



INFORME DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

PROYECTO DE PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES
EN EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES DE JULIO DE 2006



Contenido

	Pág.
I. Introducción	7
II. Buenas prácticas	
II. 1 Gobierno federal	15
Blindaje Electoral y Fortalecimiento de la Contraloría Social Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	17
La transparencia y la legalidad en la operación de los programas sociales a cargo de la SEDESOL - Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL	25
Manual Ciudadano, Sedesol a los ojos de todos Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL	41
Modelo de Contraloría Social Comunitaria del programa Hábitat Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL	49
Convocatoria del programa de coinversión social (PCS): construcción de ciudadanía: monitoreo y blindaje electoral Instituto Nacional de Desarrollo Social, SEDESOL	55
Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia Comisión Nacional de Desarrollo Social	63
El programa de blindaje electoral del gobierno federal Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal	71
Programa de Monitoreo Ciudadano Unidad de Vinculación para la Transparencia. Secretaría de la Función Pública, SFP	77

El ABC de los servidores públicos en relación a las elecciones Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE	87
El programa nacional de prevención de delitos electorales Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE	91
Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía CODESE Secretaría de Economía, SE	101
IMSS - Oportunidades Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS	109
II. 2 Organismos autónomos	115
Acuerdo de neutralidad Instituto Federal Electoral, IFE	117
Programa institucional "Educación para el ejercicio del voto libre y razonado" Instituto Federal Electoral, IFE	125
Publicación y actualización permanente de las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental (LFTAIPG) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI	137
II. 3 Entidades federativas	145
Protección de los programas sociales Gobierno del Distrito Federal	147
Misión Michoacán. Acciones Estatales de Blindaje Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo	153
Acciones para fortalecer el blindaje de Programas Sociales Federales ante el proceso electoral 2006 Gobierno del Estado de Morelos	157
Consejo de Desarrollo Social Gobierno del Estado de Nuevo León	161
Acciones del gobierno del estado de Sonora en materia de blindaje electoral de los programas Gobierno del Estado de Sonora	165

Bases de colaboración para la transparencia y blindaje electoral del programa Oportunidades en el estado de Veracruz Gobierno del Estado de Veracruz. Coordinación General del Programa Oportunidades y Junta Local del Instituto Federal Electoral en Veracruz	169
Acciones del gobierno del estado de Yucatán en materia de blindaje electoral de los programas sociales Gobierno del Estado de Yucatán	175
II. 4 Organizaciones de la sociedad civil	179
Investigación de prácticas de compra y coacción del voto y uso indebido de recursos públicos Alianza Cívica A.C.	181
Monitoreo de programas sociales en contextos electorales Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA	191
Monitoreo de programas sociales en contextos electorales FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación	201
III. Lecciones aprendidas de las buenas prácticas documentadas	211



I. Introducción

Antecedentes

En un contexto de profundas desigualdades sociales, con amplias capas de la población en situación de pobreza, como el que enfrenta México, la protección de los programas sociales se torna una prioridad de la agenda nacional. Aún más, el hecho de que aún persistan prácticas de manipulación o condicionamiento en la entrega de apoyos sociales a población vulnerable hace de la protección de sus derechos fundamentales una obligación irrenunciable del Estado mexicano y, en general, de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, los procesos electorales representan los períodos de mayor vulnerabilidad para estos grupos sociales en situaciones precarias, aunque no los únicos períodos de riesgo. Mientras que existan grupos sociales vulnerables, la protección de los programas sociales habrá de concebirse como una tarea permanente. Las distintas medidas institucionales emprendidas hasta ahora, con el objetivo de que los actores políticos respeten el carácter neutral de los programas sociales, sin duda han reducido significativamente la vulnerabilidad de estos grupos sociales, pero de ninguna manera se ha logrado erradicar aún el problema del uso proselitista de los programas sociales. Menos aún se ha logrado la universalización de los derechos sociales de toda la población, particularmente de los ciudadanos en situación de pobreza.

De esta forma, el país ha avanzado no sólo en las medidas institucionales instrumentadas y la emergente participación cívica en la protección de los programas sociales, sino que existe una mayor conciencia en la sociedad acerca de los riesgos que implica la utilización para fines distintos al del desarrollo social de los programas públicos. En ese sentido, las acciones de protección emprendidas hasta ahora apuntan en el rumbo correcto, pero los rezagos que aún existen obligan a emprender acciones extraordinarias en la materia.

En años recientes, se han constatado en México significativos avances en la protección de los programas sociales de los distintos órdenes de gobierno, particularmente en el federal. En efecto, los programas federales destinados al combate a la pobreza, la salud,

la educación, la alimentación y la vivienda cuentan, en su mayoría, con marcos normativos obligatorios y partidas presupuestarias predefinidas, lo cual ha contribuido de manera importante a su institucionalización. Asimismo, tanto las acciones de contraloría social, como las iniciativas de vigilancia y monitoreo ciudadano llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil han contribuido a su vez a imprimirle mayor certidumbre y transparencia a la operación de los programas sociales, lo cual contribuye también a reducir los márgenes de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos destinados a fines sociales.

A partir de una serie de innovaciones y adecuaciones al entramado normativo que rigen los programas sociales del país, los avances observados en la práctica se han vuelto, o tienden a volverse, en obligaciones legales. Entre los avances más significativos, aunque no los únicos, destacan por su relevancia, la incorporación de reglas de operación de los programas sociales en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 1997, la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, entre otros. En este nuevo entramado institucional, en el que se han promulgado y modificado leyes, reglamentos y reglas específicas, se contempla una serie de instancias, procesos y mecanismos que, cada vez más, permiten que la nueva arquitectura de protección de la política social se traduzca, en la práctica, en candados y vitrinas efectivos para la operación protegida de los programas sociales en México.

Por su parte, la sociedad civil organizada ha logrado abrirse espacios inéditos para su participación en el diseño, instrumentación, vigilancia y evaluación de la política social. Por medio de proyectos de coinversión social y de las diferentes modalidades de participación previstas en los programas sociales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han jugado un papel clave en la protección de los programas sociales en todos los órdenes de gobierno. Así, las OSC han contribuido a hacer más eficaces los mecanismos de rendición de cuentas de la política social, lo cual debería permitir que ésta funcione de acuerdo a los objetivos que se ha planteado y no en función de propósitos ajenos a ella.

De esta forma, tanto los avances en el desarrollo normativo de la operación de los programas sociales, como en la creciente participación de la sociedad civil organizada en el monitoreo de los mismos, han constituido los dos principales logros en materia de protección de los programas sociales en México. El conjunto de estos cambios institucionales y de participación ciudadana ha permitido atender la genuina preocupación tanto de las autoridades como de la sociedad civil en general, para que se propicie una mayor efectividad a mediano y largo plazos para el ejercicio efectivo de los derechos humanos fundamentales, entre ellos los derechos económicos, sociales y culturales, así como del desarrollo humano de la población en general, y de los grupos más vulnerables en particular.

Propósito y alcance del informe

El objetivo central del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es “minimizar las posibilidades de que los programas sociales sean objeto de manipulación proselitista por parte de los diferentes actores de la contienda electoral de julio de 2006”. En ese sentido, este informe presenta los resultados del ejercicio de documentación de los mecanismos adicionales de protección identificados, lo que el PNUD considera como las buenas prácticas en la protección de los programas sociales, es decir, a aquellas acciones que no contempla la normatividad, pero que se instrumentan por acuerdos o actos administrativos y que coadyuvan a la protección de los programas sociales. Particularmente aquellas prácticas relacionadas con la protección de las áreas programáticas vulnerables a las tentativas de desvíos y/o usos incorrectos de los programas sociales en, y fuera de, periodos electorales. Los avances a los que alude el presente informe se refieren únicamente a la protección de los programas sociales, independientemente de los avances en otros aspectos relacionados con la política social.

La documentación de las buenas prácticas en la protección de los programas sociales no supone en ningún sentido la evaluación de su impacto o eficacia en la prevención de acciones de manipulación o condicionamiento en la entrega de apoyos sociales durante el proceso electoral que culminó con las elecciones del 2 de Julio de 2006. Por el contrario, los casos documentados como buenas prácticas dan cuenta únicamente de los procesos que sustentan las acciones adicionales de protección de programas sociales emprendidas tanto por las dependencias gubernamentales como por las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante advertir que en la mayoría de los casos documentados, los resultados de las buenas prácticas no son cuantificables y, en consecuencia, no se puede conocer con precisión su impacto en la protección de los programas sociales, sino únicamente ponderar su valor agregado como medidas adicionales de protección que, de una u otra forma, contribuyen al avance en la institucionalización de la operación protegida de los programas sociales.

La metodología empleada para el análisis y la documentación de las prácticas fue de carácter preponderantemente documental. Por medio de la revisión de los marcos normativos y procedimentales de las acciones adicionales de protección instrumentadas se identificaron los principales rasgos que caracterizan a las buenas prácticas como tales. Sin embargo, las limitaciones inherentes del análisis institucional realizado imposibilitaron la cuantificación del impacto de las medidas adicionales de protección, aunque sí permitieron la identificación de los factores y las lecciones más relevantes, tanto positivas como negativas, derivados de las experiencias documentadas.

Asimismo, es importante subrayar que la información obtenida, con base en la que se documentaron las buenas prácticas, fue información proporcionada por las propias dependencias gubernamentales u organizaciones sociales, de suerte que no se contó

con información primaria, de elaboración propia, que hubiera permitido la validación de la información obtenida. No obstante, para todos los casos documentados se buscaron fuentes alternativas y complementarias de información con el propósito no sólo de documentar los casos lo más exhaustivamente posible, sino para corroborar la consistencia de la información. Además, cabe señalar que la mayoría de los casos documentados fueron validados por las dependencias tanto del sector público como por las organizaciones de la sociedad civil.

Por último, cabe advertir que el informe que se presenta no tuvo como objetivo la evaluación de la efectividad e impacto de los programas sociales, sino únicamente la documentación de aquellas acciones adicionales para la protección de los mismos, que fueron consideradas como buenas prácticas de acuerdo a una serie de criterios y conforme a un proceso de selección preestablecido.

Definición de buenas prácticas en la protección de programas sociales

El concepto genérico de buenas prácticas se refiere a aquellos programas, proyectos o políticas públicas desarrolladas por actores públicos, privados o sociales que se caracterizan por haber logrado cumplir eficazmente las metas planteadas, contar con sistemas de registro, monitoreo y evaluación de resultados, que sean innovadoras, que tengan en principio una alta incidencia pública y social, y que sean replicables y sostenibles en el tiempo.

En el contexto específico de la protección de los programas sociales en, y fuera de, periodos electorales, las buenas prácticas están referidas al desarrollo y ampliación de las capacidades institucionales y de los espacios de participación ciudadana que buscan regular y acotar los márgenes de discrecionalidad en la operación de los programas, minimizando los riesgos potenciales de manipulación político-electoral o de un uso distinto para el que fueron concebidos los programas sociales.

Por tanto, una buena práctica es aquella iniciativa gubernamental o de la sociedad civil que tiene como objetivo desarrollar, ampliar o fortalecer los mecanismos institucionales de protección y los espacios de participación ciudadana para el monitoreo de los programas sociales con el objetivo de reducir, en diversos grados, momentos y modalidades, los riesgos potenciales de manipulación político-electoral de los programas sociales o, de manera más general, de su utilización para fines distintos a los del desarrollo social.

A partir de esta definición mínima de buenas prácticas en materia de protección de programas sociales se desarrolló una metodología que consistió en varias fases. Primero, se elaboró un formato de registro de buenas prácticas con el propósito de contar con un instrumento único para registrar todas aquellas potenciales buenas prácticas que pudieran ser documentadas. El conjunto de formatos de registro constituye, en sí mismo, un banco de información útil como punto de partida para la documentación ulterior de buenas prácticas no documentadas en este informe.

