciudadanía, los plantones, etcétera.

La contraloría social, definida como la participación institucionalizada para rendición de cuentas, es una forma de participación ciudadana que se da de múltiples modos: consejos consultivos, consejos de planeación, la ejecución de políticas, los

comités, etcétera. Lo que caracteriza a la contraloría social como forma de participación ciudadana es que se orienta hacia el control, monitoreo y vigilancia de los programas sociales, de las obras públicas, de las acciones gubernamentales. Existen también muchas instancias y mecanismos de rendición de cuentas: los horizontales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el IFAI, y la Auditoría General de la Federación; y lo que se conoce como mecanismos verticales, el más conocido, por lo menos teóricamente, son las elecciones, pero también están las denuncias públicas, los plantones, los mecanismos de atención ciudadana, etcétera.

En el espacio de intersección entre rendición de cuentas y participación ciudadana se encuentra una serie de mecanismos verticales de rendición de cuentas donde los ciudadanos tenemos la posibilidad de exigir a nuestros gobernantes que se hagan responsables por sus actos, pero lo que diferencia a estos organismos y sus mecanismos es el aspecto institucional. La contraloría social trabaja sobre reglas de operación, con lineamientos, con la Ley General de Desarrollo Social, pero éstos son mecanismos de mediana constitucionalización porque tienen pocas funciones, pocas experiencias, etcétera.

Para ejemplificar el concepto de *rendición de cuentas* y si sirve o no, es necesario ver cómo funciona en el programa Oportunidades, porque en éste podemos encontrar diferentes tipos de mecanismos: unos son los sistemas de atención ciudadana —que algunos confunden con la contraloría social—, que no son sino meros buzones de queja donde los ciudadanos podemos presentar una inconformidad pero no sabemos qué pasa con ella; otros son los Cosicobes, comités de obra para vigilar y controlar que la obra se esté haciendo bien; un tercer tipo de mecanismo son los órganos colegiados, que dentro del Distrito Federal tienen una obra de contraloría ciudadana donde los ciudadanos participan en los consejos de administración con voz y voto para vigilar los recursos empleados. El programa de monitoreo ciudadano que coordina la función pública es un muy buen ejemplo de este último, pues son las propias instituciones las que invitan a organizaciones sociales para que monitoreen, con una metodología específica, la acción gubernamental. La pregunta es si estos mecanismos funcionan para proteger a los programas sociales, y en el caso de Oportunidades, su operación tiene muchos puntos frágiles que deben ser constantemente vigilados y reforzados para que el programa no se utilice con fines político-electorales.

La contraloría social en Oportunidades se constituye de un archipiélago de mecanismos que uno puede identificar rápidamente: por un lado, una política de información muy amplia; por otro, un sistema de atención ciudadana y otros

mecanismos más o menos individuales donde hay una relación familia-programa. Hay ciertos intentos por tener una relación con grupos en acción colectiva con el programa, como la creación de comités de promoción y los mecanismos de vinculación civil. En México, el mecanismo concreto de vigilancia y control que tenemos como ciudadanos son las demandas ciudadanas, solicitudes de información, quejas y denuncias, y año con año vemos que éstas van en aumento. Oportunidades es un programa que está resultando para resolver cierto tipo de demandas y ha ido creciendo con la misma población beneficiaria con un número bajo de demandas ciudadanas: apenas 87 mil en un año, lo que equivale al 20% de una población total de 5 millones de beneficiarios. Un tipo de queja que ha aparecido en el último año es la denominada queja por proselitismo, que consiste en que un beneficiario señala a una autoridad por utilizar el programa Oportunidades con el objeto de inducir, obligar o provocar el voto. Si analizamos cuántas denuncias sobre proselitismo se presentaron en estos años, vemos que entre 2004 y 2006 llegaron alrededor de mil. En 2004, de las 351 demandas que llegaron por proselitismo, 81% era sobre actores locales, o sea sobre la vocal, que es una representante de las titulares frente al programa, y en cambio, sólo el 8% fue sobre el sector salud y sobre el sector educación. Si comparamos qué pasó en el 2006, vemos que se redujo la cantidad de denuncias sobre autoridades locales y aumentaron las denuncias sobre autoridades estatales, es decir, en tres años llegaron mil denuncias por autoridades estatales o municipales. Las denuncias sobre actores locales han disminuido porque el programa Oportunidades inició una campaña para inhibir el uso político, pero estos datos pueden tener otra lectura: como no tenía ninguna consecuencia denunciar, la gente dejó de quejarse. Las denuncias sobre actores estatales aumentaron y en todos los casos se mandaron a la Fepade, adonde llegaron 7 700 demandas ciudadanas, de las cuales sólo 84 fueron para el programa Oportunidades; sin embargo, la Fepade no tiene ninguna capacidad legal para atender denuncias telefónicas. Esto apuntala la idea de impunidad que tenemos los mexicanos sobre el sistema de justicia: 33% de mexicanos cree que la justicia es para defender los intereses de la gente con poder y 26% piensa que es un pretexto para cometer arbitrariedades. Estamos buscando judicialización, queremos que la Fepade haga su trabajo, que los ciudadanos denuncien cuando ven proselitismo, pero vemos que las denuncias efectivamente no tienen ninguna consecuencia sobre la institucionalización ni sobre los recursos del poder, de modo que la ciudadanía no puede ejercer sus funciones y sus derechos. Una primera recomendación en este sentido es fortalecer la política de información y difusión. Las campañas de información

son irremplazables, y si pensamos que estamos en localidades analfabetas, una cosa es fortalecer mecanismos de información y otra fortalecer los mecanismos entre las instancias de control y los beneficiarios. También es necesario dotar de autonomía a los comités de promoción, y finalmente, que a partir de las denuncias ciudadanas las instancias legales generen consecuencias.

Felipe Heria

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social (CIESAS)

Las reformas para promover la rendición de cuentas se han multiplicado, pero los investigadores sabemos muy poco acerca de cuáles han cumplido con su cometido y también sabemos que muchos intentos no lo han logrado. Más allá de eso, en este trabajo nos preguntamos qué tipo de investigaciones consiguen otorgarle a la ciudadanía voz e incidencia dentro de programas de combate a la pobreza. En México, los ejemplos de la ciudadanía que influyen de manera tangible en el diseño de una política social son sumamente escasos, pero en cambio hay un registro considerable de esfuerzos que buscan institucionalizar el acceso ciudadano al interior de las operaciones de varios programas. En este contexto hay dos tipos de estrategias muy diferentes de contraloría social, cada una de las cuales es parte integral de un programa de alcance nacional: el muy conocido Oportunidades y la menos conocida red de tiendas rurales comunitarias de Liconsa. Estos dos programas presentan enfoques paradigmáticos de política social que siguen coexistiendo dentro del Estado mexicano. El Programa rural Liconsa surgió a partir de una tradición posrevolucionaria consistente en impulsar la acción colectiva en colaboración con el Estado, mientras que el enfoque de Oportunidades responde a estrategias de política social orientadas hacia familias beneficiarias individuales. En términos de la historia de la contraloría social en México, se puede decir que el primer enfoque representa el de la vieja escuela y el segundo el de la nueva escuela.

Estos dos programas tienen rasgos en común en términos geográficos: ambos atienden la mayor parte de las unidades rurales más pobres del país y están adscritos a la Secretaría de Desarrollo Social: cada uno atiende a un millón de familias, de hecho 72% de los clientes de las tiendas Liconsa encuestados también participan en Oportunidades. En términos económicos, los dos programas son bastante profesionalizados dado que las tiendas

realmente logran hacer el acceso a los alimentos básicos más barato, lo cual a su vez eleva la capacidad de compra de las familias beneficiarias de Oportunidades. Sin embargo, los dos programas difieren radicalmente en términos de las estrategias que emplean para llegar a la gente; en el caso de Liconsa, la estrategia proporciona bienes públicos y ofrece un piso de seguridad alimentaria para comunidades enteras a partir de tiendas y almacenes que son fiscalizados por representantes selectos de los consumidores, son un bien público; además, aunque Liconsa abastece a las tiendas éstas pertenecen a las comunidades. En cambio, Oportunidades está dirigido a las familias individuales, como también lo está su sistema de quejas, y aunque cuenta con miles de comités locales, éstos no representan tanto a los participantes ante la dependencia como a la inversa. Esta conclusión está reforzada por amplias encuestas internas realizadas por el propio Oportunidades en 2005 y 2006.

Estas dos estrategias tan distintas, colectiva e individual, tienen dos características clave en común: primero, ambas están impulsadas por la demanda, y segundo, ninguna de las instancias oficiales de respuesta es autónoma ni tiene la capacidad para sancionar a funcionarios o profesionales que violan la confianza pública; en otras palabras, una y otra estrategia de rendición de cuentas consiguen impulsar la voz, pero ésta carece de dientes. Esto nos obliga a preguntarnos cuáles otros incentivos podrían promover una mayor capacidad de respuesta institucional a las preocupaciones ciudadanas expresadas, y es aquí donde se vuelve muy importante esta distinción entre voz individual y voz colectiva.

Liconsa abastece alrededor de 22 mil tiendas rurales y 67% de éstas se encuentran en comunidades de muy alta marginalidad ubicadas al sur del país, además, estas 22 mil localidades están representadas por 300 consejos regionales. Cuando hay fallas en el programa éstas son muy transparentes porque se plasman en tiendas vacías, entregas no confiables o alimentos podridos. También están organizados en redes estatales y desde la década de 1990 tienen una coordinación nacional que en la práctica presenta buenos niveles de democracia interna y de autonomía. Cada instancia representativa cambia con el tiempo, varía considerablemente entre regiones y estados, y si bien muchas de estas participaciones están subordinadas a la misma agencia que debe fiscalizar, en la práctica hay una minoría significativa de consejos regionales que ha dado muestras claras de autonomía, algunas muy valientes.

Pero aquí hay un hueco: las distintas formas en que estos consejos regionales logran impactar e influir en el desempeño de Liconsa todavía no han sido

documentadas de manera sistemática; no obstante, la evidencia disponible indica que es un enfoque evidentemente propositivo, incluso la presencia de la minoría de esos consejos autónomos parece también aumentar la capacidad de incidencia de aquellos consejos que no desafían abiertamente a la gerencia de Liconsa. La prueba de fuego de este sistema de contraloría social se dio hacia finales de la administración de Zedillo, cuando la Secretaría de Hacienda intentó eliminar el programa por completo. Los consejos amenazaron entonces con bloquear carreteras e hicieron una gran labor de incidencia ante los líderes de la Cámara, a quienes les advirtieron: “No podemos decirle a la gente por quién votar, pero sí podemos decirles por quién no votar”. Este esfuerzo de incidencia de los interesados en un programa social ante los diputados no tenía precedentes en México, así que el programa sobrevivió a pesar de que se le otorgó el presupuesto más bajo de la historia y tuvo que aguantar cinco gerentes diferentes en el sexenio pasado; sin embargo, aún con sus evaluaciones externas poco conocidas, el programa cumple con sus objetivos y sus instancias de presentación desempeñan un papel significativo en la fiscalización de su labor; no obstante, los estudios oficiales no permiten ver si los consejos cuentan con la autonomía y la capacidad suficientes para que Liconsa les rinda cuentas por su desempeño.

Más bien Liconsa y Sedesol hacen las evaluaciones externas y la rendición de cuentas no se incluye en su agenda; las evaluaciones sólo consideran a los consejos cuando cumplen o no las disposiciones de Liconsa, pero no preguntan si la administración de Liconsa cumple sus compromisos con los consejos. Se debe mencionar que la capacidad de los consejos está limitada por una causa de no reelección, lo cual impide que las instancias sociales acumulen capacidad de negociación frente a los funcionarios, quienes pueden esperar que vayan y vengan los dirigentes. Liconsa también controla la capacitación de los nuevos miembros del consejo, lo cual no permite transmitir los aprendizajes de luchas pasadas; así, cada nueva generación ha tenido que aprender por su cuenta cómo encontrar las fisuras del sistema. Para resumir, cuando el programa funciona, el derecho de acceso al mismo se toma como algo dado, la participación adopta formas rutinarias, pero cuando el programa no funciona o se encuentra en riesgo, la respuesta a menudo es la acción colectiva desde lo local hasta lo estatal y lo nacional.

Por su puesto, el enfoque paradigmático de la nueva escuela se basa en lo que oficialmente se llama la demanda ciudadana individual. A diferencia de Progres, que no tenía mecanismos de transparencia entre los beneficiarios, en

2002 Oportunidades desarrolló un programa de contraloría social que proporciona cierta responsabilidad a los beneficiarios, permitiéndoles proyectar su voz; así, éstos tienen derecho a presentar quejas y pedir información, ya sea por teléfono, en alguna sede estatal, por escrito o por Internet; sin embargo, la capacidad de respuesta institucional está limitada por varios factores, comenzando por el subregistro de quejas. Hay un gran compromiso social y cívico del personal que opera el programa de atención ciudadana, pero es notable que el equipo con el que cuentan consiste en 50 personas, lo cual quiere decir que hay un solo funcionario por cada 100 mil familias inscritas en Oportunidades. A pesar de estas dificultades, números impresionantes de beneficiarios han utilizado la ventana de atención ciudadana, e incluso sumaron más de 87 mil en 2006; la sexta parte representa un núcleo duro de quejas o denuncias de una fracción creciente en el tiempo. En comparación con el mismo año, el IFAI, que cubre más de 200 dependencias de la administración pública federal, recibió en total 60 mil solicitudes, una cifra bastante menor. Cabe subrayar este punto porque si consideramos que sólo el IFAI nos da una visión incompleta del perfil social de la demanda ciudadana para la información pública en el país, este sistema sí logra resolver muchos de los casos de solicitudes de información sobre el programa, pero en el caso del núcleo duro de denuncias resulta imposible precisar los impactos.

Gracias a un estudio detallado, descubrimos que Oportunidades no tiene la capacidad de seguimiento para ver qué pasa como resultado de las quejas, y por eso es casi imposible encontrar casos que puedan calificar como denuncias realmente resueltas en sentido positivo; además, Oportunidades no interviene en las quejas que corresponden a las secretarías de Salud y de Educación, así que el sistema de quejas no puede mejorar la calidad de servicios fundamentales para el capital humano y los médicos abusivos o maestros ausentes quedan impunes. Tanto Liconsa como Oportunidades reconocen oficialmente el derecho de los y las participantes de expresar su voz, pero sus estrategias de voz no sólo difieren del carácter de los sujetos sociales participantes, colectivo frente a individual, sino también correlativo a la escala en que dichos sujetos pueden intervenir, y por su puesto, la escala de voz es importante para ser escuchado en la cúspide de las instituciones. Las familias individuales y los comités locales están limitados al punto final de la larga tubería de la política pública, de tal modo que no pueden incidir en los procesos más amplios, como el diseño y la puesta en práctica de las decisiones de la asignación de recursos; en cambio, en cuanto al alcance regional, los 300 consejos unitarios de abasto pueden monitorear los

almacenes y su suministro de alimentos a las tiendas comunitarias, sin embargo, el monitoreo del suministro a los almacenes está fuera de su alcance y de ahí la importancia de sus redes estatales y nacionales. Este desfase potencial subraya la importancia del desempeño vertical para la eficacia de cualquier programa de contraloría social.

Con respecto a que cada canal de voz impacta a la rendición de cuentas, ambos proporcionan un cierto grado de “rendición de cuentas blandas” en el sentido de que ofrecen responsabilidad oficial sin cualquier amenaza de sanciones; así, la ventana de atención ciudadana proporciona posibles soluciones o respuestas para muchos problemas individuales, en cambio los consejos de abasto tienen la capacidad de negociación para sentarse con altos funcionarios de Liconsa y responder por problemas sistémicos. Esto no significa que la dependencia siempre le haga caso a la voz del consejo ni que éstos actúen con total autonomía, pero quiere decir que ellos tienen el derecho y la capacidad para demandar respuestas con respecto a problemas que ocurren en las esferas más altas del programa y que, a diferencia de los beneficiarios de Oportunidades, no están confinados a nivel micro como meros receptores de las políticas. Por eso se puede decir que los consumidores rurales organizados cuentan con instancias que no sólo proyectan su voz, sino que la pueden respaldar con los dientes informales; se puede decir que representan la acción colectiva y esta capacidad transforma la estructura y los sentidos para los funcionarios porque elevan el costo potencial de ignorar las preocupaciones expresadas.

La diferencia fundamental entre estos dos efectos es la representación. La población objetivo tiene la capacidad para defender sus intereses porque está representada en los ámbitos local, regional, estatal y nacional; los consejos constituyen un público participativo, y visto en combinación con la estrategia basada en el suministro de un bien público, se puede concluir que el programa está estructurado para tratar a millones de habitantes rurales como ciudadanos. En el caso de Oportunidades, no hay evidencia de que la participación o la contraloría social influyan más allá del ámbito local del programa. La demanda ciudadana depende de la buena fe de los funcionarios, y en este sentido, a pesar de la reconocida ciudadanización del transcurso del programa, los participantes siguen siendo sólo beneficiarios. El éxito de Oportunidades en materia de blindaje electoral ha dependido mucho más de los candados impuestos desde arriba que del ejercicio de los derechos desde abajo. Resumiendo, al comparar los procesos de control social se ha mostrado que los canales de Liconsa están interesados por esta representación en escala y, respaldados por la potencial

amenaza de la incidencia y la pobreza, generan un mayor poder autónomo para los más excluidos; tienen una estrategia que no depende de quejas individuales ni de la buena fe de los funcionarios, y entre mayor capacidad autónoma mejor.

Jonathan Fox

Universidad de California, Estados Unidos

Este documento analiza la evolución de la experiencia ciudadana en la compra y coacción del voto con base en un comparativo de las evaluaciones de calidad de la jornada electoral de Alianza Cívica en 1994, 2000 y 2006. Cabe considerar que éstas son experiencias que se hicieron no desde el criterio académico, sino con la intención política específica de tratar de evitar un fraude, y en particular el trabajo de 2006 tiene una diferencia significativa con sus antecesores de 1994 y 2000 en el sentido de que no es un muestreo de estadística nacional. Los datos de 2006 deben tomarse con ciertas reservas dado que el trabajo no fue muestral sino que se hizo solamente en 26 estados y dentro de ellos se seleccionó a qué comunidades ir. Todo esto pudiera presentar un sesgo, que de cualquier manera, creemos, presenta datos más amplios que el muestreo estadístico; es decir, reforzaría la tendencia que aquí se muestra.

Una primera situación compara, para los años 1994, 2000 y 2006, las preguntas relacionadas con la violación al secreto del voto o la presión a los votantes. En 1994, la guía tenía dos preguntas diferentes, una que cuestionaba si hubo secreto en el voto en la casilla o no, y otra si se presionó a los votantes; tanto la guía de 2000 como la de 2006 integran las dos preguntas en una sola y dan un solo resultado. De cualquier manera, lo que encontramos es una disminución significativa en el uso de esta técnica por parte del Estado para manipular la obtención del voto: en 1994, 38.6% de los observadores respondieron que no hubo secreto del voto en su casilla; para 2000 este porcentaje bajó a 22.3 y en el 2006 el porcentaje se reduce hasta 10.7. Comparamos también cuál es la causa de esta diferencia en la violación al secreto del voto, y encontramos que el porcentaje de observadores que refieren que no había mamparas pasa de 9 a 8 y 4% para cada año de estudio. Los observadores refieren cómo se agotaba esta violación del voto que pasó de 16.5 en 1994 a 6.5 en 2000 y a 3.2% en 2006. Asimismo, el porcentaje de electores que mostraba su voto pasó de 18.6 y 4.6 a

1.5% y, finalmente, la última variable agrupa la presión que se ejercía en la fila con las listas de votantes, los que estaban palomeando y este tipo de cosas que también bajan. Aquí vale la pena pensar en lo que implica la pregunta “¿Alguien veía cómo se votaba?”, pues refiere a la presión directa de los funcionarios de partido a los electores que mostraban su voto, así como arreglos de compra y coacción efectuados previamente. A la pregunta “¿Quién ejercía la presión en las casillas?”, observamos entre 1994 y 2000 una disminución significativa en la presión de los funcionarios de casilla y otros funcionarios electorales, lo cual seguramente tiene que ver con la mejora de la calidad del Instituto Federal Electoral en este periodo.

Respecto de la presión que ejercen los representantes de partido, se mantiene un nivel semejante a pesar de que era menor, y para 2006 no se dispone de este dato; no lo tuvimos porque era de particular interés atender el caso de los funcionarios de casilla a raíz de una serie de denuncias presentadas. Estos datos nos muestran una disminución significativa del fenómeno; es decir, de ser un problema grave de la alteración de la voluntad popular en 1994, se torna menos significativo en 2000 y para 2006 se vuelve un problema relativamente menor. En relación con las ofertas y la coacción del voto previas a la elección por programa, este trabajo refirió una gran cantidad de entrevistas a usuarios de cada uno de los programas, de los cuales el 6% refiere haber recibido oferta de compra o de coacción del voto. Un elemento que destaca es que el porcentaje es mayor en el caso de los programas estatales que en el de los federales, lo cual es significativo tanto en el caso de la compra como en el de la coacción. En Procampo hay una mayor utilización de estos mecanismos y lo más relevante es que el partido que siguió aplicando la coacción del voto fue el PRI. Los porcentajes son abrumadores en ese sentido, lo mismo que en el caso de presión ejercida a partir de las casillas que reporta la observación.

La pregunta que registra el total de mareas –grupos de personas vestidas del mismo color y que aparecieron en las casillas en los procesos locales y ahora en la elección federal–, demuestra que, tanto en un caso como en otro, la presencia es abrumadora por parte del PRI. La impresión que queda de este proceso de 2006 es que la alteración del voto no vino por los programas sociales, sino por medio de otros recursos de dudosa legalidad. La experiencia metodológica respecto de la lucha contra la compra y coacción del voto, en muchos casos, se ha hecho con las uñas y ha enfrentado una cultura arraigada que ve la situación como normal, donde prevalece el miedo a denunciar por parte de la gente. Nosotros hemos pasado de la acumulación de denuncias, como en el caso de

1994, cuando se procesaron más de 500, a sistematizar cuáles son los programas que se usan de manera particular para esta coacción. La metodología que se emplea es complicada y el tipo de preguntas que se debe hacer en la encuesta alude a cuestiones que a la gente le da miedo o vergüenza contestar, y además hay que considerar que los momentos en que se aplican las encuestas tienen particularidades específicas, por lo que los resultados que obtenemos en encuestas durante las jornadas no son comparables a los que tenemos antes o después de las mismas.

La experiencia ciudadana contra la compra y coacción del voto puede valorarse como favorable. Desde Alianza Cívica y desde los movimientos ciudadanos en que hemos participado se logró posicionar este tema que fue retomado por algunos medios de comunicación y por el IFE. Hay un avance significativo también en las reglas de los programas sociales con limitaciones y hay una incidencia en menor frecuencia de estas prácticas que tiene que ver con la asignación de menores recursos para el programa. El gobierno en 2006 no tenía los recursos de 1994 para la elección, y esto tiene que ver con una práctica dispersa y un control difícil del resultado, sobre todo cuando no se controlan las estructuras corporativas. Por esta falta de control y por el tipo de estilo del nuevo grupo en el gobierno, se prefieren otros medios de presión, como el uso de la televisión, la presión patronal, e incluso una participación más abierta de la Iglesia.