La segunda fase consistió en la elaboración de una guía metodológica que sirviera de marco común para la documentación de las buenas prácticas, a partir de los siguientes criterios establecidos:

- Innovación: carácter innovador de la práctica como experiencia inédita o renovada que se distinga de otras prácticas preexistentes, comunes o recurrentes.
- Efectiva: logro de las metas planteadas con independencia de si éstas son extensas o acotadas, que está dado por el cumplimiento de objetivos en razón de los recursos empleados.
- Registro: existencia de un sistema lógico y accesible de registros administrativos, documentales y/o estadísticos que den cuenta sobre su funcionamiento en el tiempo.
- Monitoreo: sistema explícito, reiterativo y estandarizado para el seguimiento, medición y evaluación de la práctica en términos de su desempeño y/o impacto.
- Incidencia: alcance público de la práctica, en términos de su potencial impacto en razón de su efectividad en el cumplimiento de metas y de su capacidad transformadora de las prácticas en la materia.
- Replicabilidad: capacidad de reproducción de la práctica, total o parcialmente, en otras instancias, de forma tal que sus características básicas puedan replicarse.
- Sostenibilidad: capacidad de sostenimiento y continuidad de la práctica en el tiempo, que permita que las metas alcanzadas puedan conseguirse en más de una ocasión de forma sostenida.

Como se desprende de la definición mínima de buenas prácticas en contextos de protección de programas sociales, ésta consiste en una serie de características que, con base en los criterios anteriores, permitieron discriminar entre prácticas exitosas y no exitosas en términos generales.

Así, la tercera fase consistió en un proceso de selección de los casos registrados a partir de los criterios establecidos, lo que resultó en un determinado número de casos que fueron documentados a profundidad. Es importante advertir que las buenas prácticas seleccionadas y documentadas no necesariamente reúnen todas las características (o criterios) de lo que se podría considerar como un “tipo ideal” de buena práctica, sino que, en conjunto, reúnen distintas cualidades que permiten considerarlas como tales. Como todo proceso de discriminación existe un margen de error atribuible a la subjetividad en la apreciación que se intentó minimizar a partir de comparaciones entre prácticas seleccionadas y no seleccionadas.

Documentación de las buenas prácticas¹

De esta forma, la primera sección de las prácticas documentadas, antecedentes y contexto, parte de la premisa de que las prácticas no surgen ni operan en el vacío: responden a determinantes históricos y condicionamientos actuales que son fundamentales comprender para explicar el funcionamiento de la experiencia revisada. En esta sección se hace un breve análisis descriptivo de los antecedentes y del contexto en que surge y se desarrolla la práctica con el propósito de identificar el origen, las causas y las condiciones que motivaron y provocaron su surgimiento, así como los factores que condicionan su funcionamiento actual.

En el apartado de definición del problema y desarrollo de la práctica, lo que se intenta es abordar las buenas prácticas como soluciones que responden a problemas concretos. Por tanto, se hace un breve análisis del problema que se busca solucionar mediante la práctica con el propósito de identificar sus causas, efectos y manifestaciones principales. En cuanto al desarrollo de la práctica, de la misma forma se parte del principio de que las prácticas no son estáticas ni unidimensionales: evolucionan en el tiempo y son multifacéticas. Por tanto, se realiza un sucinto análisis descriptivo de las etapas del desarrollo de la práctica, los recursos utilizados, el entramado institucional en que se inserta, los actores involucrados, los logros alcanzados y los problemas enfrentados.

El siguiente apartado tiene que ver con la esencia de las buenas prácticas: las lecciones aprendidas. De nuevo, se parte de una premisa fundamental: las buenas prácticas tienen un propósito pedagógico, que es aprender de los casos de éxito (y de no éxito) para mejorar (y corregir) la práctica a fin de que pueda servir como modelo o referente para acciones futuras desarrolladas por el mismo u otro actor institucional o social. Por tanto, en esta sección se intenta hacer una abstracción esquemática de las principales lecciones aprendidas de la práctica.

Finalmente, la última sección se refiere a la agenda pendiente. En ella se da cuenta de lo que aún falta por hacer o mejorar. La premisa aquí es que las buenas prácticas también permiten detectar las prácticas no exitosas o los problemas no resueltos, para lo cual se hace una breve enumeración de posibles cambios deseables, que pudieran constituir una suerte de agenda pendiente para el caso específico de la práctica de que se trate.

¹ Dada la heterogeneidad de los casos que se seleccionaron y documentaron como buenas prácticas, fue necesario establecer una estructura relativamente homogénea que les diera cierta uniformidad a los casos revisados. Por tanto, se propuso una estructura genérica que consiste en cuatro apartados: 1) antecedentes y contexto, 2) problema y desarrollo de la práctica, 3) lecciones aprendidas, y 4) agenda de reformas pendientes.

Experiencias exitosas en protección y monitoreo de programas sociales

Las experiencias de protección y monitoreo de programas sociales documentadas como buenas prácticas cubren un amplio espectro, que van desde programas instrumentados por dependencias del gobierno federal hasta acciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil, pasando por experiencias de alcance general o nacional hasta casos de incidencia parcial o regional. En efecto, el conjunto de buenas prácticas que se presenta en este informe abarca diversas experiencias a las que, no obstante su carácter heterogéneo, se les dio un tratamiento relativamente homogéneo con el propósito de hacerlas comparables. De esta forma, las experiencias documentadas incluyen experiencias tanto del sector público, en sus tres órdenes de gobierno y de distintos sectores, como de organizaciones de la sociedad civil.

Entre las experiencias seleccionadas del sector público, particularmente del gobierno federal, destacan las buenas prácticas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Sólo esta dependencia reportó el mayor número de prácticas, de las cuales se seleccionaron, a partir de los criterios mencionados, las siguientes para su documentación: 1) el Programa de Blindaje de Programas Sociales de la Comisión por la Legalidad y la Transparencia, 2) el Manual Ciudadano de Programas Sociales, 3) el Modelo de Contraloría Social del Programa Hábitat, 4) el Acuerdo por la Legalidad y la Transparencia de la Comisión Nacional de Desarrollo Social; así como 5) el Programa de Blindaje del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y 6) el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), estas dos últimas prácticas sectorizadas en SEDESOL.

La Secretaría de la Función Pública (SFP), por su parte, también registro diversas prácticas, de las cuales se documentaron dos: 1) el Programa de Monitoreo Ciudadano de Programas Sociales, y 2) el Programa de Blindaje Electoral de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), adscrita a la SFP.

Otras dependencias del gobierno federal que instrumentaron medidas adicionales de protección de sus programas sociales también registraron sus experiencias, como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Economía, entre otras. De estas experiencias, se documentaron los casos de: 1) el Consejo para Prevenir Delitos Electorales (CODESE) de la Secretaría de Economía, 2) el Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales, y 3) el ABC de los Servidores Públicos, ambos de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE).

En cuanto a los organismos públicos autónomos o descentralizados de la administración pública federal, se documentaron los casos de: 1) las acciones de protección del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)-Oportunidades, 2) la evaluación de transparencia de las dependencias federales realizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental (IFAI), 3) el Programa de Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado, así como 4) el Acuerdo de Neutralidad Política, ambos del Instituto Federal Electoral (IFE).

Aun cuando el Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales sólo contemplaba programas sociales del orden federal de gobierno, para efectos de la documentación de las buenas prácticas se registraron experiencias de gobiernos estatales y municipales. Entre los casos documentados de medidas adicionales de protección de programas sociales estatales o federales operados en las entidades federativas, destacan las experiencias de los gobiernos de los estados de: Michoacán, Morelos, Nuevo León, Sonora, Veracruz, Yucatán y el Distrito Federal.

Por último, en cuanto a las organizaciones de la sociedad civil que realizaron, ya sea por sí mismas o en conjunto, monitoreo de programas sociales, se registraron diversas experiencias, entre las cuales se documentaron tres buenas prácticas: 1) la investigación sobre compra y coacción del voto de Alianza Cívica, 2) la investigación sobre el uso político de programas sociales de FUNDAR, Centro de Investigación y Análisis, financiada por el Consejo Consultivo de SEDESOL, 3) el programa de monitoreo de programas sociales del Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA).

Los casos de las buenas prácticas documentados deben ser leídos a la luz de los criterios y propósitos descritos en esta introducción. La finalidad de este trabajo de documentación, sistematización y análisis es proporcionar modelos o referentes basados en acciones que ya han sido emprendidas con éxito en el país, a fin de que sirvan de guía para el diseño y la implementación de acciones futuras encaminadas a reforzar la protección de los programas sociales en, y fuera de, contextos electorales.

II. Buenas prácticas

II. 1 Gobierno federal



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Blindaje Electoral y Fortalecimiento de la Contraloría Social

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

Resumen

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, creado en 2002, surge para darle continuidad al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, potenciando las capacidades de sus miembros y ampliando sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de incentivos monetarios que les permiten acceder a la educación y a la salud.

Oportunidades es el programa social federal más importante en cuanto a cobertura e incidencia social, ya que atiende a cinco millones de familias que constituyen el 25 por ciento de la población más pobre y, por lo tanto, más vulnerable del país. Oportunidades incorpora en su diseño y operación dispositivos de transparencia y contraloría social, que buscan disuadir y prevenir la manipulación y condicionamiento político-electoral del programa. Asimismo, contempla iniciativas de orientación, difusión y comunicación dirigidas a los diversos sectores y actores que participan en el programa para fomentar una cultura de la denuncia e inhibir posibles actos de manipulación electoral.

Antecedentes y contexto

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, creado en 2002, surge para darle continuidad al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y tiene como objetivo apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema, potenciando las capacidades de sus miembros y ampliando sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de incentivos monetarios que les permiten acceder a la educación y a la salud.

El incentivo monetario, combinado con el sistema de corresponsabilidad, basado en el compromiso de los beneficiarios de cuidar su salud y asistir a la escuela, permite a las familias en pobreza extrema mejorar sus condiciones de vida a corto y a largo plazo. La familia es la unidad objetivo y las mujeres son las beneficiarias del programa.

Sin embargo, Oportunidades se inserta en una realidad histórica concreta, en la que aún subsiste una cultura política clientelista, forjada a lo largo de décadas y caracterizada por un vínculo informal entre algún actor gubernamental y el beneficiario, que permite al primero condicionar los beneficios de los programas sociales a favor de un candidato o partido político. De esta manera, un derecho social se hace pasar por un favor discrecional, y con ello se mina el sentido de la democracia como forma de vida.

Lo anterior, ilustra la importancia de establecer candados y promover formas de contraloría social dentro de los programas sociales, a fin de blindar y evitar el uso discrecional de los mismos. Oportunidades incorpora en su diseño y operación dispositivos de transparencia y contraloría social, que buscan disuadir y prevenir la manipulación y condicionamiento político-electoral del programa. Asimismo, contempla iniciativas de orientación, difusión y comunicación dirigidas a los diversos sectores y actores que participan en el programa para fomentar una cultura de la denuncia e inhibir posibles actos de manipulación electoral.

Desarrollo

El blindaje electoral de Oportunidades se centra en garantizar la transparencia en la operación del programa, fortaleciendo los candados ya existentes; en brindar información suficiente y clara a todos los actores y sectores involucrados en la operación del mismo, especialmente a la población beneficiaria; y en promover los mecanismos de Contraloría Social y vigilancia ciudadana desde una perspectiva de derechos ciudadanos. El blindaje busca disuadir a actores políticos de incurrir en delitos electorales, reforzar los mecanismos de protección ya establecidos, y sobre todo fomentar la capacidad de los beneficiarios y de la ciudadanía en general para resistir y denunciar el intento de manipulación o condicionamiento ilegal.

La estrategia de blindaje electoral de Oportunidades es integral y se ejecuta a través de tres líneas generales de acción que se describen a continuación.

Garantizar la operación transparente de Oportunidades a través del fortalecimiento de los candados y mecanismos establecidos

Oportunidades cuenta con mecanismos, establecidos en sus reglas de operación, que impiden que sus recursos puedan ser desviados para otros fines. Los principales mecanismos del programa que aseguran la transparencia en la operación del mismo son: la focalización de sus beneficiarios, que impide el ingreso discrecional; la entrega directa de apoyos que elimina a los intermediarios; los mecanismos de seguimiento y evaluación periódica que detectan áreas de oportunidad; la promoción de la Contraloría Social entre la población beneficiaria a través de la instalación y capacitación de Comités de Promoción Comunitaria y de un sistema de atención ciudadana; y la labor de los Comités Técnicos Estatales que monitorean la operación de manera periódica.

El funcionamiento sistemático y en ciclos de mejora continua de estos candados y mecanismos, previenen y reducen una buena parte de los riesgos potenciales de manipulación que el programa Oportunidades enfrenta en su operación.