En la práctica, la alteración de la voluntad popular y la compra-venta del voto no se han erradicado. Documento aquí que no es remoto que pase lo que pasó en el IFE, que después de un avance significativo de varios años, hubo un retroceso considerable; esto puede suceder sobre todo si los grupos en el gobierno van tomando más control de las estructuras corporativas en los estados; la nueva composición de los dirigentes estatales de la Sedesol pudiera ser preocupante en este sentido. El otro punto a destacar es una preocupación seria por los problemas estatales que tienen que ver con ausencias totales de legislación: la tendencia de los estados a contar con mayores recursos, la presencia de cacicazgos regionales, de institutos estatales controlados por varios estados, la complicidad en los medios, etcétera.

Finalmente, este análisis cierra con algunos temas para la agenda político-electoral de 2007: además del cuidado en la cuestión de los programas sociales, la confiabilidad y la imparcialidad del IFE es un punto muy importante. Es necesario fortalecer a la columna ciudadana que tiene que ver con los consejos generales, locales y distritales, así como incrementar las facultades de éstos para

la supervisión de los procesos. El gran cuello de botella en la actuación del IFE, lo vemos en los capacitadores y funcionarios de casilla, punto que requiere que nuestros expertos en transparencia pongan atención. Ya se ha abundado respecto de que en el programa de los costos de las campañas, la publicidad debe referirse a tiempos oficiales particularmente; es increíble que se gaste 70% del dinero sólo en Televisa y TV Azteca. Es necesario fortalecer la fiscalización de los partidos políticos, hace falta retomar los esfuerzos de transparencia en los medios de comunicación. En 2006 tuvimos un retroceso importante después de lo que se había ganado en claridad en los procesos anteriores, razón por la cual apostamos por la concurrencia de los institutos estatales en un solo instituto.

Hugo Almada Mireles
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

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

Este documento aborda los procesos de control social en Colombia y está dividido en cuatro puntos: en primer lugar, una rápida referencia del contexto en el cual se desarrollan los procesos de control social de la gestión pública; en segundo, unas breves referencias al marco legal e institucional; en tercero, se describen los ejercicios de control social más frecuentes en el caso colombiano y, finalmente, se esboza una serie de conclusiones.

Quizá lo primero que se debe señalar como elemento de contexto es que en el caso colombiano las experiencias de control social de la gestión pública están fuertemente ligadas al proceso de descentralización, y quizá éste sea uno de los elementos interesantes para la reflexión sobre el tema de los candados y derechos para la protección de las políticas sociales.

Decir que el referente principal en Colombia es la descentralización no significa que las experiencias de seguimiento a la cuestión pública por parte de la ciudadanía se desarrollan en programas municipales y departamentales, lo que no excluye que haya también procesos de vigilancia a programas nacionales. Al hablar de la descentralización del caso colombiano estamos hablando de un proceso relativamente radical que entregó competencias y recursos a mediados de la década de 1980 a los alcaldes y a los gobiernos intermedios justamente en materia de política social; estas competencias asignadas a alcaldes y gobernadores se refieren fundamentalmente al manejo de la educación, de la salud, del saneamiento básico, de la vivienda y de la atención de grupos especialmente vulnerables. Entonces, el grupo fundamental de las políticas sociales se centra en la gestión gubernamental, por eso tenemos una diversidad inmensa de políticas sociales, aunque también una serie de iniciativas del gobierno nacional en materia de lucha contra la pobreza que hoy comienzan a ser objeto de discusión en diferentes sentidos. Este proceso de descentralización, a diferencia de lo que ocurrió en otros países de América Latina, no fue una política de resultados. Colombia y

Costa Rica fueron los países que vivieron ese fenómeno de la década perdida de 1980 y por tanto no fueron sometidos, por lo menos en ese momento, a políticas de ajuste estructural. La descentralización fue más bien la respuesta a una crisis interna del régimen político que tiene vertientes muy amplias y que tuvo como objetivo fundamental recuperar la legitimidad del Estado y del régimen, además de ganar la confianza ciudadana a partir de la entrega de competencias y de una importante proporción de los recursos naturales a los entes municipales.

Pero además, por ser justamente la respuesta a una crisis política del régimen, la descentralización tuvo un ingrediente fundamental desde el comienzo, que fue la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana; es decir, la descentralización y la participación son los dos referentes más importantes del tema del control social, entendiendo el control social precisamente como una forma de participación. Finalmente, un elemento que no debe ser olvidado en el análisis de la descentralización, tanto de su origen como de su desarrollo actual, es el hecho de que Colombia está inmersa desde hace varias décadas en un conflicto armado muy fuerte que sesga las formas de relación entre Estado, sociedad y actores armados en el manejo de estos asuntos.

Respecto del marco legal institucional, puesto que uno de los componentes importantes de la descentralización fue la institucionalización de los mecanismos de participación, lógicamente existe un marco constitucional y legal bastante amplio. En Colombia existe una infraestructura normativa e institucional para la participación y control social que es muy amplia e, incluso, algunos califican de excesiva. Un artículo de la Constitución, el 270, define el derecho de la gestión pública de los ciudadanos, en tanto otros definen el derecho a la información y una serie de instrumentos para el ejercicio del control social con recursos directos, de tipo político, administrativo e incluso judicial. La legislación que desarrolló esos elementos constitucionales apunta algunos elementos que cabe mencionar: en primer lugar, la creación de instancias específicas de ciudadanos; en Colombia hay muchas instancias de participación, comités mixtos para la definición de política pública y una serie de instancias específicas para el ejercicio del control, como los comités de desarrollo social y servicios públicos, las juntas de vigilancia de gestión municipal o las recientemente reglamentadas *vedurías* en Colombia. El término que se utiliza no es el de *contraloría social* sino el de *veduría ciudadana* y hay una ley, creada en 2006, que da origen a esas instancias.

Un segundo tipo de normas están orientadas a determinar los arreglos institucionales gubernamentales para la promoción del control social. Aquí hay que señalar tres elementos importantes: en primer lugar, la creación de redes de

apoyo al control social y a los actores que ejercen las iniciativas de contraloría social; en segundo lugar, los procesos de rendición de cuentas tanto de los organismos nacionales como de las entidades territoriales; y en tercer lugar, el diseño de políticas de estrategias para la promoción de la rendición de cuentas y el control social.

Un tercer ámbito de legislación se refiere a la información y el acceso a la información. En ese terreno, comparando el caso colombiano con el mexicano, todavía estamos lejos, pero ya hay cierta conciencia sobre la importancia de que exista un mandato constitucional sobre el derecho a la información, pero además, de que éste se traduzca en normas específicas. Finalmente, un cuarto componente legislativo es la creación de mecanismos e instancias administrativas y jurídicas de recursos para que los ciudadanos puedan hacer efectiva su capacidad de control social y para que éste tenga un impacto y una incidencia en las decisiones de políticas.

En un trabajo reciente, Esperanza González clasificó estas experiencias en dos categorías: una primera es lo que podríamos llamar las iniciativas de seguimiento a la gestión gubernamental de alcaldes y gobernadores; la segunda sería el seguimiento a procesos políticos, fundamentalmente a procesos electorales o finalmente a procesos nacionales como la desmovilización de los grupos paramilitares de autodefensa. Respecto a la primera categoría de seguimiento a la gestión gubernamental, cabe distinguir dos grandes tipos de acciones o iniciativas: en primer lugar, aquellas que miran macroprocesos en megaproyectos, programas de gran envergadura, que tienen gran impacto e incidencia; en segundo lugar, aquellas que centran su mirada en microproyectos, pequeñas acciones relacionadas con obras públicas, con proyectos sociales, que afectan unidades específicas, territorios particulares, y que por lo tanto tienen interlocutores muy concretos en el proceso. En el primer caso, las iniciativas de macroprocesos son llevadas por actores con cierto nivel de calificación técnica que tienen recursos de muy diversa índole, de información, de poder, de negociación, que tienen una cierta capacidad de realizar alianzas, con injerencia en la opinión pública y buena llegada de los medios de comunicación; incluso algunos están en estas redes que hacen seguimiento a los programas públicos, como ONG, grupos empresariales, fundaciones empresariales, centros universitarios y de investigación, medios de comunicación y algunas organizaciones sociales que tienen estas capacidades y han desarrollado una serie de proyectos que tienen incidencia importante tanto en la opinión pública como en los ejercicios gubernamentales. Por ejemplo, la veeduría ciudadana en plan de desarrollo tiene una experiencia ciudadana consolidada desde

hace diez años, y en ella participan cerca de 45 organizaciones, entre centros universitarios, ONG, gremios empresariales, cajas de compensación familiar, etcétera.

El programa más conocido en Colombia es el denominado ¿Cómo vamos?, que tiene sus variantes regionales (¿Cómo vamos Bogotá?, ¿Cómo vamos Cali?, ¿Cómo vamos Cartagena?), y mira con una ejecución muy detallada a los planes de desarrollo en términos de resultados para el mejoramiento de la calidad de vida en cada una de esas ciudades. Colombia en Cali tiene desde hace 11 años una experiencia como laboratorio de información de la gestión pública que hace seguimiento del desempeño de los distintos alcaldes, produciendo informes públicos que aparecen en la prensa cada seis meses. Ahora se está iniciando en Bogotá también una iniciativa de seguimiento a las políticas de participación ciudadana en la ciudad que incluye todos los temas de consejos visibles, un programa liderado por algunas universidades que miran el desempeño de los actores políticos y la representación política, el control de trasmilenio en Bogotá, el de trasmetro en Barranquilla, y en todas las ciudades donde el transporte público ha suscitado proyectos de seguimiento a partir de iniciativas de las Cámaras de Comercio.

Otro programa interesante y que es casi único en América Latina es la iniciativa de transparencia internacional a partir de su capítulo Transparencia por Colombia, que ha diseñado un índice de transparencia condicional que mide justamente cuáles son los factores que están reduciendo de alguna manera los riesgos de corrupción. El otro tipo de proyectos, que son el caso de seguimiento de iniciativas, tiene características y lógicas un poco distintas. El perfil de quien promueve esas iniciativas es diferente, se trata de pequeñas organizaciones de barrio o de un espectro más amplio y que no son organizaciones de cobertura de toda la ciudad, algunas apoyadas por ONG, incluso promovidas por los mismos gobiernos o por los órganos de control de los gobiernos y que se caracterizan por tener, a diferencia de las anteriores, una capacidad técnica y una alta motivación política, si bien tienen dificultad para tener acceso a la información disponible y cuentan con poca capacidad para generar información propia y por lo tanto tiene una baja incidencia desde el punto de vista de la opinión pública, aunque dependiendo de su grado de organización y de sus recursos pueden tener un impacto en el diseño de sus políticas públicas.

Son experiencias relativamente fragmentadas desde el punto de vista no sólo territorial sino también poblacional. Cada quien cuida en su espacio micro al proyecto que le interesa, pero sin la capacidad de formación de redes para

ampliar ámbitos de información, de impacto, tienen muy buena capacidad de utilización local y hacen un uso creciente de información a pesar de que en ese terreno hay grandes dificultades y tienen bajo grado de permanencia. No son proyectos con sostenibilidad en el tiempo, sino que obedecen a iniciativas específicas, a proyectos puntuales.

Finalmente, haciendo un balance de esta muy rápida exposición de experiencias, se puede hablar de resultados positivos, pero también de limitaciones. En términos positivos habría que destacar que estas experiencias de control social en Colombia han facilitado una mayor interacción entre estados en torno a los asuntos públicos, ya éstos no son simplemente del gobierno, sino son asuntos de todos y por eso se ha incrementado el nivel de diálogo, de controversia, de conflicto en torno a los asuntos públicos. Además se ha desarrollado, y esto es objeto de mucho debate, el tema de la actitud y las prácticas de la corresponsabilidad ciudadana en el manejo de los asuntos públicos, es decir, hay mayor compromiso e incluso mayor involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas, lo que se basa además en una ampliación de los mecanismos, de los espacios, de los momentos y de los actores de la deliberación como parte del ejercicio democrático. Hoy la deliberación pública ya no es simplemente monopolio de los partidos o de los medios de comunicación, sino que hay una diversificación y una pluralización de los puntos de vista; obviamente, en una perspectiva democrática de transparencia esto constituye un efecto positivo, pues ha habido un incremento del control *ex ante* frente al control *ex post*, sin que se haya descuidado el tema de las relaciones de dependencia e independencia entre la ciudadanía y los gobiernos. Pero quizá el impacto más importante de estas experiencias es que han contribuido sin duda alguna a una gestión pública mucho más eficiente en el uso de sus recursos, más eficaz en sus resultados, más transparente. Hoy las autoridades públicas se cuidan mucho de las decisiones que toman, porque no sólo hay un temor ante la sanción y el control ciudadano, sino porque saben que hay muchos ojos observando las acciones y por lo tanto se ha reducido el nivel de discrecionalidad, lo que implica en última instancia que se ha fortalecido la ciudadanía desde el punto de vista del ejercicio de los derechos.

En Colombia hoy en día hay una conciencia muy interesante de que la gestión pública debe ser construida desde una perspectiva de derechos, pero también ha habido dificultades, entre ellas, un bajo nivel de respuesta de las entidades públicas a las iniciativas ciudadanas para mejorar la gestión, lo que genera cierta frustración y deslegitimación de los espacios y mecanismos de control ciudadano. Hay deficiencias también en el campo de la producción, de la accesibilidad, de

la apropiación y del uso de la información por parte de sectores de la población, especialmente los sectores de más bajos ingresos y de más bajos niveles educativos, que no tienen recursos ni políticos ni técnicos para tener acceso a la información necesaria para el control social y, por lo tanto, hay una dependencia muy fuerte respecto de la información producida por los entes gubernamentales que no necesariamente es oportuna, de buena calidad y ni objetiva. Incluso en términos de la gestión social prevalece un papel muy fuerte de los gobiernos para la promoción de vedurías ciudadanas. Un tema muy debatido respecto al control social es el tema de la burocratización de los liderazgos y de la profesionalización en el ejercicio del control social; se ha constituido una especie de élites de la participación en el control que comienza a alejarse de las bases y a autorreferenciarse desde el punto de vista de cuáles son los intereses que están representados en estos ejercicios democráticos, y algunos de los procesos de control ciudadano están inscritos en la lógica amigo-enemigo, en el sentido de que el objetivo de quien hace el control social es más bien anular, eliminar o poner una zancadilla al oponente, y un elemento muy importante es que hay muchas experiencias de control social, específicamente a nivel micro, que parten de un presupuesto de desconfianza permanente entre los actores sociales.

Con respecto a los gobiernos municipales, estos procesos de control social sienten una doble amenaza que hoy es parte de un debate muy fuerte tanto académico como político en Colombia: en primer lugar, el papel de los actores armados, cómo la violencia política está afectando todos los procesos de participación y en particular los de control por una razón muy sencilla, porque el poder de las ramas, el poder de la voz, de los sectores interesados en el caso de los paramilitares –y aquí aludo a un proceso de paramilitación de la política colombiana–, ha tenido una política muy fuerte de inserción de los gobiernos municipales y de uso indebido de los recursos públicos. Ya hay denuncias muy claras acerca de cómo los sectores paramilitares utilizaron a testaferros en aproximadamente 200 municipios de los 1 100 que hay en el país, en las recientes elecciones del 2003. De cara a las nuevas elecciones, hay todo un proceso de protección e intentos de blindaje a partir de la legislación y de otras medidas para evitar que los sectores paramilitares penetren en los gobiernos municipales y utilicen en su provecho los recursos públicos; pero no solamente por la malversación de los recursos, por la privatización de los recursos públicos, sino también desde el punto de vista de la amenaza a los líderes sociales que están desarrollando otros procesos de control sobre esas dinámicas y sobre otras en el conjunto del país, allí hay un punto muy difícil porque el conflicto en Colombia

no es un tema de solución en el corto plazo, sino que pasará necesariamente por un cambio significativo en las actitudes de los actores en cuestión.

La otra amenaza importante es que hoy en día hay un intento por parte del gobierno nacional por debilitar la descentralización. Hay una serie de medidas que están minando las fortalezas que fueron en las dos últimas décadas los alcaldes en términos de autonomía política de competencias y de disponibilidad de recursos, y eso está introduciendo dos factores peligrosos: la discrecionalidad de parte del gobierno nacional en la asignación de recursos y el debilitamiento de las bases legales e institucionales del control social; puesto que éste ha sido definido fundamentalmente ligado a la descentralización, en el momento de que ésta sea debilitada, las prácticas de control social se verán minadas. Esas dos amenazas –el conflicto armado de un lado y la estrategia de descentralización del actual gobierno– constituyen amenazas importantes para el futuro del control social en Colombia.

Flavio Velásquez

Asesor de la Alcaldía de Bogotá,
especialista en participación ciudadana

Para reflexionar sobre la experiencia del Alto Consejo de Transparencia de los Programas Sociales Federales, es preciso identificar su especificidad organizativa: se trata de un consejo convocado y creado por el PNUD en consulta con partidos políticos y autoridades gubernamentales para el proyecto de protección de programas sociales en contextos electorales: no fue una iniciativa de los consejeros a partir de su propia experiencia o militancia ciudadana, fue una creación *ad hoc* asumida por el conjunto de consejeros convocados en su calidad de académicos expertos en materia electoral y en políticas sociales y por activistas con experiencia en organizaciones ciudadanas promotoras de la democracia en México. Para su creación, el PNUD invitó a personas de diferentes corrientes ideológicas y de distintos orígenes profesionales –líderes de organizaciones civiles o empresariales y académicos– que asegurasen su pluralidad. El compromiso asumido por los consejeros fue aportar su experiencia y conocimientos para consolidar el proceso democrático y reforzar los programas sociales dirigidos al combate a la pobreza y a la mejora en la distribución de los recursos, de manera que puede decirse entonces que, a diferencia de las experiencias clásicas de los organismos ciudadanos emanados desde abajo, el Alto Consejo asumió un compromiso complejo y acotado en el que destacan las siguientes relaciones: 1) relación con el PNUD como organismo convocante, lo que supuso diálogo y respeto al mandato propuesto con acuerdo de este organismo internacional y las autoridades públicas, acuerdo que a su vez originó el Programa de Protección de los Programas Sociales; 2) relación con las autoridades responsables de los programas sociales federales y, en acuerdo con ellas, creación de iniciativas de vigilancia; 3) relación con un órgano técnico convocado y coordinado con el PNUD, lo que generó diálogo y supervisión de sus actividades de investigación y difusión; 4) relación con los activos y plurales medios de comunicación en un marco de polarización electoral; 5) relación con un cuerpo plural, el propio consejo creado *ad hoc* de

colegas consejeros, lo que implica la difícil búsqueda de una actuación coherente y sólida en el marco de un mandato específico.

El Alto Consejo debía así contar con este conjunto de lógicas sociales articuladas en el Programa de Protección de los Programas Sociales Federales. En la búsqueda de apoyo para la protección de los programas sociales, podría caracterizarse el ejercicio del Alto Consejo en la intersección de la diplomacia y de la consejería ciudadana en la defensa de los derechos sociales. A partir de esta primera presentación de la especificidad organizativa del consejo, se señalan a continuación algunos puntos sobre elecciones y las experiencias de vigilancia ciudadana en los programas sociales a partir de esta experiencia.

El ejercicio del Alto Consejo permitió el análisis de los mecanismos de protección institucionalizados en ocho programas con presupuesto superior a 2 mil millones de pesos en 2006. El análisis concluyó con un informe presentado a la opinión pública en el que se incluyó la investigación realizada por el Comité Ejecutivo y el equipo técnico del Programa de Protección de los Programas Sociales Federales, lo que permitió reunir trabajo de cabildeo, de especialidad técnica y de vigilancia ciudadana, aunque es preciso anotar que esta experiencia de vigilancia por principio no cubrió la gama alta de la política social y se limitó fundamentalmente a programas sociales de acción frente a la pobreza. A partir de las áreas programáticas vulnerables detectadas en esta investigación, el Alto Consejo emitió un conjunto de recomendaciones dirigidas a las autoridades responsables, y aquí vale la pena destacar que se trató de exhortos y recomendaciones, no de acciones de carácter vinculatorio —es decir, que las autoridades no estaban obligadas jurídicamente a seguir las recomendaciones—; fue un ejercicio político ciudadano de buena voluntad en el que las únicas presiones fueron las autoasumidas por las autoridades, en especial la Sedesol, y las originadas por la fuerza político-moral del PNUD y en menor medida del Alto Consejo.

La parte central de estos exhortos y recomendaciones estaba dirigida a pugnar por garantizar el acceso a la información y la rendición de cuentas sobre los programas sociales en el contexto electoral, así como a favorecer la perspectiva de los derechos sociales, pues desde la opinión del Alto Consejo, sin el fortalecimiento de la cultura de derechos difícilmente se puede avanzar en el acceso a la información, la rendición de cuentas y la vigilancia de los programas sociales. Si revisamos a detalle las recomendaciones, podemos concluir que el Alto Consejo exhortaba a las autoridades a cumplir la ley y sus propios ordenamientos programáticos. Esto puede parecer un ejercicio excesivamente limitado, sin embargo, en términos de la teorización propuesta por Guillermo O'Donnell,

el Alto Consejo exigía el derecho al Estado, lo que el profesor O'Donnell llamó el derecho a la autenticidad de las políticas públicas. Exigir a las autoridades cumplir la ley y sus programas no era cosa menor, e incluso se le dio espacio a esta demanda en los medios informativos. Ahora bien, qué tan eficaz fue este ejercicio en el marco de la polarización electoral. Como atestiguan los mismos informes del Programa de Protección a los Programas Sociales Federales, las autoridades recibieron el informe y los exhortos-recomendaciones y en general manifestaron interés en atenderlos. En el marco electoral de gran polarización y conflicto, el informe y los exhortos-recomendaciones no generaron abierto rechazo, aun cuando en el contexto hubiera sido políticamente correcto por parte de las autoridades oponerse a ellos. El resultado de esta situación de la presencia de los medios y de los contactos con organizaciones civiles, fue que el tema de la protección de los programas sociales en un marco electoral se puso en la esfera pública, lo mismo que la necesidad de fortalecer la perspectiva de los derechos.

El ejercicio del Alto Consejo detectó algunas acciones federales y estatales dirigidas a proteger los programas sociales en el contexto electoral; sin embargo, creemos que no se ha construido una política de protección transversal, coherente, global, y esto es relevante dados los resultados posteriores detectados sobre todo en materia de difusión y comunicación social gubernamental. El análisis de las acciones de acceso a la información, de rendición de cuentas, de mecanismos institucionales y de protección de los programas sociales, mostró que algunas instancias federales estaban impulsando efectivamente estos procesos, pero los avances son heterogéneos e incluso en algunos casos se encontraron retrocesos significativos. Mientras algunos programas, en particular Oportunidades y los de la Sedesol, generaban campañas masivas de información y de educación desde la perspectiva de los derechos, la publicidad gubernamental en el marco electoral, fundamentalmente presidencial, desarrolló también campañas masivas y más poderosas sobre los programas sociales como acciones gubernamentales en una primera etapa sin respetar la normatividad de la propia Ley de Desarrollo Social, y en una segunda etapa asumiéndolo sólo de manera parcial a partir de leyendas con letras pequeñas en los anuncios televisivos o explicaciones verbales dichas a toda velocidad en los comerciales de radio.