A manera de ejemplo, la entrega de apoyos a las beneficiarias a través de empresas liquidadoras sin intermediación de servidores públicos federales, estatales o municipales y el uso de hologramas infalsificables, evitan el condicionamiento del beneficio por parte de algún servidor público y aseguran su entrega. El ingreso y selección de beneficiarios se realiza únicamente a través de una encuesta socioeconómica con criterios homogéneos, y procedimientos rigurosos e imparciales que permiten la eficiencia en la entrega de los recursos al destinarlos únicamente a quienes enfrentan mayores carencias, y evitan toda forma de discrecionalidad o de gestores intermediarios. Los comités técnicos estatales, como instancias intergubernamentales e interinstitucionales, validan el crecimiento en la cobertura y monitorean periódicamente la operación en cada uno de los estados y a nivel nacional.

Es importante señalar que, Oportunidades, fortalece la transparencia de sus acciones a través del seguimiento permanente de su operación y la medición de sus resultados, logros e impactos. Esto permite corregir oportunamente desviaciones en la operación del programa y, por consiguiente, mejorar la efectividad de sus acciones. El seguimiento y la evaluación contribuyen no solo a garantizar la transparencia en la asignación de recursos, sino también a promover la equidad en el uso de los mismos. Los principales dispositivos periódicos y sistemáticos para monitorear la transparencia en la operación del programa son los de atención ciudadana y contraloría social, así como el dispositivo de seguimiento operativo llamado “Punto Centinela”, que permite conocer la operación en detalle del programa en sus puntos nodales.

Prevenir los delitos electorales por parte de los servidores públicos federales, estatales o municipales

Para fortalecer los dispositivos de transparencia y contraloría social ya dispuestos en su estructura y funcionamiento, la segunda línea de acción de la estrategia de blindaje electoral de Oportunidades se enfocó en regular, prevenir y disuadir el actuar

discrecional de los servidores públicos que participan en la operación del programa y que por acción, omisión o desconocimiento pudieran incurrir en delitos electorales, presionando las decisiones políticas de los beneficiarios.

Para ello, Oportunidades celebró convenios y acuerdos a nivel estatal y municipal, orientando y comprometiendo en acciones de transparencia a los comités técnicos estatales, y capacitando a los enlaces municipales en actividades de formación. Se llevaron a cabo foros municipales, sectoriales o ciudadanos, así como encuentros, seminarios, talleres y teleconferencias.

La difusión y conocimiento del delito electoral federal se constituyó en el eje temático de la orientación hacia los enlaces municipales (personal nombrado y pagado por los Ayuntamientos), el personal de los sectores salud y educación (adscrito generalmente a dependencias estatales), así como al propio personal de la Coordinación Nacional de Oportunidades (adscrito al gobierno federal). Para lograr lo anterior, se colaboró estrechamente con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que es la autoridad responsable de prevenir el delito electoral en el ámbito federal. En estas labores de capacitación también se colaboró con algunos otros actores como Institutos, universidades, organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre otros.

Fortalecer la contraloría social y la vigilancia ciudadana desde una perspectiva de derechos ciudadanos.

La tercera línea de acción que la estrategia de blindaje contempla es el fortalecimiento de la contraloría social y vigilancia ciudadana desde una perspectiva de derechos ciudadanos.

La contraloría social juega un papel central para incrementar la participación de la sociedad en iniciativas que contribuyan al ejercicio de la transparencia de las acciones de Oportunidades. La participación y vigilancia ciudadana, además, representa un valioso mecanismo de control preventivo y correctivo en los programas sociales, en un marco de ejercicio de las libertades democráticas y pleno respeto hacia la pluralidad y los derechos de las personas.

El programa promueve la participación ciudadana mediante la entrega de información suficiente y constante sobre sus mecanismos y reglas de operación a las titulares beneficiarias, fomentando una actitud de vigilancia y de participación activa en la mejora operativa y cuidado de las acciones del programa. Todo ello, a partir de dinámicas grupales y participativas a través de jornadas, talleres, encuentros y diversos eventos de orientación y difusión pública.

Oportunidades inició la realización de procesos masivos de capacitación dirigidos a titulares-beneficiarias en 2003, a través de las Jornadas “En Oportunidades cada quien hace su Tarea” en las que se llegó a 3.8 millones de titulares (92 por ciento del padrón a esa fecha) con mensajes de no manipulación electoral, transparencia en el manejo del programa, y la prevención de abusos, condicionamientos, cobros, y tratos discriminatorios.

Es importante señalar que, estas actividades y eventos de difusión, se han diseñado de acuerdo a las necesidades de las beneficiarias. Por ejemplo, las Jornadas por la Transparencia en 2004 y 2005, coordinadas a través de IMSS-Oportunidades, fueron impartidas a las beneficiarias dentro de los espacios cotidianos del programa, es decir, en las unidades de salud. Con esto, se asegura una asistencia y una focalización mayor.

Otra variante del blindaje electoral fue orientar y capacitar durante 2005 y 2006 a más de 200 mil vocales de los comités de promoción comunitaria (forma de representación comunitaria que facilita y controla al programa desde sus propios beneficiarios) para generar mayor conocimiento de las tareas de las vocales de salud, vigilancia, educación y nutrición, y de la contraloría social, incluyendo siempre el tema de evitar la manipulación partidista. Para esta labor de capacitación, se colaboró con la FES-Iztacala de la UNAM.

Adicionalmente, como parte de un proceso importante, se publicó la carta compromiso al ciudadano, ligada al proceso de incorporación, en la que se comprometen atributos como la transparencia, la honestidad y el no condicionamiento irregular. Los estándares comprometidos en este instrumento han sido medidos desde 2004.

Para fortalecer la contraloría social, Oportunidades participó en las convocatorias anuales de INDESOL para el monitoreo ciudadano² y promovió su propio "Programa de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil", facilitando que más de una docena de organismos civiles nacionales, internacionales, regionales y locales se hayan involucrado en la vigilancia, transparencia, contraloría y blindaje del programa. Oportunidades e INDESOL han facilitado el contacto entre las titulares del programa y las OSC para favorecer procesos de contraloría social.

Por otro lado, en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), Oportunidades difundió sus criterios normativos y operativos, los informes de los resultados de la evaluación de impacto, así como los procedimientos para la atención de las peticiones, dudas, quejas, denuncias y recomendaciones de la ciudadanía. Esto facilitó la rendición de cuentas del programa y la mejora continua en sus procedimientos.

Finalmente, es importante destacar que, en la estrategia de instrumentación de Oportunidades, se incorporó una dimensión de comunicación social de carácter institucional (gráfico, escrito, radiofónico, televisivo, virtual) que no existía y que pretendió incidir positivamente en la opinión pública y en la población en su conjunto.

² A la fecha, Oportunidades ha participado en las cuatro convocatorias lanzadas por INDESOL.

Los resultados de la estrategia de blindaje electoral que Oportunidades presenta desde 2003 son, en su mayor parte, cuantitativos (número de cursos, talleres, dípticos repartidos, etc.). No fue sino hasta 2006 que se combinaron resultados cuantitativos y cualitativos (evaluaciones de impacto, de satisfacción de usuarios o de encuestas de opinión), lo que permitió evaluar integralmente el programa.

Respecto a los problemas que Oportunidades enfrentó, pueden identificarse claramente cinco. En primer lugar, se considera necesario enfocar las acciones de blindaje electoral a nivel local, pues se ha detectado como el área más vulnerable y propensa a presentar relaciones clientelistas y de condicionamiento del beneficio.

En segundo lugar, aún cuando los candados y mecanismos de blindaje de Oportunidades impiden la desviación de recursos y la toma de decisiones discrecional en la operación del mismo, persiste, entre la opinión pública y la ciudadanía en general, la sospecha de que Oportunidades es un programa social creado exclusivamente para fines político-electorales.

En tercer lugar, la persistencia de una cultura política clientelar, en muchas estructuras del poder público y algunos beneficiarios, produce una resistencia cultural al desarrollo y ejecución de los procedimientos del programa.

A lo anterior hay que agregar la dificultad para informar a los beneficiarios sobre el ejercicio de sus derechos políticos y sociales, así como los mecanismos para presentar quejas y denuncias, debido a cuestiones geográficas y al hecho de que la ejecución de los programas está, en su mayoría, a cargo de las autoridades municipales.

Finalmente, y a pesar de los esfuerzos que se han hecho por capacitar a los beneficiarios y a la ciudadanía en general en el reconocimiento de sus derechos, sigue siendo incipiente en número de denuncias presentadas, lo que indica que, por un lado no se conocen los mecanismos para la presentación de las mismas y por otro lado se perciben como complicados y poco confiables.

Lecciones aprendidas

El blindaje electoral para el programa Oportunidades contó varios atributos: fue innovador, tuvo un sistema explícito de registro y de evaluación del desempeño y de impacto, y demostró tener alta incidencia, por lo cual se considera susceptible de ser replicado por otros países.

- Fue innovador en cuanto a que, partiendo de una revisión crítica del programa social anterior, PROGRESA, incluyó en sus reglas de operación mecanismos y candados que impiden el uso discrecional del programa y promueven la transparencia, la rendición de cuentas y la contraloría social.
- El programa define metas e indicadores de impacto para medir sus resultados y realiza un seguimiento permanente de su operación, lo que le permite corregir

oportunamente desviaciones en la operación del programa y, mejorar la efectividad de sus acciones. El seguimiento y la evaluación contribuyen no solo a garantizar la transparencia en la asignación de recursos, sino también a promover la equidad en el uso de los mismos.

- Al focalizarse en familias que viven en extrema pobreza, este programa tuvo una alta incidencia, ya que se aseguró que los incentivos económicos llegarán a los ciudadanos y a las regiones más vulnerables del país.
- Dada su alta incidencia social y su amplia cobertura, este programa es susceptible de ser replicado por otros países que, al igual que México, cuenten con un alto porcentaje de población en situación de extrema pobreza.
- Al haber incluido todos estos mecanismos de blindaje electoral en sus reglas de operación, y por ende en su diseño e instrumentación, se asegura la institucionalización y sostenibilidad en el tiempo, del programa Oportunidades. Así mismo, el fortalecimiento de los mecanismos de contraloría social estimula la participación de otras instituciones públicas o civiles en las actividades de difusión y orientación, y de vigilancia del programa.

Agenda pendiente

Los temas y acciones pendientes en el caso del programa Oportunidades son:

- Una vez asegurados los procesos mecanismos de blindaje y contraloría social en el nivel central, es necesario fortalecerlos en el nivel local, ya que este es el más vulnerable del programa.
- En el largo plazo, es necesario que se lleve a cabo una campaña de difusión nacional que logre generar y fortalecer la confianza ciudadana en el programa y que elimine esa sospecha permanente respecto a su uso político-electoral.
- Es fundamental reforzar la información y conocimientos que tienen los beneficiarios sobre el programa y sus derechos sociales para fomentar la cultura de la denuncia.

Referencias

Formato para la identificación y registro de la buena práctica: La transparencia, la legalidad y la prevención del delito electoral en la operación de los programas sociales a cargo de la SEDESOL.

Elementos esenciales para fortalecer la política social, México, PNUD, 2006, pp. 18. [Documento Interno de Trabajo]

Fortalecimiento del blindaje electoral y la contraloría social del programa de desarrollo humano Oportunidades, México, Coordinación Nacional de Oportunidades, 2006, pp. 17. [Documento Ejecutivo].

“Guía para la identificación y documentación de resultados de impacto comprobado en transparencia y combate a la corrupción 2001-2006”, Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF, México, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, 2006, pp. 11



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

La transparencia y la legalidad en la operación de los programas sociales a cargo de la SEDESOL

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Resumen

En 2001, la Secretaría de Desarrollo Social se creó la Unidad encargada de generar políticas para la protección de los programas sociales, mediante acciones dirigidas a cinco grupos: beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos de la SEDESOL, gobiernos estatales y municipales, así como dependencias y entidades del gobierno federal.

En este sentido, se llevaron a cabo diversas acciones atendiendo a objetivos como: a) Consolidar una cultura política democrática donde los programas de combate a la pobreza sean vistos como un activo de la nación; b) salvaguardar la correcta aplicación de dichos programas y evitar su uso político-electoral; c) fomentar una cultura de transparencia y legalidad en el desarrollo y operación de los mismos; y d) generar mecanismos que contribuyan al ejercicio pleno de los derechos políticos y sociales de los beneficiarios.

El impacto positivo de la práctica se refleja, entre otros, en la generación y difusión de información relevante sobre la operación de programas sociales, así como de los derechos sociales y políticos de los beneficiarios, para ejercer la contraloría social, fortalecer la rendición de cuentas, combatir la corrupción y activar los mecanismos para interponer quejas o denuncias ante el uso irregular de los mismos.

Antecedentes y contexto

En el año 2000, a fin de integrar el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Ejecutivo Federal realizó un amplio proceso de consulta para recoger la opinión de la población respecto a sus principales preocupaciones y los compromisos que el gobierno debía asumir para alcanzar mayores niveles de desarrollo en el país. Resultado de ello, se identificó a la transparencia como tema toral en el combate a la corrupción, hecho que llevó a la creación, en diciembre del mismo año, de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC), como una Comisión Intersecretarial encargada de coordinar y dar seguimiento a las políticas de combate a la corrupción y fomento a la transparencia.

Al momento de iniciarse el proceso antes descrito, México no contaba con leyes para regular el acceso a la información gubernamental, ni tampoco para fomentar la transparencia, la contraloría social y las actividades de la sociedad civil organizada. Aunado a ello, es importante tomar en consideración que durante los seis años que dura una Administración Federal, tienen lugar 69 procesos electorales locales y dos federales, incluyendo una elección presidencial. Este concurrido calendario electoral, en un contexto sociopolítico tradicionalmente paternalista y de prácticas clientelares, representa riesgos de que los programas sociales sean utilizados irregularmente con fines político-electorales, vulnerando los derechos políticos y sociales de los beneficiarios, amenazando la efectividad de los programas, desvirtuando la naturaleza de los mismos como mecanismos de combate a la pobreza e impidiendo el desarrollo democrático del país.

Consciente de lo anterior, en enero de 2001, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) creó, como parte de su estructura orgánica, la Comisión para la Transparencia, ahora Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT), con el fin de diseñar y coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción en la operación de los programas sociales, evitar su uso y manipulación con fines político-electorales y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de los servidores públicos que laboran en ella.

Desarrollo

En su inicio, las acciones de la práctica se dirigieron principalmente a crear un fuerte vínculo con beneficiarios y organizaciones sociales, que permitiera contar con una certificación ciudadana, respecto a la transparencia en la operación de los programas sociales. Posteriormente, la experiencia y evaluación demostraron las bondades del trabajo coordinado entre sociedad y gobierno, sin embargo también mostraron la necesidad de dirigir estos esfuerzos a los demás actores que inciden en la operación de la política social, entre los que se encuentran servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, legisladores, centros universitarios y representantes populares, figuras indispensables para dar pasos sólidos hacia la consolidación del blindaje electoral de los programas.

A fin de lograr una mejor comprensión de la práctica, el presente documento divide las acciones implementadas en tres momentos históricos: 2001-2002, 2003-2005 y 2006, atendiendo a los procesos electorales celebrados y la consecuente evolución de las acciones implementadas por la SEDESOL.

Acciones 2001 – 2002

En principio, es importante considerar que el desarrollo de todas las acciones que comprende la práctica, encuentran solidez institucional en convenios y acuerdos celebrados con diversas dependencias y entidades, con la finalidad de fomentar la transparencia y la legalidad en la operación de los programas sociales, entre los que se mencionan a continuación:

- Convenio de Concertación entre SEDESOL y Transparencia Mexicana, A.C., establecido con la finalidad de desarrollar trabajos conjuntos para definir conceptos y categorías básicas que fortalezcan y coadyuven en mejorar las acciones que en materia de transparencia y combate a la corrupción lleva a cabo la SEDESOL.
- Convenios de Concertación para la Transparencia con 512 Organizaciones de la Sociedad Civil, con el objetivo de facilitar el acceso a la información de los programas sociales, a fin de fortalecer la participación ciudadana y la corresponsabilidad social, a través de la vigilancia del uso de los fondos dirigidos a los mismos³.
- Convenio de Apoyo y Colaboración entre SEDESOL y la PGR, por conducto de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) con el fin de establecer mecanismos mediante los cuales, ambas instancias, desarrollarían acciones conjuntas en materia de divulgación e impartición de cursos de capacitación sobre delitos electorales federales a los servidores públicos de SEDESOL, OSC y beneficiarios de los programas sociales operados por SEDESOL.

Paralelamente a la firma de estos convenios, se llevaron a cabo una serie de acciones enfocadas a prevenir el uso irregular de los programas sociales y difundir los delitos electorales en relación con los mismos. Dentro de las primeras, se realizó la verificación del resguardo del parque vehicular en las delegaciones y Entidades Sectorizadas, 48 horas previas a la jornada electoral; así como la instalación, 72 horas antes de las elecciones, de mesas receptoras y canalizadoras de quejas y denuncias⁴ para orientar a la ciudadanía sobre los programas sociales federales, las posibles conductas irregulares y las instancias competentes para interponer alguna queja o denuncia.

En materia de la difusión, se realizó en coordinación con Transparencia Mexicana A.C. y con la colaboración de el Instituto Federal Electoral (IFE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la PGR (FEPADE), El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), el “Manual Ciudadano: SEDESOL a los ojos de todos”, herramienta ciudadana donde se explica en un lenguaje

³ Los convenios fueron celebrados antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

⁴ Dicha acción se llevó a cabo hasta septiembre de 2004.

claro y sencillo, la operación de los programas a cargo de la Dependencia con el fin de promover una cultura de participación ciudadana en temas de orden público, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y contraloría social.

Acciones 2003 – 2005

Durante esta etapa se celebraron 26 procesos electorales locales y un proceso federal en los 31 estados de la República. De cara a éstos, además de las acciones antes descritas, se firmaron cinco convenios con el fin de lograr una mayor participación de diversos actores involucrados en temas relativos a la transparencia, la participación ciudadana, la prevención del delito electoral y la protección de los programas sociales tales como:

- Bases de Colaboración Interinstitucional, cuyo propósito es coordinar los trabajos de la SEGOB, SHCP, SE, SEDESOL, STPS, SEMARNAT, SAGARPA, SEP, SSA y FEPADE, con el fin de divulgar, difundir y capacitar en materia de transparencia para la prevención de los delitos electorales en la operación de los programas sociales del Gobierno Federal.
- Convenio de Colaboración entre la SFP y SEDESOL, con el objetivo de fortalecer acciones de transparencia, atención ciudadana, contraloría social y combate a la corrupción.
- Convenio General de Apoyo y Colaboración celebrado entre el IFE y SEDESOL, suscrito con el propósito de establecer los mecanismos para instrumentar programas de educación cívica, participación ciudadana, desarrollo social y servicio social.
- Convenios Específicos de Apoyo y Colaboración con las 31 Vocalías Ejecutivas del IFE en los Estados y las Delegaciones Federales de SEDESOL, celebrados con la finalidad de instrumentar a nivel local programas de educación cívica, de participación ciudadana, de desarrollo social y de servicio social.
- Convenio de “Protección de Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de Julio de 2006” con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el objetivo de ser un mecanismo adicional para proteger los programas sociales, así como salvaguardar la correcta aplicación de los recursos públicos, para evitar su posible manipulación político- electoral.

Convenios que promovieron la coordinación institucional, creando importantes sinergias, potenciando el impacto de nuevas medidas en materia de difusión, capacitación y prevención. En materia de difusión se realizaron en cada estado de la República, al menos 30 días antes de los comicios, las “Jornadas para la Transparencia y la Legalidad”, con la finalidad de informar y sensibilizar a servidores públicos y la ciudadanía en general, sobre la importancia de la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil, en la vigilancia de la operación de los programas sociales.

Se realizaron más de 100 jornadas, en las que participaron como ponentes gobernadores, presidentes municipales, diputados federales y locales, presidentes de los tribunales de justicia estatales, secretarios de los gobiernos estatales, titulares y

personal de las contralorías estatales, presidentes y consejeros de los órganos electorales locales, la FEPADE, rectores y directores de facultades de universidades y escuelas de educación superior, presidentes de cámaras empresariales, así como delegados federales, entre otros.

Así mismo, se difundieron cápsulas informativas relativas al apartidismo de los programas sociales, con el objeto de fomentar la cultura de transparencia y legalidad, las cuales fueron transmitidas en 32 lenguas indígenas a través de la Red de Radiodifusoras Indígenas; así como la celebración de foros regionales dirigidos a los beneficiarios con la finalidad de prevenir el uso político electoral de los recursos públicos y sensibilizarlos sobre el pleno ejercicio de sus derechos políticos y sociales.

De igual forma, se elaboró en 2004, en coordinación con Transparencia Mexicana A.C., el “Manual Micro Regiones”, el cual describe de manera clara y sencilla los 73 programas que incluye la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones, misma que se basa en una estrecha coordinación interinstitucional entre 14 Secretarías de Estado, los tres niveles de gobierno y las propias comunidades.

Respecto a las acciones de capacitación, se llevaron a cabo actividades en materia de ética y valores, entre las que se encuentran la elaboración y distribución del Código de Conducta de la SEDESOL, donde se establece el comportamiento y conductas que se esperan de los servidores públicos de la Dependencia; la capacitación a través del curso electrónico “Ética, Responsabilidad Social y Transparencia” y la entrega de reconocimientos por concluir satisfactoriamente dicho curso; así como la firma del “Compromiso por la Transparencia”⁵ por parte de servidores públicos adscritos a las Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades Sectorizadas de la SEDESOL, mediante el cual hacen público su compromiso de actuar con estricto apego a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De igual manera y en estrecha colaboración con la SFP y la FEPADE, se realizaron talleres dirigidos a OSC y servidores públicos del Sector, en materia de responsabilidades administrativas, operación de programas sociales, blindaje electoral, contraloría social, monitoreo ciudadano y delitos electorales.

Con relación a las acciones preventivas, se promovió el servicio telefónico de atención ciudadana 01 800 007 3705, con el propósito de canalizar sus quejas hacia las instancias competentes y atender peticiones ciudadanas; se reprogramó la entrega de beneficios de la totalidad de los programas sociales, 30 días antes de los comicios, a excepción de aquellos relacionados con la atención de necesidades alimentarias, en cuyo caso se buscó no afectar a los beneficiarios. Es importante señalar que esta medida fue posteriormente formalizada en las Reglas de Operación de algunos programas y al respecto, en la encuesta realizada en el año 2005, el 41% manifestó ser una de las mejores acciones para proteger a los programas sociales del uso político-electoral.

⁵ Del 2004 al 2006, se firmaron “cartas compromiso” en toda la República Mexicana por parte de 8,428 servidores públicos.

Finalmente, una parte fundamental de este periodo lo constituyó la emisión por conducto del INDESOL, de convocatorias dirigidas a OSC en materia de “Construcción de Ciudadanía: Monitoreo y Blindaje Electoral”, mediante las cuales del año 2003 a la fecha, se han invertido poco más de 25 millones de pesos en 79 proyectos, siendo premiados con el “Reconocimiento a la Transparencia” aquellos con mejores resultados en su aplicación y desarrollo.

Acciones 2006

En la tercera y última etapa, de cara a nueve procesos electorales locales y al proceso federal, además de las acciones antes señaladas, se fortaleció el trabajo con PNUD, FEPADE, SFP, IFE y de manera particular con los gobiernos estatales, a través de la firma del “Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas sociales y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006”, emitido por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la cual está integrada por el Gabinete de Desarrollo Social, los secretarios de desarrollo social de los estados, las asociaciones de municipios, los representantes de las Comisiones de Desarrollo Social y de las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión. De igual forma se llevó a cabo la firma de “Declaratorias conjuntas por la legalidad y la transparencia en la operación de programas sociales” con el objeto de llevar a cabo acciones coordinadas para la capacitación, divulgación y difusión de delitos electorales, a fin de impulsar la transparencia en el ejercicio, aplicación y entrega de los recursos federales de los programas sociales a cargo de la Secretaría, operados a través de los gobiernos estatales.