En su momento, el Programa de Protección a los Programas Sociales Federales solicitó la información sobre publicidad de medios electrónicos a la Secretaría de Gobernación y no obtuvo respuesta. Estudios recientes sobre este periodo del 15 de enero al 15 de mayo de 2006 señalan la transmisión de 462

mil comerciales en radio y televisión con un gasto probable cercano a los 1 700 millones de pesos. En el contexto electoral, las informaciones solicitadas a los organismos responsables de estos programas en general fueron entregadas al Programa de Protección, y una de las lecciones es que con las alianzas adecuadas es posible lograr una relación productiva con los funcionarios de los programas sociales en materia de información y seguimiento. Sin embargo, la información recibida fue fragmentada, heterogénea y desagregada, lo que no permitió una valoración del cumplimiento de los exhortos-recomendaciones del Alto Consejo. También es importante señalar que sólo se trataba de información heterogénea de ocho programas federales que se recuperó en grandes cantidades en un corto periodo. La lección aprendida es que la vigilancia ciudadana no es únicamente labor en periodos electorales, sino que se requiere procesar datos de manera sistemática y que las autoridades generen información homogénea y coherente.

No se puede esperar que los funcionarios actúen en un solo bloque, el contenido de este supuesto se refuerza si incluimos a las autoridades federales y locales, a las legislativas y judiciales, a las que el Alto Consejo se dirigió. El Estado es un complejo heterogéneo de actores sociales con diversas concepciones de la ciudadanía y, en específico, sobre los derechos sociales; este postulado teórico tan sencillo se hizo fehaciente en lo que se refiere al compromiso y cultura de derechos en el marco de la polarización electoral, lo que coincide con resultados de investigaciones recientes donde se ha encontrado que el abanico de la diversidad cultural es muy amplio. En funcionarios locales y federales se ha ido moldeando una especie de concepción que podríamos llamar de “taylorismo social”, es decir, a los pobres hay que enseñarles lo que deben hacer y cómo lo tienen que hacer para que puedan actuar productivamente en la maquinaria social, en tanto otros funcionarios van consolidando una cultura de ciudadanía integral. Esta diversidad cultural puede verificarse en la Encuesta Nacional sobre Protección de Programas Sociales, en la que se manifiesta que para un porcentaje importante de funcionarios encuestados los programas sociales más que todo son una dádiva gubernamental. Fue notable una actuación diferenciada de los funcionarios responsables de programas, y en especial del Ejecutivo.

En medio de los fuertes debates electorales, algunos programas desarrollaron efectivamente masivas e importantes campañas de derecho y de capacitación ciudadana para evitar la compra y coacción del voto, y la lección aprendida aquí es que pueden fortalecerse redes de acción en defensa de los derechos no sólo entre actores civiles, sino también entre organismos internacionales como el

PNUD, grupos de expertos, consejeros y funcionarios públicos. En la medida en que se amplíe esta red y se logre constituir un fuerte logro promotor de una ciudadanía integral, los resultados serán más relevantes.

La vigilancia ciudadana de algunos 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. La vigilancia central debe ser la de los propios ciudadanos, para lo que es preciso reforzar los mecanismos de contraloría social de los llamados beneficiarios o usuarios; no olvidemos que en este sentido la ciudadanía es una conquista. Para que la protección de los programas sociales sea cada vez más efectiva, se requieren cambios culturales entre los funcionarios públicos dirigidos hacia un reforzamiento de la ciudadanía integral, para lo cual son necesarias campañas de educación a funcionarios públicos que contribuyan a superar estas concepciones de taylorismo social. Estos cambios culturales también son necesarios entre empresarios, organizaciones civiles y medios de comunicación, por ello el reforzamiento en la esfera pública de estos debates es esencial y, por definición, de largo aliento.

Se requiere consolidar redes amplias en defensa de la ciudadanía integral y, por ende, en defensa de la autenticidad de los programas sociales, en defensa del derecho al estado; centrar la vigilancia de los programas sociales únicamente en las organizaciones civiles o en iniciativas diplomáticas ciudadanas sería un error, se requieren alianzas amplias como las que se apuntan en este proyecto.

En el marco de estas redes amplias, si no se avanza en la protección de los programas y de las políticas sociales en el ámbito social regional, los resultados serán muy limitados; citamos por ejemplo la posible utilización política de las escuelas en periodos electorales, especialmente en zonas apartadas y de alta marginación. Es importante promover ejercicios de protección de políticas sociales en ámbitos locales regionales con la construcción de redes enfocadas espacialmente. Ésta fue una constante en las conclusiones del comité ejecutivo y de los estudios del grupo técnico.

A partir de lo anterior, a continuación se señalan algunas propuestas para una agenda pública de reformas.

Primero, 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, no sólo en el ámbito federal, sino en los locales y regionales;

debe regularse la cantidad de propaganda en periodos electorales y debe reforzarse la asociación de propaganda gubernamental con campañas a favor de los derechos. La propaganda oficial, más que propaganda de las propias acciones del gobierno, debería estar centrada en campañas a favor de los derechos y de una ciudadanía integral, lo cual sería un avance cultural de real aliento a nuestro país.

Es necesario ampliar el debate público sobre la ciudadanía integral y en específico sobre la vigencia de los derechos sociales y culturales en el marco de un país especialmente discriminatorio. En el marco de una reforma del Estado, este debate es prioritario pues una reforma que no incluya reforzar la ciudadanía integral será incompleta. En este sentido, es necesario reformar las acciones de combate a la pobreza para incorporar la concepción del derecho a un nivel básico de bienestar para todo ciudadano; mientras no se incorpore esta concepción de derecho en forma plena, las acciones de defensa de los programas sociales estarán limitadas a la denuncia ciudadana o a los autocandados incorporados a los programas sociales. Debemos pasar de esta forma de focalización a una concepción de derecho, a un nivel básico de bienestar de todos los ciudadanos y, por último, paralelamente, es necesario avanzar en la universalización de algunos servicios básicos como educación, salud y atención a adultos mayores. La universalización efectiva puede también convertirse en un poderoso instrumento institucional para limitar la utilización política ilegal o ilegítima de las políticas sociales.

Enrique Valencia
Universidad de Guadalajara

Un hogar rural que percibe 1 096 pesos al bimestre –el límite máximo en el 2004 para ser considerado en el inventario– puede depender casi en su totalidad del programa Oportunidades. Si recibiera el apoyo alimentario de este programa equivalente a 165 pesos, y el apoyo máximo de beca educativa de 840 pesos, es decir, 1 010 pesos, nueve de cada 10 pesos que recibiría este hogar provendría de un solo programa social. De acuerdo con la encuesta ingreso-gasto de los hogares, 20% de los ingresos de los hogares de menos de un salario mínimo provienen de apoyos gubernamentales, y conforme aumentan los ingresos de los hogares va disminuyendo el porcentaje que representan estos apoyos; lo mismo ocurre si consideramos en su totalidad a los subsidios y transferencias.

Entre 2005 y 2006, Fundar realizó el Programa de Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales, partiendo de las siguientes preguntas: ¿se utiliza el gasto social para influir en el resultado de las elecciones?, ¿qué tan extendidas son estas prácticas?, ¿cómo podrían influir estas dinámicas en el condicionamiento del voto?, y ¿qué medidas podrían tomarse para evitarlo? Se realizó un estudio específico en los estados de Veracruz, Tlaxcala, Nayarit y Estado de México en los contextos de las elecciones a gobernador, con la participación de un número muy amplio de instituciones: la empresa Berumen y Asociados, Probabilística, El Colegio de México, Fundar Centro de Análisis e Investigación –que fungió como coordinador académico de este estudio– y el CIESAS como administrador del proyecto; también contamos con la participación de nueve asesores académicos. Se identificó una lista de 18 ofertas de bienes y servicios, ofertas clientelares que se definieron a partir del estudio exploratorio y que consisten en servicios médicos, servicios dentales, colchones, despensas, dinero en efectivo, cementos, láminas para construcción y oferta de incorporación a programas sociales.

El 8.2% del total de los 4 650 entrevistados mencionaron que habían recibido ofertas clientelares en el contexto de las elecciones locales de 2005. Después de las despensas, y ésta es la parte más importante, la inscripción a los programas sociales es la segunda oferta clientelar. Los programas de madres solteras, adultos mayores, becas, créditos de vivienda y Oportunidades fueron los más ofrecidos; de hecho, de la gente a la que se le ofrecieron programas sociales, alrededor de 61% terminó inscrita una vez pasadas las elecciones y en Nayarit esta cifra se elevó al 79%. Estas ofertas están acompañadas por invitaciones a reuniones políticas, visitas para solicitar el voto y transporte a la casilla el día de la elección. Las acciones de uso político van desde una simple invitación hasta las amenazas de quitarle los beneficios a los usuarios de estos programas. En total, 2.6% de los encuestados recibieron de una a dos acciones de este tipo, y específicamente los beneficiarios del servicio de Liconsa recibieron más ofertas clientelares que el resto. Esta situación se conjunta con debilidades en la cultura democrática que salieron a la luz de la encuesta: 8.65% consideraron que el voto no es secreto, 5.4% señalaron que en ciertos casos es posible saber por quién se vota, 65% mencionan que las elecciones son un gasto inútil y grande, y 49% opinó que las elecciones no sirven para nada. Esto se conjuntó con una visión utilitaria del voto donde 81% de los entrevistados estuvieron de acuerdo o algo de acuerdo con la frase “En las campañas hay que sacar lo que se pueda de los candidatos porque después se olvidan de uno”. En el estudio exploratorio que sirvió de base para la encuesta se encontraron frases como éstas: “Evitar que me quiten el apoyo, para eso sirve el voto”, “Para no tener problemas en el centro de salud”, “Para cumplir con la persona que nos dio un beneficio”, “Obtener un beneficio”, “Regalo”, “No tener problemas con ciertos trámites”, y de manera espontánea 12% de los entrevistados mencionaron que “Los programas sociales sólo sirven para ganar votos”.

Asimismo, en el estudio exploratorio se encontraron beneficiarios con poco conocimiento de los mecanismos de entrada y salida de los programas, desconociendo el detalle de exploración de los mismos. También se detectó un vacío de control importante en la ejecución de estos programas, sobre todo a nivel local.

De acuerdo con las estimaciones de las encuestas, hasta cuatro millones de personas serían susceptibles de ofertas clientelares. En el estudio que hizo Alianza Cívica, esta cifra fue de 7% durante las elecciones de 2006, estimación que podría ser la diferencia entre el ganador y el perdedor de la contienda; nos quedamos muy cortos: la diferencia fue sólo de 250 mil votos. La efectividad

dependía de la construcción de lealtades, sea a partir de promotores, de campañas de miedo o de la capacidad del uso de los padrones.

El estudio de monitoreo coordinado por Fundar también incluyó un análisis estadístico de los programas sociales: en el ámbito de focalización, en Ecatepec, por ejemplo, había 12 800 familias en pobreza y 150 mil beneficiadas por Liconsa; de otro programa de apoyo alimentario, 20% de todos los beneficiarios del país estaba concentrado solamente en Naucalpan, Lerma, Chimalhuacán, Nicolás Romero y Los Reyes, todos ellos conurbados a la ciudad de México.

También evaluamos las variaciones en las transferencias monetarias e incorporación de beneficiarios en el presupuesto. Sólo Oportunidades entregó información y por eso los resultados que aquí se presentan corresponden a dicho programa. Si dividimos el total del presupuesto entre los beneficiarios de los municipios del estado de Nayarit, encontramos fluctuaciones entre 300 y 250 pesos en términos reales a lo largo del tiempo. En Tlaxcala encontramos algunas variaciones más o menos de forma razonable, mientras que en el Estado de México las hubo mucho más grandes y en Veracruz fueron significativas, tres bimestres previos a la elección en cuestión. Acorde con la elección, estas variaciones dejan el blindaje electoral ya que según corresponda habría adelantos o atrasos en los pagos para que no sean utilizados por los promotores; evidentemente, los beneficiarios del programa son los perjudicados por esta medida, porque dejan de recibir recursos de manera regular y claramente las variaciones pueden generar espacios de discrecionalidad en un futuro.