En materia de difusión, se actualizó el “Código de Conducta, Compromisos y Deberes de los Servidores Públicos de SEDESOL”, por medio de una consulta dirigida al personal de la dependencia; se habilitó el portal de internet www.blindajeelectoral.gob.mx, a través del cual, se informa a la sociedad en general sobre las acciones llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal, en materia de blindaje electoral y transparencia en el uso de los recursos públicos, así como en la protección de los programas sociales en contextos electorales; se llevó a cabo la transmisión de programas a través de la Televisión Educativa, RED EDUSAT, en materia de blindaje electoral, programas sociales, contraloría social y prevención de delitos electorales; la difusión de cápsulas informativas en materia de transparencia y legalidad en colaboración con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, transmitidas en 32 lenguas a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales (SRC); así como las visitas a medios de comunicación y ruedas de prensa en los 31 estados, con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre las acciones implementadas en materia de protección de los programas sociales.

En este sentido, respecto a las acciones de capacitación, se realizaron talleres a servidores públicos del sector central, delegaciones federales en los estados, entidades sectorizadas y organismos desconcentrados de SEDESOL, los cuales estuvieron apoyados en el “ABC de los Servidores Públicos en Relación con las Elecciones”, en coordinación con la FEPADE. La celebración de talleres en materia de Contraloría Social

y Monitoreo Ciudadano a Organizaciones de la Sociedad Civil en coordinación con la SFP; así también, se intensificaron los foros regionales dirigidos a los beneficiarios, de manera coordinadas con la autoridades locales y el Instituto Estatal Electoral del Estado.

Finalmente, respecto a las acciones de prevención, se dio cabal cumplimiento a las Reglas de Neutralidad emitidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE); llevándose a cabo la reprogramación de eventos públicos y de la entrega de apoyos de los programas bajo responsabilidad de esta Secretaría, al menos 30 días antes de la realización de las jornadas electorales. Cabe señalar, que esta medida se realizó de manera coordinada con los titulares de los programas sociales, sin afectar a sus beneficiarios, poniendo especial cuidado en aquellos que cubren necesidades alimentarias; y se insertó en la documentación oficial las leyendas: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social” y “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este Programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la ley aplicable y ante la autoridad competente”⁶.

Logros alcanzados

La incidencia de la práctica se mide a través de tres instrumentos: (1) el Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC); (2) las evaluaciones externas anuales a los programas sociales, y cuya realización se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y (3) las encuestas anuales sobre percepción de Transparencia y Legalidad, mismas que son llevadas a cabo por esta Secretaría.

1. Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

Dicho programa es un instrumento que bajo la coordinación de la CITCC, da seguimiento a la consecución de logros dentro de la línea estratégica de la “Agenda Presidencial de Buen Gobierno: Honesto y Transparente”. A continuación se describen los indicadores más representativos del mismo.

⁶ Lo anterior, en cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, el Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación de los Programas Sociales.

- Indicadores de la Secretaría de Desarrollo Social.

“Número de denuncias iniciadas contra número de denuncias en las que se ejercitó acción penal, con motivo de la posible comisión de delitos de tipo electoral, relacionadas con la operación de programas sociales a cargo de esta Dependencia”. Al cierre del cuarto trimestre del año 2005, así como en el tercer trimestre del año 2006, no se ejercitó acción penal en ninguna de las denuncias iniciadas.

“Número de OSC que participan y vigilan los programas sociales, con relación a las Organizaciones firmantes del Convenio de Concertación para la Transparencia”. Al cierre del cuarto trimestre de 2005, se contó con la participación de 135 Organizaciones de la Sociedad Civil en actividades de contraloría social de los programas que opera la Sedesol. Asimismo, al tercer trimestre del año 2006, han participado en dichas actividades 200 Organizaciones.

“Porcentaje de servidores públicos que opinan que la cultura de transparencia durante procesos electorales, es mucho mayor o mayor con respecto al año anterior”. En relación a la encuesta aplicada en 2006 el 90% de los servidores públicos entrevistados se manifestaron en este sentido.

“Creación e instalación de Comités Estatales de Contraloría Social del Programa de Empleo Temporal, para evitar cualquier desvío de recursos y supervisión de las obras realizadas en beneficio de la comunidad”. Al cierre de diciembre de 2005, se instalaron 11 Comités Estatales de Contraloría Social del Programa de Empleo Temporal, para evitar cualquier desvío de recursos y supervisión de las obras realizadas en beneficio de la comunidad.

- Indicadores del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA

En la encuesta de satisfacción levantada por el Comité de Beneficiarios, en el año 2003, el 97% de los entrevistados manifestó que la entrega de apoyos se realizó de manera transparente.

- Indicadores del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA

En el presente año se realizó un estudio respecto a la percepción de los beneficiarios sobre los servicios brindados por el programa. En materia de transparencia se les preguntó si algún representante del programa les solicitó su credencial para votar, a lo que un el 96% contestó que no.

2. Evaluaciones Externas. SEDESOL opera 21 programas sociales, los cuales son evaluados anualmente. A manera de ejemplo, destaca la evaluación realizada al programa de atención a jornaleros agrícolas en el año 2001, en la cual se señala que las reglas de operación de este programa no hacían ningún señalamiento sobre los criterios de distribución de los recursos de inversión del mismo, ni sobre la posibilidad de apertura de una nueva unidad de trabajo, así como también, se mencionaba una

falta de claridad en materia de adquisiciones, por lo cual se proponía formar una figura operativa que garantice el manejo honesto del recurso.

A partir de esta evaluación, se realizaron acciones para atender estas deficiencias, por lo que en la evaluación externa llevada a cabo en el año 2005, se señaló que el programa experimentó avances importantes en el período 2001-2005. Por ejemplo, se señala que el programa ahora cuenta con una serie de documentos metodológicos que permiten definir con precisión la posibilidad de apertura de una nueva unidad de trabajo; la selección de beneficiarios se lleva a cabo con apego a la normatividad y sin criterios discriminatorios, además, señala la evaluación, la contraloría social ha evolucionado de forma tal que se ha sensibilizado a una mayor cantidad de jornaleros para que participen en la toma de decisiones a través de comités.

A continuación se señalan las aportaciones más importantes que en materia de transparencia y legalidad han sido reportadas por las evaluaciones externas que se han realizado a algunos programas operados por la Dependencia.

Cambios más importantes resaltados por los evaluadores externos

PROGRAMA	IMPACTO	EVALUACIÓN 2002	CAMBIO	EVALUACIÓN 2005
Iniciativa Ciudadana 3x1	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a la Información 	RO ⁷ muy generales que daban margen a interpretaciones y dudas sobre el manejo del Programa.	Utilización de manuales y guías para los beneficiarios con un lenguaje ciudadano comprensible.	Utilización de impresos, radio, televisión e Internet para fortalecer la difusión del Programa. Mayor eficacia y agilidad en la aplicación de las RO.
Microrregiones	<ul style="list-style-type: none"> Contraloría Social 	La participación de los beneficiarios en la planeación y ejecución del Programa no se contemplaba.	Reconocimiento de los Comités de Obra como figuras fundamentales para la Contraloría Social.	Los Comités de Obra tienen una participación central en el seguimiento y supervisión de las obras.
Jornaleros Agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia Contraloría Social 	Imprecisión de las RO sobre la distribución de los recursos.	Las RO contemplan que para la selección de beneficiarios participen los Comités de Jornaleros.	La organización de los jornaleros en Comités influye de manera determinante en la asignación de recursos.
Diconsa. Programa de Abasto Rural	<ul style="list-style-type: none"> Participación Social 	La evaluación identifica rezagos en la participación comunitaria que se considera fundamental para la calidad del servicio.	Se introduce en las RO el objetivo específico de promover la organización social comunitaria.	Los Comités Rurales de Abasto constituyen el órgano de representación de la comunidad en lo relativo a la operación de las tiendas, siendo sus miembros electos democráticamente.
Liconsa. Programa de Abasto Social de Leche	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia Percepción de Beneficiarios 	Cerca del 15% de los encuestados aprecian sesgos políticos en el Programa.	Se fortaleció la difusión del Programa; mediante la información es posible influir en la percepción que se tiene de éste, especialmente en lo que respecta a la administración y los	A través de tarjetas de dotación, carteles, folletería y la página de Internet y Liconsa, se cumple satisfactoriamente con informar a los beneficiarios acerca de sus derechos y aspectos operativos más

⁷ RO se refiere a Reglas de Operación.

			beneficios que transfiere.	importantes.
Opciones Productivas	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la Información • Participación Social 	Las deficiencias de transparencia se vinculan con la poca difusión del Programa, lo que genera distorsiones, provocando que en determinadas fases existan agentes que deforman los mecanismos de asignación de recursos.	Se aprovechó el capital social de las organizaciones de beneficiarios para generar un flujo de información que promueve la cooperación.	La evaluación del 2005 subraya la satisfacción de beneficiarios con relación a la información aportada por la institución, al trabajo del promotor social y a la facilidad para la realización de trámites.
INDESOL. Coinversión Social	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Rendición de Cuentas 	Las RO no hacían mención a la obligación de la OSC para proporcionar información a los evaluadores.	Se modifica el diseño del Programa y de sus RO para fortalecer el principio de transparencia de la Estrategia Contigo del Gobierno Federal.	Las RO hacen explícita la obligación de los actores sociales de proporcionar información requerida por las evaluaciones internas y externas.

3. Encuestas de Transparencia y Legalidad en la operación de los Programas Sociales aplicadas a OSC, beneficiarios, servidores públicos de la Dependencia y presidentes municipales⁸. Estas encuestas son aplicadas a partir del año 2003, con el propósito de conocer la percepción que en materia de transparencia, acceso a la información y cultura de la denuncia tienen las OSC, servidores públicos, presidentes municipales y beneficiarios, por lo que, la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, a través de los resultados de las mismas, busca conocer los avances y retrocesos que en la materia ha tenido la Dependencia y así buscar la efectividad, eficiencia y eficacia en las acciones implementadas.

⁸ Encuesta sobre la percepción de la transparencia

a) Beneficiarios. La Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, realiza encuestas sobre percepción de los beneficiarios de los programas de Abasto Social de Leche y de Tortilla a cargo de Liconsa, del Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y FONART entre otros. Estas encuestas se realizan con base en un cuestionario de preguntas semiabiertas y de opción múltiple sobre una muestra aleatoria de los beneficiarios y dividiendo a la población en dos segmentos: población rural y población urbana.

b) Organizaciones de la sociedad civil. Se consideró el universo de las Organizaciones Sociales que han suscrito convenios de concertación para la transparencia con la SEDESOL, que conforman un total de 512. El ejercicio se ha llevado a cabo en 2003, 2004, 2005 y 2006.

c) Servidores públicos. Se dividió el universo de estudio en cuatro estratos: trabajadores de base en el nivel central, trabajadores de base en las delegaciones, trabajadores de confianza en el nivel central y trabajadores de confianza en las delegaciones. Se seleccionó una muestra de 250 trabajadores en cada uno de los estratos, de tal manera que se contara con un total de 1,000 entrevistas. El esquema de muestreo fue aleatorio sistemático sobre una lista ordenada del personal para cada uno de los cuatro estratos definidos, lo que resulta en una muestra probabilística con un error máximo de 5% y con un grado de confianza del 95% para cada uno de los dos grupos de análisis (central y delegaciones). Estas encuestas se han levantado en los años 2003 a 2006.

Organizaciones de la Sociedad Civil

Las encuestas muestran resultados interesantes, el primero es que al preguntársele a los encuestados si la SEDESOL facilita el acceso a la información pública gubernamental, el 86% de las OSC⁹ respondieron “siempre o casi siempre”, mientras que los servidores públicos pasan de 75% a 83%¹⁰. La diversificación de las acciones de transparencia tuvo una disminución en la percepción sobre el desvío de recursos de los programas con fines político – electorales, pues las OSC que opinan que “nunca” son usados con esos fines, pasaron de 69% a 75%.

Servidores Públicos

En 2006 el 87% de los encuestados respondió que la SEDESOL “siempre o casi siempre” fomenta la transparencia entre los beneficiarios, 6 puntos porcentuales más que en 2003. En relación con el fomento a la transparencia entre quienes laboran en la Dependencia el avance fue de cinco puntos porcentuales con relación a 2003 ya que 8 de cada diez afirmaron en 2006 que la SEDESOL “siempre o casi siempre” fomenta la transparencia entre sus proveedores de servicio. El avance en la percepción de los servidores públicos, se manifiesta también a través de la siguiente pregunta: ¿Difunde los Programas Sociales a su cargo?, el cual avanza, siete puntos porcentuales en los que respondieron “siempre o casi siempre”, pasando de 80% a casi un 90% de los servidores públicos.