En cuanto a la incorporación de beneficiarios en el contexto de las elecciones del Estado de México en 2005, Liconsa creció 7.5% por arriba del promedio nacional, Apoyo Alimentario 81% y Oportunidades 13%. En las elecciones de gobernador de Veracruz, el programa de Adultos Mayores creció por arriba del 7% del promedio nacional y los dos primeros bimestres el programa Oportunidades creció 4.5 y 4.7 respectivamente. En Nayarit, Liconsa creció por arriba del promedio nacional y en las elecciones de gobernador de Tlaxcala el programa de Adultos Mayores creció 60% por arriba del promedio nacional.

Fundar evaluó la variación del presupuesto de 2006 respecto del primer semestre de 2005 y en el ejercicio de transferencia de los programas sociales a cargo de Sedesol, éstos son los resultados: Tu Casa creció 1 109% en el primer semestre de 2006 respecto del primer semestre de 2005, Hábitat creció 1 293% en 1994, y el programa 3 x 1 para migrantes creció 795% en el primer semestre de 2006 respecto del semestre de 2004, según los informes trimestrales que entrega la Sedesol a la H. Cámara de Diputados. En su conjunto, todos estos

programas sociales se incrementaron en casi 4 mil millones de pesos en términos reales, quitando el efecto de la inflación, en el primer semestre de 2006 respecto del primer semestre de 2005. Con respecto al Seguro Popular, María Arizmendi declaró: “la Comisión del Seguro Popular no realizó ninguna campaña en medios electrónicos del primero de enero al día de las elecciones de 2006”, y presentó este hecho como un logro de blindaje electoral. El presidente Fox estuvo al aire y, como ya señaló Enrique Valencia, hubo 462 mil cortes publicitarios por parte de la presidencia de la República en este sentido. En el contexto del programa Liconsa, el ex presidente Fox aparecía en un cartel en el que se decía: “En el gobierno del presidente Fox, todos los días más de mil familias adquieren una casa propia”, lo cual inducía a preguntarse qué sucedería con ese programa una vez terminado su mandato. El lema “Con Oportunidades para que vivas mejor, el gobierno del cambio cumple” forma parte del manual de identidad gráfica del presidente de la República que está disponible en Internet y que está en consonancia con la frase “Para que vivamos mejor” de la campaña de Calderón; de hecho, el candidato Calderón mencionó en 221 discursos la palabra *oportunidades*, siendo la segunda mención más importante después de *transparencia* y antes de *empleo, seguridad y legalidad*.

Identificando el impacto electoral, hay una delgada línea entre la premiación por el buen desempeño del gobierno y la franca manipulación. Al medir el desempeño electoral (es decir, el porcentaje obtenido por el partido en la votación presidencial del 2006 menos el mismo porcentaje en el 2000 confrontado con los índices de marginación) de los tres partidos más importantes, encontramos los siguientes resultados: en 10% de los municipios más pobres del país —que también son los más beneficiados por los programas sociales—, el PAN incrementó su votación en casi 3%, el PRI perdió 19 puntos porcentuales y el PRD aumentó 14 puntos porcentuales; en 2005, el PAN aumentó 4.5%, el PRI perdió 17.8% y el PRD incrementó su votación en 12.8%; en el 10% de los municipios más ricos del país el PAN perdió 10.3 puntos porcentuales en la elección de 2006 respecto de la de 2000, el PRI perdió 9.9 y el PRD ganó 18. El PRD incrementó su votación en todos los municipios, el PRI perdió votación conforme aumentaba la marginación de los municipios y el PAN aumentó su porcentaje de votación conforme aumentó la marginación de los municipios.

Esto ya la habíamos encontrado en el monitoreo de programas sociales en contextos electorales cuando estudiamos a los estados de Nayarit, Tlaxcala y Estado de México. El PAN incrementa su votación conforme incrementa la marginación en los municipios. Para concluir, estamos pasando de la noción

complaciente de que el blindaje es perfecto, a la denuncia de la falta de autenticidad. La construcción de ciudadanía requiere todo el tiempo de la protección al denunciante, y esto puede funcionar en el ámbito de los programas sociales respecto de la transparencia y el acceso a la información.

Quisiera terminar con una cita del federalista Madison: “Si los hombres fueran ángeles ningún gobierno sería necesario, si los ángeles gobernarán, los controles internos o externos al gobierno tampoco serían necesarios, al organizar un gobierno para los hombres, la gran dificultad estriba en esto”. Primero se debe capacitar al gobierno para controlar a los gobernados y luego obligarlo a controlarse a sí mismo. La dependencia en el pueblo es sin duda difícil, lo pertinente es el control primario sobre el gobierno. La experiencia ha demostrado que, cuando se trata de controlar al gobierno, no podemos bajar la guardia.

Alberto Serdán

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

4. Política social, democracia y construcción de ciudadanía

En esta breve ponencia quisiera presentarles los hallazgos iniciales y algunas propuestas de acciones de política pública que se derivan de una actividad desarrollada en el marco del Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales, llevado a cabo por el PNUD México, como un aporte encaminado al robustecimiento de los candados en los programas sociales y de las acciones de difusión hacia la ciudadanía para desalentar e inhibir la utilización político-electoral de los apoyos otorgados por dichos programas.

Se trata de una encuesta nacional a beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales federales sobre su grado de información y conocimiento de las acciones desarrolladas por la Administración Pública Federal para proteger dichos programas, así como su experiencia de haber estado expuestos a acciones de condicionamiento, inducción o coacción del voto por medio ya sea de promesas o de amenazas –promesas de incorporación a programas o de entrega de apoyos sociales, o bien amenazas de retirar dichos apoyos a cambio del voto u otras acciones como asistir a mítines políticos, etcétera.

Cuando iniciamos el proyecto en diciembre de 2005, la realización de una encuesta no estaba originalmente contemplada en nuestro plan de trabajo. La primera actividad a la que estábamos comprometidos era la elaboración de un análisis sobre la fortaleza de los candados normativos e institucionales de los programas sociales federales. Este trabajo se hizo fundamentalmente a partir de un análisis de las Reglas de Operación de los programas, con el fin de emitir recomendaciones que permitieran llevar a cabo medidas de reforzamiento de dichos candados de cara a las elecciones de julio de 2006.

Este trabajo derivó en un producto concreto, el *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*, que presentamos a la opinión pública en marzo de 2006 y del cual derivaron un conjunto de exhortos

y recomendaciones emitidas por el Alto Consejo que se conformó como parte de este proyecto.

Sin embargo, desde un inicio llegamos a la conclusión de que si queríamos estar en condiciones de evaluar la fortaleza de los candados y de las acciones de difusión hacia titulares de programas sociales y la ciudadanía en general, no bastaba con analizar lo que contemplaba la norma o lo que nos reportarían las dependencias en relación con las medidas administrativas que estarían instituyendo como parte de sus respectivas estrategias de blindaje electoral. No sirve de mucho saber lo que instituye la norma o las acciones desplegadas por las dependencias y programas, por ejemplo respecto a los sistemas de atención ciudadana o los buzones de quejas y denuncias, si el usuario no está al tanto de ellos o no los utiliza.

Importaba entonces saber si —más allá de lo que establezca la norma tal como figura en las Reglas de Operación, los lineamientos y los manuales de procedimientos de los programas sociales— estos candados están presentes y funcionan adecuadamente en la operación misma de los programas, particularmente en el punto de contacto entre el programa y el beneficiario. En síntesis, evaluamos que era necesario incorporar la «voz ciudadana» para poder tener una visión integral de la eficacia de las acciones de blindaje y, a partir de allí, estar en condiciones de sentarnos con las dependencias a pensar en medidas que pudieran fortalecer esos candados.

Para ello se decidió hacer una encuesta nacional, tanto a beneficiarios como a no beneficiarios de programas sociales. Por fortuna, nuestra inquietud coincidió con un interés por parte de la Secretaría de Salud de recabar información acerca de la percepción a nivel local respecto al funcionamiento de un programa relativamente nuevo, con una antigüedad escasa de un par de años: el Seguro Popular. Por lo que, en febrero de 2006, firmamos un convenio con Salud por medio del cual la Secretaría aportó recursos para la realización de esta encuesta.

A las dos poblaciones objetivo de la encuesta contempladas originalmente, beneficiarios y no beneficiarios, se añadió una tercera: la de los operadores locales de los programas. Por esto me refiero a los enlaces municipales, promotores y operadores locales de programas sociales federales.

La decisión de enfocarnos también en esta tercera población fue consecuencia de la valoración que hicimos en nuestro *Diagnóstico* de marzo de 2006, en el que, en coincidencia con otros trabajos, concluimos que el *ámbito local* constituye uno de los principales *eslabones débiles* en la cadena de operación de los programas sociales en términos de su protección respecto a la eventual

utilización política de los apoyos que otorgan. De allí resultaba que los operadores locales son actores clave, y pueden serlo tanto como agentes de utilización indebida de los apoyos otorgados por los programas, como de agentes de protección de los mismos.

Se decidió también, que importaba analizar el efecto de determinadas condicionantes políticas y electorales en el tema de estudio. Por ello resolvimos que, además de una muestra de alcance nacional, sería útil contar con muestras estatales para ver el efecto del partido en el gobierno y del hecho de que una entidad federativa tuviera o no elecciones concurrentes a las elecciones federales. Queríamos ver si estos dos factores tienen alguna incidencia, por ejemplo, en la intensificación de las acciones de blindaje por parte de las dependencias o, por el contrario, de las prácticas de manipulación de los programas sociales, en cuyo caso las acciones de blindaje podrían interpretarse como un esfuerzo de prevención contra esa eventualidad. Para ello se seleccionaron seis dominios de estudio: Jalisco, Sonora y Chiapas, entre los estados que tuvieron elecciones concurrentes o pseudo-concurrentes; Yucatán, Veracruz y Guerrero, que no tuvieron elecciones concurrentes a la federal en el año 2006.

Respecto a la temporalidad del trabajo en campo de la encuesta, importa señalar que en un primer momento pensamos realizar dos levantamientos: uno previo y otro posterior a la jornada electoral. Se había contemplado un primer levantamiento para febrero o marzo de 2006, con el propósito de recabar información que sirviera como insumo para las recomendaciones que emitiría nuestro Alto Consejo a las autoridades, a fin de reforzar las acciones de blindaje en los meses previos a las elecciones. Evaluamos, sin embargo, que realizar un levantamiento demasiado temprano en relación con la fecha de las elecciones daría poca información, tanto sobre las acciones de blindaje como de condicionamiento de apoyos, puesto que tanto unas como otras se intensifican a medida que uno se acerca a la jornada electoral.

Finalmente se decidió que la visita a los domicilios sólo se haría con posterioridad a la jornada electoral, en parte cuando constatamos que había una altísima tasa de rechazo en vísperas del 2 de julio, en gran medida como resultado de una “fatiga” entre la población por la intensidad, la duración y el tono de las campañas políticas. El levantamiento, en definitiva, tuvo lugar entre los días 3 y 16 de julio de 2006 —es decir, en las dos semanas inmediatamente posteriores al día de los comicios—, con excepción de tres estados en los que hubo que prolongar el proceso de levantamiento debido a ciertos problemas con las primeras encuestas que nos llegaron.

En total, este ejercicio se realizó en 178 municipios correspondientes a 26 estados del país. La ENNAP se compone de 9 157 entrevistas, que cubren aproximadamente a 5 250 beneficiarios, a cerca de 3 550 no beneficiarios y alrededor de 350 operadores locales, enlaces municipales y promotores de programas sociales. Para ello se utilizaron tres instrumentos, uno para cada población objetivo, y en los cuestionarios se abordaron cuatro fenómenos de interés: las características generales del conocimiento y percepción sobre la operación de programas sociales; la participación en programas sociales, acciones de compra o manipulación del voto; y finalmente, la cultura política y la legitimidad. Para concluir, los cuestionarios para beneficiarios contenían 113 preguntas, los de no beneficiarios 80, y los de operadores locales 58. Muchas de las preguntas están en los tres cuestionarios, especialmente en los beneficiarios y no beneficiarios, aunque también hay una batería de preguntas específicas para cada una de las poblaciones objetivo.

Los resultados que les presentamos a continuación son los hallazgos iniciales de la encuesta, junto a un esbozo de propuestas de política pública que pretenden abonar en el propósito de reforzar el andamiaje institucional y operativo de protección de los programas sociales, así como las acciones de difusión y fortalecimiento de una concepción de derechos por parte de los titulares de programas sociales y ciudadanos en general.

Estos hallazgos formarán parte de una publicación que estaremos presentando en el transcurso de este año.¹ Esperamos sinceramente que los resultados de la ENAPP sirvan para que funcionarios, políticos, legisladores, académicos, así como cualquier ciudadano, cuente con información de primera mano sobre lo que pasa con los programas sociales en contextos electorales y cómo hacer para que unos y otros –programas sociales y elecciones–, estén igualmente protegidos y puedan cumplir de manera cabal con su objetivo de promover una democracia con desarrollo humano y equidad.

Alejandro Grinspun

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

¹ PNUD, Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP), México, octubre de 2007. También disponible en: <http://www.undp.org.mx/programassociales>

Los resultados que aquí se presentan forman parte de un estudio más amplio que tuvo como base la política social, democracia y construcción de ciudadanía.

En primera instancia, se hace una breve descripción del marco contextual en el que se realizó la encuesta ENAPP 2006. En un segundo momento se muestran los principales hallazgos sobre mecanismos de protección de programas sociales: información y conocimiento de percepciones de los derechos sociales y políticos; y percepciones del condicionamiento, inducción, compra y coacción del voto. Posteriormente se analizan dichos hallazgos controlados por características de ambas poblaciones, tanto beneficiarios como no beneficiarios. En un cuarto momento, se revisarán los resultados de la encuesta en torno a los programas y, por último, se establece una serie de recomendaciones de políticas públicas.

Es importante hacer una síntesis del marco conceptual que guió este trabajo. Ésta parte de una premisa que articula la indagación empírica y de un conjunto de supuestos conceptuales. En primer lugar, afirmamos que la ciudadanía no puede ser concebida sin una cultura de los derechos, la cual se entiende como la existencia de la posibilidad para personas en situaciones de pobreza de disponer de información, conocimiento y ejercicio de sus derechos políticos y sociales. La presencia de personas informadas que ejercen sus derechos políticos y sociales es una condición indispensable para la ciudadanía. Un segundo supuesto es que la democracia es el régimen político que mejor promueve a los derechos, y en ese sentido afirmamos que la ciudadanía no puede ser pensada sin democracia. El espacio más idóneo para ejercer la ciudadanía es la política democrática.

Una tercera función de la que partimos es que la presencia de una cultura de los derechos es un componente de la ciudadanía, aunque la observancia de la ciudadanía no se agota con la existencia de una cultura de los derechos. Con esto se hace referencia a que la ciudadanía remite a otros importantes atributos sin los

cuales tampoco es posible hablar de su presencia, como la existencia y buen funcionamiento de un conjunto de instituciones de justicia o del parlamento, entre otras. No obstante, sostenemos que sin la cultura de derechos no hay ciudadanía plena.

Un cuarto supuesto que articula la indagación empírica es que no es posible hablar de una cultura de los derechos si las personas en condiciones de pobreza no tienen igualdad de oportunidades en el acceso a la ayuda de los programas sociales. Sostenemos que no hay ciudadanía sin la presencia de igualdad de oportunidades a los accesos de programas sociales, y en esa dirección, la igualdad de oportunidades depende, al menos, de tres condiciones que son indagadas y exploradas en la encuesta: en primer lugar, el grado de información que los beneficiarios potenciales tienen respecto de los programas sociales; en segundo lugar, el nivel de conocimientos que tanto los beneficiarios como los potenciales beneficiarios tienen sobre sus derechos políticos y sociales. En tercer término, la observancia tiene condiciones que imposibilitan el ejercicio de los derechos políticos y sociales tanto de beneficiarios como de beneficiarios potenciales. En ese sentido, sostenemos que los intentos de condicionamiento de tales derechos conforman restricciones a su ejercicio.

Respecto a la vinculación entre las acciones de protección a los programas sociales y una cultura de los derechos, partimos de la idea de que los mecanismos de programas sociales no sólo protegen programas, sino también derechos; no sólo son candados específicos que a tal fin existen, sino que están conformados por el propio diseño de los programas sociales. Una evaluación importante de los programas sociales en la ENNAP constituye un instrumento central, y está conformada por una medición sobre las percepciones y conocimientos que tanto beneficiarios como no beneficiarios tienen acerca, en primer lugar, de los programas sociales y su mecanismo de protección; en segundo lugar, de sus derechos políticos y sociales; y en tercer lugar, de la observancia de situaciones que condicionen el ejercicio de tales derechos. A partir de este marco conceptual, pasamos a los principales hallazgos empíricos de la encuesta.

Comenzamos con una batería de seis indicadores que capturan las percepciones que los beneficiarios y los no beneficiarios tienen sobre el marco normativo de los programas, la transparencia de los programas y el acceso a la información, y en el marco de los programas sociales, la difusión y el grado de conocimientos sobre mecanismos de quejas y denuncias.

Un primer hallazgo importante tiene que ver con que buena parte de las poblaciones beneficiaria y no beneficiaria –siete de cada diez– sabe que existen reglas definidas para decidir quiénes son o no beneficiarios.

Acerca de si se puede estar seguro de que los beneficiarios formaron parte o no de los programas, tanto en la población de beneficiarios como en la población de no beneficiarios, las personas que afirman que es totalmente cierto o algo cierto constituyen en promedio entre siete y ocho de cada diez entrevistados.

Sobre las percepciones de ambas poblaciones en lo que respecta a la transparencia, acceso a la información y difusión de los programas sociales, encontramos que en la pregunta sobre si se deben publicar listas de quiénes siguen los programas sociales para que la comunidad verifique quiénes reciben los apoyos, nuevamente la mayoría, tanto en beneficiarios como entre no beneficiarios, señalan que eso es totalmente cierto o algo cierto.

En un indicador que intenta medir las percepciones sobre el acceso a la información que ambas poblaciones tienen de los programas sociales, la pregunta que se utilizó fue: «¿los beneficiarios no pueden exigir que les den información acerca de los derechos en los programas?» Como se trata de una pregunta negativa, en todo caso hay que ver las categorías *absolutamente falso* y *totalmente falso*. Tanto en la población de beneficiarios como en la de no beneficiarios encontramos que alrededor de seis de cada diez miembros de ambas poblaciones cree que esa idea es absolutamente falsa, lo cual indica una evaluación positiva. Al menos estos seis beneficiarios están bien informados sobre los mecanismos de acceso a la información de los programas sociales.

Respecto a la difusión de los programas sociales, encontramos que ésta es una de las tareas pendientes. En este caso, una parte no despreciable, la mitad tanto de beneficiarios como de no beneficiarios, cree que casi nunca o nunca se dan a conocer en su localidad cuáles programas hay y quiénes los pueden revisar. Éste es un indicador que señala la necesidad de que los programas sociales trabajen en esa dirección.

Es importante señalar que estas preguntas hacen referencia a los programas sociales en general, no se menciona a ningún programa en particular, sino que constituye una batería de indicadores que intenta medir percepciones sobre programas sociales como un todo. En otro de los componentes fundamentales de los mecanismos de protección de los programas sociales, particularmente en lo que se ha llamado el blindaje electoral, respecto al conocimiento sobre mecanismos de quejas y denuncias encontramos también que seis de cada diez

beneficiarios e igual porcentaje de no beneficiarios sostienen que si a alguien se le pide su voto a cambio del programa, tiene forma de presentar una denuncia.

Nos estamos refiriendo a quienes afirman que eso ocurre casi nunca o nunca en ambos casos, lo cual indicaría que seis de cada diez beneficiarios cree que sí se puede presentar una denuncia en una situación de este tipo. En el segundo indicador que mide los conocimientos de mecanismos para presentar quejas, encontramos resultados similares: un poco más de seis beneficiarios y seis no beneficiarios sostienen que tal afirmación es absolutamente falsa o falsa, es decir, muestran conocer que existen mecanismos de queja en una situación como la descrita.

Respecto de algunas preguntas sobre programas sociales en beneficio —no dirigidas a los potenciales beneficiarios sino estrictamente a los beneficiarios—, un primer indicador sobre conocimientos de los derechos muestra un porcentaje alto: casi siete de cada diez beneficiarios dice que le han dado información sobre los derechos que tiene como beneficiario del programa; al mismo tiempo, hay un porcentaje idéntico que sostiene que le han dado información sobre sus obligaciones como beneficiario del programa, y luego pasamos a dos preguntas que acortan el periodo evaluado y que precisan en lo que va del año cuánta información le han dado sobre cómo presentar quejas en el programa. Cuando se pregunta a los beneficiarios por un programa sobre el cual sí le han dado información en ese año, los porcentajes caen respecto de la persona que dice que sí: apenas menos de cuatro beneficiarios dicen que en el transcurso del año recibieron esa información en su programa, un porcentaje aun menor respecto a la información de cómo presentar una denuncia sobre el uso de los programas sociales.

Otro de los conceptos analizados es el conocimiento o las percepciones que tienen beneficiarios y no beneficiarios sobre mecanismos de contraloría social. Aquí también encontramos que tanto los beneficiarios como los no beneficiarios no tienen conocimiento sobre la existencia de alguna organización de vigilancia de los programas sociales. Se debe señalar aquí que hay una diferencia de diez puntos entre beneficiarios y no beneficiarios a favor de los primeros; es decir, los beneficiarios parecen mostrar mayor conocimiento sobre la existencia de tales organizaciones que vigilan a los programas sociales, lo que quizás se puede atribuir a las acciones de difusión de talleres o a las difusiones que se hacen en el marco de los programas sociales.

Lo cierto es que la participación es baja, aunque también hay que contextualizar estos datos en el marco de la historia política del país, y quizá no hay que asignarle la responsabilidad solamente a la propia difusión de los programas. En lo que

respecta a la pregunta sobre si han recibido cursos o talleres de organizaciones, evidentemente, tanto para beneficiarios como para no beneficiarios, los resultados muestran un porcentaje muy bajo de quienes han recibido cursos de estas organizaciones.

En torno al conocimiento o a la información sobre la legalidad o ilegalidad de determinadas prácticas, hallamos algunos resultados importantes: en primer lugar, es interesante ver que en la mayor parte de los casos los porcentajes más altos están dados por la respuesta correcta, es decir, tanto beneficiarios como no beneficiarios muestran tener un conocimiento de la ley y, en ese sentido, del marco normativo relativo a sus derechos; e incluso también es interesante notar un cierto celo por la legalidad de determinadas prácticas. Por ejemplo, el hecho de que un candidato visite los hogares para dar a conocer su propuesta, práctica que es legal, es percibido por una porción importante de beneficiarios y de no beneficiarios como ilegal. De la misma manera, la invitación a una asamblea o a un mitin para apoyar un partido, situación perfectamente legal, representa para un alto porcentaje tanto de beneficiarios como de no beneficiarios una práctica que no que es legal.

Respecto a los niveles de conocimientos de los derechos políticos y, sobre todo, en cuánto contribuyeron las campañas contra los delitos electorales, qué se hizo para una difusión de los derechos políticos, los resultados indican que ocho de cada diez beneficiarios y siete de cada diez no beneficiarios no recuerda haber visto o escuchado algún anuncio relativo a delitos electorales.

Respecto al condicionamiento al ejercicio de derechos políticos y sociales y la capitalización política de los beneficios, tenemos un indicador que indaga a los beneficiarios respecto del nombre del programa y si éste proviene de algún partido; los datos muestran que los encuestados dicen que sí en 42% de los casos.