Los avances se pueden deber a dos factores, el primero es la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el segundo a la intensificación de las acciones, especialmente a partir de 2003, en materia de Blindaje Electoral, cuando de cara a las elecciones federales y 8 procesos locales, se inició una campaña en medios sobre la operación de los programas sociales, se llevaron a cabo 31 jornadas locales por la Legalidad y la Transparencia, con la participación de aproximadamente 6,900 personas, así como talleres de responsabilidades administrativas, de Delitos Electorales y de Contraloría Social, con la participación de 4,900 servidores públicos de la Dependencia.

Presidentes Municipales

En relación con los presidentes municipales, en 2004 se realizó una encuesta para recabar su opinión sobre el funcionamiento de la Estrategia de Desarrollo Local Micro Regiones. Dicho estudio también evaluó la herramienta ciudadana: “Manual Micro Regiones” al respecto, el 79% de los entrevistados declaró conocer la herramienta, Además, uno de cada dos entrevistados señaló que la mayor utilidad del Manual es conocer con qué programas se pueden realizar obras o acciones en su territorio, lo cual se relaciona con que, en promedio, el 54% de los entrevistados opine que le ha ayudado mucho. De hecho, nueve de cada diez entrevistados estuvo totalmente de acuerdo o de acuerdo solamente, en que la Estrategia ejecuta sus programas de manera

⁹ Encuestas aplicadas en el año 2005

¹⁰ Encuestas aplicadas del 2003 al 2006

transparente. Ello habla de cómo la transparencia puede contribuir a hacer más efectiva la política social, ya que inclusive más de la mitad, esto es, el 54% declaró que, de no existir dicha Estrategia, estarían peor las condiciones económicas y sociales en sus municipios.

Otro dato interesante es en relación con las medidas más convenientes para que los programas sociales no se utilicen con fines electorales, a lo que 41% de los alcaldes encuestados declaró que para evitar que los recursos de los programas se utilicen con fines electorales, se deben reprogramar los apoyos en los periodos de campañas, así también poco más de un tercio consideró que los beneficiarios deben supervisar la entrega de apoyos. Estos datos hablan de la congruencia de las acciones de transparencia, como la reprogramación o el monitoreo por parte de OSC de la operación de los programas durante procesos electorales, a la vez que señala la urgencia de aumentar los mecanismos de monitoreo ciudadano y contraloría social, pues los presidentes municipales, ven en esas acciones medios efectivos para evitar que los programas sociales se utilicen con fines electorales.

Beneficiarios

En relación con los beneficiarios se pueden mencionar dos ejemplos, las encuestas realizadas en el 2006, a los artesanos que reciben apoyos de Fonart y a las personas inscritas en el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa.

Referente a los primeros, el 86% dijo haber recibido algún tipo de información diciendo que los programas de apoyo de Fonart no pueden condicionarse por simpatizar o no con algún partido político, mientras que el 99% dijo que no le han condicionado la entrega de los apoyos a cambio de favorecer a algún partido político o candidato.

En cuanto a los beneficiarios de Liconsa el indicador más sobresaliente es que el 88% mencionó no conocer a alguien que reciba el apoyo de éste programa y considere que no lo necesita realmente. El 12% que declaró de forma afirmativa, significa un reto para la operación del programa. De igual forma cuando se les pidió calificar la honestidad en la entrega de apoyos en una escala del 1 al 10 donde 10 es totalmente honesto y 1 nada honesto el 90% de los beneficiarios calificó con siete o más al programa¹¹.

Problemas enfrentados

La naturaleza de la práctica implica un proceso de cambio institucional y cultural que ha encontrado diversas resistencias, tanto formales como informales. Entre ellas se encuentra la voluntad política de los gobiernos locales, que en ocasiones, se ve limitada por la problemática generada durante los periodos electorales; la dificultad para informar a los beneficiarios sobre el ejercicio de sus derechos políticos y sociales y sobre los mecanismos para presentar quejas y denuncias, debido a cuestiones geográficas y al hecho de que la ejecución de los programas esté, en su mayoría, a cargo de las autoridades municipales; una incipiente cultura de denuncia y limitados resultados en

¹¹ 58% entre 9 y 10 y 32% 7 y 8.

materia penal electoral; una limitada profesionalización de las OSC en materia de rendición de cuentas e incidencia en políticas públicas, así como la falta de mecanismos eficientes para el ejercicio de la contraloría social.

Lecciones aprendidas

Sin duda, el esfuerzo de protección emprendido por la SEDESOL, merece un reconocimiento, por ser la Secretaría con más impulso en la materia. A pesar de lo anterior, un contexto electoral difícil, permitió identificar alcances y limitaciones a las acciones realizadas. Por un lado la dificultad para aterrizar a nivel local los principios de ética y legalidad, en un país cuya clase política estuvo acostumbrada a funcionar de manera clientelar y corporativa y por otro, la falta de instrumentos jurídicos, que le den carácter vinculatorio a muchas de estas acciones, no solo con el fin de hacerlas de cumplimiento obligatorio, sino de avanzar hacia la institucionalización de muchas de ellas. A continuación se presenta un recuento de observaciones a tomar en cuenta para continuar en el blindaje:

- La información, tanto cualitativa como cuantitativa, sobre la problemática del clientelismo y el uso político electoral de los programas sociales, es muy limitada, lo que vuelve necesaria la documentación de las diversas prácticas y medidas implementadas por los tres órdenes de gobierno.
- En materia de Blindaje Electoral, es indispensable la participación coordinada de todos los actores que intervienen en la ejecución de los programas sociales. En este sentido, el ejercicio de esta práctica ha demostrado la importancia de funcionarios locales, cuya cercanía a los beneficiarios les permite llevar las acciones a su cumplimiento.
- La celebración de reuniones de trabajo y acuerdos de colaboración, genera un clima de confianza entre los diversos actores, a la vez que contribuye a fortalecer el andamiaje institucional en materia de transparencia, contraloría social y prevención de delitos electorales en relación con la operación de los programas sociales. Es por ello que el seguimiento puntual a los compromisos adquiridos, es determinante para la obtención de resultados efectivos.
- La consolidación de una cultura de denuncia, requiere facilitar y acelerar los procesos de presentación y resolución de quejas y denuncias, a fin de brindarle a la ciudadanía mecanismos más eficientes que incentiven el ejercicio de la contraloría social.
- Es recomendable avanzar en la institucionalización de las medidas de protección de programas sociales, a fin de que encuentren fundamento no únicamente en la voluntad política de los actores, sino también en el marco normativo que regula su operación.

Agenda pendiente

El blindaje de los programas sociales, ha demostrado ser una estrategia necesaria en este país. La importancia de generar una conciencia, tanto en funcionarios como en beneficiarios, exige tomar medidas de fondo que busquen modificar las estructuras establecidas para funcionar a la par de una cultura política clientelar. En este sentido, los funcionarios locales juegan un papel fundamental. Involucrar a estos actores, no solo con talleres de capacitación sino en la construcción de ciudadanía, demostrando que a nivel local también hay muchos actores interesados en la transparencia y el reconocimiento de la política social como un derecho, representa una asignatura pendiente, que deberá abordarse en el futuro próximo.

Así mismo, a continuación se esbozan algunas medidas que, apoyadas en la experiencia de la Secretaría, se considera importante sean tomadas en cuenta:

- Es necesario que las prácticas de transparencia y legalidad se plasmen en la normatividad vigente, y de manera específica en las reglas de operación de todos los programas sociales a cargo de la Institución. De esta manera, se establecerían mecanismos concretos que permitan a los beneficiarios, el ejercicio real de la contraloría social, la participación social y la denuncia popular; así como la certeza en la implementación de diversas medidas preventivas en tiempos electorales, entre las que se encuentran la reprogramación de la entrega de beneficios, de la celebración de eventos masivos y de las acciones de difusión de los programas sociales.
- De la misma forma, los cambios a las reglas de operación contribuye, como lo demuestran las evaluaciones externas, a aumentar la eficiencia y efectividad de los programas a cargo de la Dependencia. Ello representa una oportunidad para trabajar con el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para lograr que la rendición de cuentas repercuta en un mayor impacto y alcance de las acciones de combate a la pobreza.
- Robustecer y profesionalizar las acciones de contraloría social y monitoreo ciudadano realizadas por beneficiarios y OSC, respectivamente. Para ello, es necesario continuar trabajando en tres frentes: la capacitación de OSC y beneficiarios; la sensibilización de los actores políticos de los tres órdenes de gobierno, para que creen mecanismos que facilitan esta tarea; y el fortalecimiento del marco legal en el cual se inscriben estas acciones, entre los que se encuentra el Reglamento a la Ley General de Desarrollo Social.
- Colaborar con la SFP y la FEPADE en mejorar el sistema de quejas y denuncias con el fin de facilitar su presentación y pronta respuesta; la reforma a la legislación penal electoral, que permita denunciar diversas prácticas que vulneran los derechos políticos y sociales de los beneficiarios.

- Vigilar la calidad y puntualidad de la información producida en materia de transparencia a efecto de que sea utilizada de manera oportuna. Esto implica hacer estudios para saber qué tipo de información, hacia quién debe dirigirse y a través de qué canales, con el fin de fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia de los programas.

Referencias

Acuerdo de Creación de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción, Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre del 2000.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad, IFE, México, 19 de febrero de 2006.

Agenda Presidencial de Buen Gobierno, Presidencia de la República, México, 2002.

Bases de Colaboración Interinstitucional para contribuir a la atención oportuna y eficaz de las denuncias que se formulen por la ciudadanía en general, con motivo de hechos presumiblemente delictivos por conductas ilícitas relacionadas con la utilización indebida de programas sociales con fines políticos, 13 de mayo de 2003.

Guía Rápida, Programas de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, México, D.F., Abril 2006.

Informe de Labores de la Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, Diario Oficial de la Federación, 9 de febrero de 2004.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

Manual Ciudadano: SEDESOL a los Ojos de Todos, Secretaría de Desarrollo Social, Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia, Transparencia Mexicana, IFE, FEPADE, IFAI y SFP, México, 2002-2005

Manual "Micro Regiones", SEDESOL, STPS, SSA, SRA, SEMARNAT, SEP, SFP, SE, SCT, SAGARPA, ST, SEGOB, SHCP, SENER, México, 2004.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, 2001-2006, Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.

Pronunciamiento por la Legalidad y Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006, Comisión Nacional de Desarrollo Social, 15 de diciembre de 2005.

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 18 de enero de 2006.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Manual Ciudadano, Sedesol a los ojos de todos

Secretaría de Desarrollo Social

Resumen

El Manual Ciudadano es una herramienta simple, de fácil utilización y bajo costo, que hace accesible el monitoreo y vigilancia de los programas sociales a la sociedad civil. Su finalidad es corregir y prevenir la desviación del presupuesto de los programas sociales para fines partidistas-electorales, y poder garantizar así los derechos de los beneficiarios.

En el marco de la estrategia Sedesol a los ojos de todos, el Manual Ciudadano integra por primera vez al conjunto de los programas que instrumenta Secretaría, así como de las formas de participación ciudadana institucionalizada. Es un material informativo, una estrategia de capacitación de organizaciones de la sociedad civil (OSC), un instrumento preventivo, un ejercicio de coordinación intergubernamental y una forma de colaboración entre gobierno y sociedad civil.

El impacto positivo de la práctica se manifiesta, entre otros, por el número creciente de OSC e instancias gubernamentales que se han sumado al proyecto. Destaca como una forma de reconocimiento que el gobierno hace de la capacidad de contraloría social de las OSC, así como una muestra de la existencia de una ciudadanía más participativa y conciente que exige mayores espacios de actuación y una creciente apertura gubernamental.

Antecedentes y contexto

El Manual Ciudadano es un proyecto de colaboración entre gobierno y sociedad civil que comenzó a desarrollarse en junio de 2001 por iniciativa conjunta de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y de Transparencia Mexicana (TM), con el doble propósito de supervisar la correcta operación de los programas sociales y de fomentar la participación ciudadana.

En el entendido de que todo ciudadano tiene derecho a recibir los beneficios sociales que le corresponden y que es obligación del Estado garantizar una administración apropiada de los recursos, el Manual Ciudadano pretende resolver el problema de la desviación presupuestal de programas sociales para fines partidistas-electorales, con el objeto de garantizar que beneficien a quienes legítimamente deban hacerlo.

El documento forma parte de la estrategia Sedesol a los ojos de todos que, como su nombre lo indica, planea transparentar la gestión de la Secretaría. Para la consecución de sus objetivos, el Manual es una herramienta informativa al mismo tiempo que una estrategia de capacitación a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con la intención de que puedan ser contralores sociales efectivos de los programas sociales.

Debido a la relación que históricamente se ha establecido entre gobierno y sociedad en México, el Manual Ciudadano destaca como una forma de reconocimiento que el gobierno hace de la capacidad de contraloría social de las OSC, así como una muestra de la existencia de una ciudadanía más participativa y conciente que exige mayores espacios de actuación y una creciente apertura gubernamental.

No obstante, para que las OSC sean capaces de acompañar y evaluar el ejercicio de gobierno, es indispensable que conozcan los mecanismos de operación de los programas sociales, caracterizados por ser altamente complejos. El Manual integra por primera vez al conjunto de los programas que instrumenta SEDESOL, descritos de forma clara y sencilla, con la intención de hacer accesible la normatividad que rige los programas sociales a la ciudadanía en general y a los beneficiarios en particular.

El proceso de creación del Manual implicó alrededor de un año de trabajo durante el cual poco más de treinta personas participaron en su elaboración, lo cual indica que se trató de un ejercicio de largo alcance a bajo costo.¹² Además, el Manual supuso una estrecha colaboración entre SEDESOL y Transparencia Mexicana para el diseño y revisión del documento, así como para la estructuración de la capacitación de organizaciones sociales. Para esta primera etapa, SEDESOL aportó \$30,000 dólares sin considerar los costos de impresión del instrumento.

¹² Intervinieron en la elaboración del Manual entre 4 y 7 consultores de Transparencia Mexicana, 15 servidores públicos de SEDESOL y otras dependencias, y 10 representantes de organizaciones de la sociedad civil.

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/PublicacionesTI/Caja2002/tk_ch5_public_institutions.pdf, Página 45.

Con la finalidad de precisar el contenido del documento, se convocó a las partes involucradas a presentar sus necesidades y los problemas identificados para que acordaran, con base en ello, los puntos de operación gubernamental necesarios de entender, aclarar y así poder supervisar. Esto se hizo por medio de: a) talleres con funcionarios públicos y OSC, b) revisión de las reglas de operación de los programas sociales administrados por SEDESOL, c) elaboración de cuestionarios para los responsables de los programas, y d) establecimiento de grupos de trabajo específicos entre diversas instituciones.

Desde el año 2002, el documento ha sido distribuido a más de cuatrocientas OSC del país. A partir de las observaciones hechas por éstas al Manual, el documento ha sido reeditado en dos ocasiones: 2003 y 2005, con el objetivo de simplificar, en la medida de lo posible, su contenido y hacerlo más accesible al ciudadano. Paralelamente, se ha capacitado a las organizaciones sociales para la utilización del Manual y del portal de Internet de SEDESOL a través del cual se difunde electrónicamente el documento a la ciudadanía en general y se reciben quejas acerca de los programas sociales¹³, dentro del marco del Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC). Se espera que las OSC capaciten a su vez a otras organizaciones e individuos para ampliar la esfera de influencia del instrumento.

Desarrollo

Con el propósito de responder a la problemática antes mencionada de la desviación de recursos destinado a programas sociales para fines partidistas-electorales, el Manual Ciudadano tiene tres objetivos fundamentales: 1) Prevenir la corrupción; 2) Mejorar el desempeño de los programas sociales; y 3) Consolidar a mediano y largo plazo el buen gobierno en México. A partir de dichos objetivos se pueden identificar tres elementos que caracterizan al Manual: a) como herramienta preventiva, b) de coordinación intergubernamental y c) de colaboración entre gobierno y sociedad civil.

El Manual consta de dos partes: una que expone las formas de participación ciudadana institucionalizada, y otra, que explica los programas que coordina SEDESOL. Cabe señalar que ambas secciones han sido modificadas en las distintas reediciones del Manual. En lo que respecta a la primera sección, referente a las formas institucionalizadas de participación ciudadana, el cambio más significativo se registra entre las versiones 2003 y 2005. En efecto, estas versiones incluían la justificación del documento como tal, es decir, la descripción de los antecedentes, alcances, objetivos y límites del mismo, capítulo que no aparece en la versión 2005 del Manual Ciudadano.

De igual forma, se ha sintetizado la presentación de SEDESOL para dar cabida a un mayor número de instituciones y dependencias relacionadas con la participación ciudadana, la educación cívica y el acceso a la información gubernamental, como lo son:

¹³ La página electrónica donde se anuncia el Manual es:

www.sedesol.gob.mx/Manualciudadano pero actualmente no se encuentra en funcionamiento, como tampoco lo está la dirección electrónica: www.Manualciudadano.org.mx, donde Transparencia Mexicana sugiere a la ciudadanía consultar el documento, así como presentar denuncias y darles seguimiento.

el Instituto Federal Electoral (IFE), que bosqueja el tema de la participación ciudadana; y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que trata la cuestión del acceso a la información pública y el recurso de revisión. Además, se amplían los capítulos de delitos electorales, a cargo de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y de contraloría social, transparencia y combate a la corrupción en los programas sociales, responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Por último, se incluye una breve descripción de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

La segunda parte del Manual expone cada uno de los programas que coordina SEDESOL, por medio de una descripción sintética del programa: objetivo, población a la que se dirige, requisitos para ser beneficiario y, en algunos casos, notas relevantes, como por ejemplo, causa de suspensión de beneficios, estimaciones de metas, entre otros aspectos. Posteriormente se esquematiza el proceso correcto que debe seguir el programa, de forma accesible al ciudadano.

En lo que respecta a la segunda sección, ha evolucionado de forma progresiva: en 2003 se organizó por primera vez a la totalidad de los programas con base en seis subgrupos: Capacidades, Opciones Productivas, Patrimonio, Protección, Desarrollo Local e Inclusión; lo que facilita la utilización del instrumento. En 2005 se amplió la información ofrecida por programa para incluir: a) los tiempos para acceder al programa, b) las figuras de participación social contempladas, c) el marco legal, d) los tipos de apoyo, y d) los montos de las aportaciones locales, en su caso. Este reordenamiento permite conocer de forma puntual información relevante tanto para el beneficiario como para el ciudadano.

Cabe destacar la señalización de los procesos relevantes para la contraloría social incorporados en la última versión, que subsana la crítica hecha a las versiones 2002 y 2003 del Manual por la falta de orientadores claros para las organizaciones sociales, en el sentido de que estas versiones no informaban lo suficientemente acerca de los procesos que debieran ser vigilados y monitoreados por las OSC.

La última sección del Manual, que busca fomentar la participación ciudadana en el monitoreo de programas sociales, incluye un directorio de las instancias gubernamentales participantes en el proyecto, y extiende una invitación a las OSC del país para colaborar en el mejoramiento del instrumento.

El portal de Internet de SEDESOL¹⁴ facilita la obtención de sugerencias en línea, buscando, por ejemplo, combatir la noción de que es inútil presentar quejas ante las propias autoridades de gobierno, al hacerlo ahora vía las OSC. Es decir, las organizaciones son quienes debieran monitorear las denuncias presentadas y darles seguimiento ante las autoridades, aunque en ningún caso suplir las atribuciones de las

mismas. Al mismo tiempo, el rol de las OSC es asesorar a los ciudadanos para que presenten las quejas y denuncias.

Logros alcanzados

El Manual es una herramienta simple, de fácil utilización y bajo costo, que hace accesible el monitoreo y vigilancia de los programas sociales a la sociedad civil. Muestra del impacto positivo que tiene, son el número creciente de OSC e instancias gubernamentales que se han sumado al proyecto: cerca de 400 organizaciones sociales y diversas dependencias públicas.

Asimismo, se ha ampliado el número de programas supervisados, que ahora incluye a todos los programas coordinados por SEDESOL; en un inicio se consideró evaluar sólo a los de mayor incidencia. Se consideran igualmente indicadores como: 1) el número de quejas, denuncias y solicitudes presentadas como parte del programa¹⁵; 2) el número de organizaciones directamente capacitadas para usar el Manual Ciudadano; 3) el número de ciudadanos cubiertos; y 4) el número de acciones correctivas y sanciones aplicadas como consecuencia del instrumento.

Al describir el funcionamiento de los programas sociales, el Manual puede ser considerado como un instrumento más para el ejercicio del derecho a la información pública, de petición y de denuncia; así como para prevenir delitos electorales. Asimismo, el Manual puede verse como un mapa de navegación acerca de las distintas formas de contraloría social, así como una referencia para la planeación estratégica de las OSC en cuanto a objetivos, estrategias y recursos, esto es, qué supervisar, cómo y con qué.

Por lo tanto, el Manual Ciudadano es un nuevo método de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil debido a que presenta las plataformas institucionales para la participación ciudadana, la contraloría social y la rendición de cuentas. Intenta, además, prevenir la corrupción, de forma tal que repercuta positivamente en la eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos. Finalmente, el Manual enfatiza la necesidad de una estrecha colaboración entre las distintas instancias gubernamentales relacionadas con el desarrollo social, para así evitar duplicación de funciones y, por tanto, el uso ineficiente de los recursos públicos destinados al desarrollo social.

Cabe destacar que el Manual, como experiencia innovadora, forma parte del Libro de Oro: los compromisos de las partes interesadas, compilado por el Secretaría Ejecutiva de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), Ginebra 2003, Túnez 2005. Asimismo, está contenido en la publicación Corruption Fighter's Tool Kit, Civil Society Experiences and Emerging Strategies, editado por Transparencia Internacional en 2002.

Durante la creación del Manual, los principales obstáculos fueron resultantes de la interacción incipiente entre el gobierno y la sociedad civil, debido a que, si bien

¹⁵ Se debe tener cuidado con el indicador, su uso puede ser muy subjetivo.

organizaciones y dependencias habían colaborado para la implementación de programas sociales desde hace más de una década¹⁶, para el monitoreo y evaluación no existían antecedentes suficientes.

Esto permitió que se valorara la relación entre SEDESOL y Transparencia Mexicana, como puente para la colaboración entre OSC y el gobierno. La participación de TM permitió, además, adoptar un modelo metodológico que facilitó la reedición del Manual y su exportación a otras entidades gubernamentales, que evitó retrasos en la edición, particularmente durante la revisión del instrumento por parte de las dependencias de gobierno. Por último, también se pudo identificar una falta de claridad en las reglas de operación de los programas analizados, que aunque incluyen los elementos legales mínimos a cubrir, no explican como operan los programas en realidad.

Para el uso del Manual se han identificado problemas operativos resultantes de la falta de capacidad institucional y técnica de las organizaciones participantes en el manejo del instrumento. La falta del dominio de temas como la transparencia, la contraloría social y el funcionamiento del gobierno por parte de la ciudadanía en general y de las organizaciones en particular, representa un obstáculo para el logro de los objetivos planteados en el Manual. Además, el monitoreo permanente de los programas implicará un reto económico importante para las OSC, que no cuentan con recursos propios.

Por ello, se corre el riesgo de que el Manual sea usado para fines político-electorales, aunque los autores del mismo no consideran que esto afecte los resultados de su aplicación, debido a que su objetivo es, en todo caso, transparentar y mejorar la gestión de los programas sociales. De igual forma, el Manual no sustituye la voluntad política del gobierno ni pretende reemplazar a los servidores públicos que actualmente vigilan la correcta ejecución de los programas sociales, sino que representa una herramienta ciudadana que favorece la coordinación entre ciudadanos, entre éstos y las organizaciones ciudadanas, y por último, entre éstas y las autoridades para que supervisen que los programas sociales alcancen no sean utilizados para fines distintos al del desarrollo social.

Finalmente, es posible que la mayoría de las solicitudes presentadas por medio de la página de Internet no cubran los requisitos para ser resueltas por la vía legal. El programa contempla un equipo de analistas que puedan dar seguimiento a estas denuncias, con la finalidad de proponer las modificaciones pertinentes a las normas vigentes y programas existentes. Para incrementar la efectividad del instrumento, las instancias de quejas y denuncias las OSC participan formalmente en la asesoría del monitoreo ciudadano de programas sociales.

Lecciones aprendidas

¹⁶ Como en el caso del Programa Nacional Solidaridad (Pronasol).