Una segunda pregunta indaga de qué partido proviene ese vínculo y los porcentajes son bastante insignificantes: un 0.24% sostiene que es el PAN el partido que se identifica como quien entrega el apoyo, 0.6% del PRI y 0.25% del PRD. Hay que señalar que quienes responden que sí están por debajo del rol muestral y por lo tanto no es posible hacer inferencia sólida al resto de la población respecto a otra dimensión de condicionamiento del ejercicio de derechos políticos y sociales.

Por otro lado, hay una pregunta que indaga si le pusieron una condición para continuar en el programa, a lo cual 13% dice que sí, y de esa cifra el 8% sostiene que la condición que le pusieron es asistir a juntas, lo cual forma parte de las reglas de operación de buena parte de los programas.

La siguiente pregunta es si le dijeron que tenía que votar por un partido o un candidato, a lo que el 0.5%, responde que sí, otra vez un porcentaje muy bajo; finalmente, cuando se les pregunta si les pusieron como condición que asistieran a un acto político, el 0.3% responde que sí. Como se ve, buena parte de quienes dicen que sí le pusieron una condición hace referencia a la asistencias a juntas, esto es, el 78.4 por ciento.

Respecto a la distribución de población beneficiaria, encontramos mencionados algunos de los programas que se indagan en la encuesta. En principio, los hallazgos importantes son que el porcentaje de mujeres de 60 años o más es la mitad de los hombres en todos los programas y, al mismo tiempo, otra diferencia importante es que los hombres de 25 a 39 años representan la mitad de la población o casi la mitad de la población en buena parte de los programas.

Respecto a la variable de la edad y en lo referente al conocimiento del marco normativo, el principal hallazgo es que la población que menos conoce el marco normativo es la población de 60 o más entre beneficiarios y la población más joven de no beneficiarios; de aquí surge una recomendación de difusión de los marcos normativos para esas dos poblaciones en términos erarios. Con respecto a la escolaridad, el hallazgo principal es que está fuertemente asociada con los niveles de conocimiento tanto de los mecanismos de protección como de los derechos políticos y sociales de los encuestados; aquí llama la atención que en los beneficiarios no estuviera tan relacionada la escolaridad con los niveles de conocimientos y los mecanismos de comunicación de los programas sociales, dadas las instancias de taller y de información que reciben. El hecho es que en ambas poblaciones, la escolaridad es un importante predictor de los niveles de conocimientos de los mecanismos de protección de los programas sociales y de los derechos políticos y sociales. Finalmente, respecto al ingreso no es sorprendente en términos teóricos que esté asociado a niveles de conocimientos de los programas sociales y de los derechos sociales y políticos; de esto surge una serie de situaciones y recomendaciones en términos de las restricciones a la ciudadanía que sufren las poblaciones menos escolarizadas y con menor grado de ingresos.

Rodolfo Sarsfield

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

A continuación se analiza una de las vertientes adicionales de la ENAPP 2006. Debemos considerar que no es ésta una encuesta de tipo nacional, tiene una población objetivo muy precisa por lo cual hay que tomar con atención estos resultados, muy en particular cuando estamos hablando de los programas.

Del universo de los beneficiarios de al menos un programa social que se han encuestado, se han definido cinco grupos: cuatro formados por los beneficiarios exclusivos de los programas y un grupo más constituido por los beneficiarios exclusivos de otros programas o de al menos dos del total de los programas sociales vigentes en México; es decir, estamos tratando de separar aquellos beneficiarios de los cuatro primeros programas más importantes y hemos decidido seccionarlos de tal manera que sean beneficiarios exclusivos de esos programas. El resto entonces incluye a aquellos beneficiarios que o tienen cobertura de algún otro de los muchos programas que existen en México, o teniendo Oportunidades, Seguro Popular, Adultos Mayores o Liconsa están inscritos adicionalmente a otro programa. La distribución se ha presentado así: 38% en Oportunidades, 16% en Seguro Popular, Liconsa 10%, Adultos Mayores únicamente 4%. Este último no es un programa que esté vigente en todas las entidades federativas, de manera que el resto se reparte entre los otros programas. Dentro de los principales hallazgos que hemos visto en estos programas se pueden señalar los siguientes: el análisis de las preguntas sobre la percepción acerca de los aspectos normativos demuestra que en realidad no hay una diferencia importante en ese terreno entre beneficiarios y no beneficiarios. De esta manera, el total de las proporciones de las respuestas *algo cierto* y *totalmente cierto* se encuentra arriba del 75% en todos los casos. Sin embargo, mientras que el máximo se localiza en el programa Liconsa con un claro 82%, el resto de los programas están por encima del 75 por ciento.

Considerando que estos cuatro programas son los más importantes, probablemente estén aportando ese margen por arriba precisamente por el tipo de actividades que se llevan a cabo. Se observa también un 10.9% de respuestas totalmente falsas en el programa Oportunidades y un valor mínimo de 4.5% entre de los beneficiarios de Adultos Mayores.

La siguiente pregunta nos indica si a un beneficiario al que le piden su voto a cambio de recibir el programa tiene forma de presentar una denuncia. Entre los cuatro programas destaca el 36.1% de los beneficiarios del Seguro Popular, tanto por ser el más alto entre ellos como por ser muy similar y aun ligeramente mayor al 35% obtenido por los otros programas, como el único caso dentro de los cuatro grandes donde destacamos esta diferencia. Por otro lado, entre los beneficiarios de Adultos Mayores hemos observado constantemente desinformación, lo cual indica que una porción de la población es susceptible a ciertas prácticas que no convienen a este sistema democrático que estamos tratando de conservar.

De manera similar, hemos analizado nuestras otras preguntas para tener un panorama más claro de los posibles tres puntos en los que será necesario localizar diversos tipos de acción.

Una primera recomendación para todos los programas es mantener y mejorar la comunicación con los beneficiarios. Hemos tenido pruebas de que algo anda mal pues no existe una diferencia cuantitativa entre lo que está sucediendo en la población beneficiaria y no beneficiaria, es decir, sin duda hay que incrementar la información, modificarla, hacerla más extensa, etcétera.

Otra recomendación es incrementar el acceso a la información y la función de los mecanismos de quejas y denuncias, esto es, mayor comunicación de los programas existentes y de los modos de obtener información acerca de los derechos, así como fomentar la participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales, especialmente entre los beneficiarios. Es necesario también mejorar la difusión de los mecanismos de presentación de quejas o denuncias en los programas sociales y crear o mejorar los mecanismos de rendición de cuentas.

Por otra parte, es indispensable acentuar los mecanismos para garantizar un acceso equitativo a los programas sociales, esencialmente por las razones que se mencionaron en su momento para las mujeres de más de 60 años y los hombres de 25 a 39.

Asimismo, se debe mejorar la difusión de las reglas de operación, de los derechos y obligaciones y los mecanismos de quejas y denuncias entre la población beneficiaria mayor de 40 años y la población no beneficiaria más joven.

Finalmente, hay que reforzar la atención y la difusión de información de los programas y sus mecanismos de protección entre los beneficiarios con menor escolaridad, y de derechos políticos y sociales entre ambas poblaciones con menores ingresos.

Los niveles de información de los beneficiarios sobre los mecanismos de protección de los programas sociales son en general altos, sin embargo, hace falta reforzar la difusión de los mecanismos de protección del programa entre los beneficiarios de Adultos Mayores, sector de la población que reiteradamente ofrece algunos flancos susceptibles; del mismo modo, es necesario mantener y ampliar los mecanismos de difusión y protección de Oportunidades y Seguros Populares. Éstas son, en esencia, las recomendaciones más urgentes a la luz de los resultados que hemos analizado.

Rubén Hernández Cid
Instituto Tecnológico Autónomo de México

QUINTA PARTE
Conclusiones del seminario

Hacia una agenda de protección permanente
de los programas y derechos sociales

Las conclusiones y propuestas 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, de Incide Social, y el doctor Enrique Valencia, de la 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 de 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

Democracia, ciudadanía y política social

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 pobreza crónica y de 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 económicos, sociales y culturales. Esta construcción ciudadana

requiere reconocer la integralidad y la interdependencia entre todos los derechos humanos.

Sin embargo, 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, normas e instituciones en compatibilidad con las necesidades colectivas.

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 sus objetivos hacia la obtención de beneficios políticos ilegítimos por parte de partidos políticos, funcionarios públicos y grupos de interés.

Una acción relevante para la protección de los programas sociales es la promoción de la cultura y el enfoque de derechos en la población en general, especialmente 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.

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 la materia 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 algunos casos. Las posibilidades de condicionamiento de los apoyos otorgados 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.

Política social: diseños institucionales y protección de programas

Recientemente hubo 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 acrecentar 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, pues 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 también 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.

Uno de estos avances institucionales es la Ley General de Desarrollo Social, lograda con un amplio acuerdo legislativo. No obstante, se requieren 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. Así, 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 en el sector público federal ha habido avances institucionales menores o poco significativos en materia de protección de los programas, el principal déficit institucional se encuentra 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, especialmente a nivel 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.

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 todos los ciudadanos, pero especialmente a partidos políticos, funcionarios, beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil.

- Como estrategia mínima 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 se evite 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.

Protección de programas 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.

A partir de las estrategias puestas en práctica 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.

No obstante su importancia, centrarse sólo en colocar candados tiene límites, pues no se puede blindar cada resquicio de la normatividad, y peor aún, esto puede tener efectos contraproducentes como 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 él las 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.

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 con 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 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, otorgando 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 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, prohibirse 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 injusticia 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 proselitistas (tendencias del gasto de acuerdo con los ciclos electorales o con 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 partir 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 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 necesarias.

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 integralidad, 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 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.

En referencia a 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, establecer de manera clara, accesible y transparente los criterios de selección de titulares (derechohabientes), además de hacerlos públicos a partir 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 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 aquellos 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.

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 multiplicar este necesario desarrollo institucional de las políticas sociales, se requiere 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 partir 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.

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 partir 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 discusión amplia 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.

Derechos, cultura política y ciudadanía

Es necesario generalizar 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 es prioritario. Una reforma que no incluya reforzar la ciudadanía integral será una reforma incompleta. En este sentido, 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 que, especialmente entre los funcionarios públicos, vayan dirigidos hacia un reforzamiento de la visión de la ciudadanía integral. Para ello, son indispensables campañas de educación enfocadas a funcionarios, pero que comprendan también a empresarios, organizaciones civiles y medios de comunicación. Por ello, el reforzamiento en la esfera pública de estos debates sobre los derechos es esencial 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 radical. 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. Sin embargo, el grado de vulnerabilidad y de desinformación que experimentan los receptores de programas focalizados de pobreza los pone en alto riesgo de engaño.

Espacios de participación ciudadana, contraloría social y rendición de cuentas

La 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, mediante 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, integralidad 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, 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. Debe respetarse y fomentarse la acción ciudadana y evitar la criminalización de la protesta o de la denuncia presentada en forma colectiva.

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

En los últimos años, organizaciones de la sociedad civil han desarrollado metodologías y llevado a cabo el monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Esfuerzos que, con distintos matices y grados de profundidad, han señalado el mal uso de los recursos públicos, identificando áreas vulnerables y de mejora en la gestión. 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.
- Se considera 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.

Política social, democracia y construcción de ciudadanía

Para promover la “autenticidad” de la política social, 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 corresponsabilidad, así como las 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 sea 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 1 de la Constitución mexicana.
- Un elemento que constituye 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 partir de estos recursos tangibles y concretos donde, con mayor frecuencia, se hace un mal uso público de los recursos que son de todos.
- En este sentido, deberán desarrollarse 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.

Blindaje electoral y derechos sociales se terminó de imprimir en diciembre de 2007 en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. El tiraje consta de mil ejemplares.



Proyecto de Protección
de Programas Sociales
Federales

Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo

Cámara de Diputados
LX Legislatura

ISBN: 978-92-1-236024-1



Blindaje electoral y derechos sociales