Es necesario reconocer que existe, por parte del gobierno, voluntad para valorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar los programas sociales, reforzando así la propia vigilancia que el gobierno realiza. Se trata de un instrumento que permite que la relación gobierno-sociedad civil se materialice en acciones específicas.

El manual ciudadano, constituye una plataforma ciudadana que permite transparentar los programas sociales, y abre espacios para la participación ciudadana en la planeación, ejecución y evaluación de los mismos programas. Ya que reúne, en un solo documento, la descripción de todos los programas sociales de SEDESOL. Lo cual permite que el ciudadano pueda conocer, de forma accesible y sencilla, lo que realiza dicha dependencia.

En este sentido, es un documento que representa un ejercicio de colaboración interinstitucional de bajo costo que puede ser fácilmente replicable en las dependencias que cuentan con programas de desarrollo social y que involucren beneficiarios.

Agenda pendiente

La construcción de un manual sobre los programas sociales, accesible de la ciudadanía, significa un consistente avance en materia de transparencia, a través del cual se podrían detonar experiencias de contraloría social enfatizando procesos específicos. Hace falta que la propia SEDESOL estimule este tipo de experiencias, subrayando en el propio manual las áreas vulnerables o de más discrecionalidad en la operación, a fin de que cualquier ciudadano interesado pueda identificar fácilmente los momentos que requieren mayor vigilancia.

El instrumento constituye una herramienta de trabajo muy efectiva para el ciudadano común que por primera vez se acerca a los programas sociales, sin embargo, sería muy oportuno que se integrara la opinión de los beneficiarios y, en este sentido, construir un manual de fácil comprensión para quienes los receptores de la política social.

Finalmente, es importante señalar que, a pesar de que el sistema de atención de quejas no permite una correcta interacción con las dependencias, al minimizar la incidencia y la participación de las organizaciones en estas instancias, y el formato de la solicitud no resulta adecuado para las organizaciones, pues está diseñado para quejas de carácter individual, el modelo de manual permite al usuario, en primera instancia, identificar cuáles son los momentos del proceso y las obligaciones a las que se sujeta, reconociendo cualquier acto de autoridad no cumpla con la normatividad.

Referencias

Manual Ciudadano 2005, SEDESOL a los ojos de todos. Secretaría de Desarrollo Social, Transparencia Mexicana. México 2005

http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones/manual_ciudadano_2005/ManualCfin.html

Manual Ciudadano 2003, SEDESOL a los ojos de todos. Secretaría de Desarrollo Social, Transparencia Mexicana. México 2003

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_manual_ciudadano

Manual Ciudadano 2002, SEDESOL a los ojos de todos. Secretaría de Desarrollo Social, Transparencia Mexicana. México 2002

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Manual%20Ciudadano/Manual_ciudadano_2001.pdf

Bohórquez, Eduardo et Castellanos, Roberto. Citizens' Manual for Monitoring Social Programmes, Mexico. En Corruption Fighter's Tool Kit, civil society experiences and emerging strategies. Transparency International, Germany 2002.

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/PublicacionesTI/Caja2002/tk_ch5_public_institutions.pdf

Viveros Salinas, Ana Luisa. Del derecho a saber... al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil, en Monsiváis, Alejandro (comp.) Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas, IFE-CEMEFI. México 2005

Secretaría de Desarrollo Social

<http://www.sedesol.gob.mx/publicaciones>

Transparencia Mexicana

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/Manualciudadano>



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Modelo de Contraloría Social Comunitaria del programa Hábitat

Secretaría de Desarrollo Social

Resumen

El Modelo de Contraloría Social Comunitaria del Programa Hábitat es una instancia organizativa integrada por habitantes de las colonias o barrios de atención prioritaria que participan en el Programa Hábitat, cuyo propósito general es dar seguimiento y vigilar que las obras o acciones que se ejecutan en su localidad cumplan las metas establecidas, y que los recursos invertidos en ellas se apliquen con transparencia.

Lo innovador del modelo consiste en la incorporación de jóvenes de la localidad en las actividades de capacitación y acompañamiento, así como su flexibilidad para incorporar formas organizativas ya existentes en las comunidades. La Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de la Función Pública han instrumentado este modelo a partir de 2005.

Antecedentes y contexto

El programa Hábitat, creado en 2003, está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano mediante la instrumentación de un conjunto de acciones que combinan, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario. Los principios que guían las acciones de Hábitat son la corresponsabilidad con los gobiernos estatales, municipales, organizaciones de la sociedad civil, y los habitantes de las colonias y barrios; y la transparencia en la asignación y aplicación de los recursos.

El programa Hábitat concibe la organización y participación de las comunidades como un factor clave en las tareas de diagnóstico de necesidades, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de tipo urbano y social, considerando que son ellas las más informadas de su situación social y las más interesadas en que las acciones concluyan conforme a lo previsto.

Por esta razón, a partir del 2005, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP) implementaron un Modelo de Contraloría Social Comunitaria (MCSC), para apoyar a los habitantes de las colonias y barrios participantes en el programa Hábitat para que realicen el seguimiento y vigilancia de las acciones que se ejecutan en su localidad.¹⁷

Los antecedentes de este ejercicio de contraloría social se encuentran en la Ley General de Desarrollo Social, que reconoce a la contraloría social como el mecanismo para que los beneficiarios verifiquen el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos; y en un programa piloto de contraloría social comunitaria que se aplicó en 2004 en los estados de Baja California Sur, Campeche, Guanajuato y Guerrero, con el propósito de fomentar la participación de los prestadores de servicio social en la vigilancia del programa, así como en procesos de microplaneación participativa de su comunidad.

La instrumentación de un modelo de contraloría social comunitaria dentro del programa Hábitat buscó resolver el problema de la desconfianza y poca credibilidad que los beneficiarios tenían en el gobierno, y evitar que los apoyos de infraestructura urbana y desarrollo social del programa fueran utilizados con fines político-electorales y sin transparencia.

Desarrollo

El MCSC de Hábitat es una instancia organizativa integrada por habitantes de las colonias o barrios de atención prioritaria que participan en el programa Hábitat, cuyo propósito general es dar seguimiento y vigilar que las obras o acciones que se ejecutan

¹⁷ Portal electrónico de blindaje electoral, www.blindajeelectoral.gob.mx, 22 de octubre de 2006.

en su localidad cumplan las metas establecidas, y que los recursos invertidos en ellas se apliquen con transparencia.

Los objetivos del MCSC son: fortalecer las acciones de control preventivo; procurar mayor honestidad y transparencia en la administración de los programas de carácter público; promover la rendición de cuentas; contribuir a una prestación de servicios más eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria; y mejorar los canales de diálogo, participación y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y la ciudadanía.

El MCSC de Hábitat tiene un diseño flexible para adecuarse a las particularidades de cada barrio o comunidad. Lo esencial es promover la participación activa de los habitantes, si es que no existe, así como respetar, reconocer y aprovechar la experiencia y la tradición organizativa de las personas.

Prueba de ello es que los nombres, formas y estructuras que puede adoptar la contraloría social comunitaria en cada barrio o colonia son variadas: comités comunitarios, contralores sociales, auditores preventivos, vocales de control y vigilancia, vocalías de contraloría social, contralores comunitarios, contralores ciudadanos, comisiones de transparencia, consejos de participación social y comités de vigilancia, entre otros. Cada comunidad decide el nombre que le quieren asignar, el número de miembros que la integran, los mecanismos de selección, la estructura interna o los cargos a desempeñar.

Mediante estas formas de organización, la población percibe que puede planear y definir conjuntamente con el gobierno los problemas y necesidades más apremiantes, las alternativas de solución y la mejor utilización de los recursos humanos y materiales disponibles. Asimismo, este MCSC permite identificar oportunamente efectos negativos o indeseados de los programas sociales para generar soluciones a éstos.

Para llegar a conclusiones que sirvan al mejoramiento del programa, la Contraloría Social Comunitaria asume las siguientes funciones: 1) Solicitar información a las autoridades federales, estatales y municipales en torno de los programas de desarrollo social y urbano que se ejecutan en su barrio y que considera necesaria para el desempeño de sus funciones 2) Realizar visitas a las obras, acciones o proyectos impulsados por el programa Hábitat, en coordinación con los gobiernos estatal o municipal 3) Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la correcta aplicación de los programas de desarrollo social 4) Emitir informes sobre el avance de los proyectos a los cuales les da seguimiento 5) Informar al resto de la comunidad, mediante diversos mecanismos, respecto al avance de los proyectos, obstáculos y elementos facilitadores detectados, tiempos previstos y la calidad de las acciones.

Es importante señalar que la creación y el fortalecimiento de las instancias de Contraloría Social, en los municipios participantes del programa Hábitat, se basa en la colaboración de jóvenes becarios universitarios prestadores de servicio social, quienes capacitan a los habitantes de los barrios para constituirse y desempeñar las funciones propias de seguimiento a los proyectos. La labor de estos jóvenes es un pilar fundamental sobre el cual se construye e instrumenta el MCSC de Hábitat.

Respecto a los recursos con los que se financia el MCSC, es pertinente señalar que el apoyo federal se complementa con una aportación, al menos equivalente, del gobierno local. Para contar con los recursos federales mencionados, las instancias ejecutoras deben presentar sus propuestas de inversión ante la delegación de la SEDESOL en la entidad. Así, el programa busca potenciar los subsidios federales con la aportación de los recursos estatales, municipales e incluso con la de los propios beneficiarios para propiciar el desarrollo de las zonas urbano-marginadas y su integración a las ciudades, dentro de un marco de participación y planeación comunitaria.¹⁸

La estrategia de instrumentación del MCSC de Hábitat es la siguiente. En una primera etapa, la delegación de la SEDESOL promueve el modelo de Contraloría Social en los municipios que participan en el Programa Hábitat. En una segunda etapa, la delegación de la SEDESOL selecciona proyectos de contraloría social en coordinación con los municipios, y asigna a cada joven becario, que aún no han sido convocados, un número mínimo de tres y máximo de cinco proyectos para que él capacite y acompañe a los beneficiarios en las labores de contraloría social de esos proyectos.

En una tercera etapa, se convoca a los jóvenes becarios de las universidades y centros de enseñanza locales. En una cuarta etapa, la delegación de SEDESOL capacita a los jóvenes becarios seleccionados sobre aspectos normativos y operativos del Programa Hábitat, la contraloría social comunitaria, así como en torno de las obras, acciones y servicios ejecutados, o por ejecutar, en las zonas de atención prioritaria. Los materiales de capacitación son elaborados por el personal del programa Hábitat y de la SFP. Durante la capacitación los jóvenes becarios eligen dentro del grupo a un coordinador que los dirige y que será el enlace con la delegación, municipio y el Órgano Estatal de Control (OEC).

En una quinta etapa, la delegación, el OEC y el municipio, con la participación de los jóvenes becarios, convocan y reúnen a los beneficiarios o a los integrantes de los Comités de Barrio que representan a la población de las zonas donde se tienen planeadas acciones del programa, con el objetivo de darles información sobre las características del programa Hábitat, los proyectos a desarrollar en la comunidad, los tiempos de ejecución y las acciones de contraloría social para incentivar la participación de los beneficiarios. Los becarios invitan a los beneficiarios para que constituyan un organismo de contraloría social y participen de forma coordinada con la delegación, el municipio y el OEC en el seguimiento de los proyectos Hábitat que se ejecutan en su localidad. Es importante destacar que si existen instancias organizativas en el barrio se les invita a que asuman las tareas de contraloría social. Los becarios pueden sugerir algunos mecanismos de integración siempre y cuando respeten las decisiones de los participantes.

¹⁸ Los jóvenes becarios que capacitan a los órganos de contraloría social son apoyados durante seis meses con un estímulo de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos) federales al mes durante seis meses, lo que equivale a \$1,500.00 (mil quinientos pesos) por cada becario. Es conveniente designar al menos tres jóvenes por cada polígono o zona de atención prioritaria, lo que equivale a \$4,500.00 (cuatro mil quinientos pesos).

En una sexta etapa, y una vez conformado el órgano representativo de la comunidad para el seguimiento de los proyectos Hábitat, sus integrantes participan en un proceso de capacitación impartido por los jóvenes becarios en coordinación con la delegación, el municipio y el OEC. En una séptima etapa, el órgano de contraloría social comienza con el desarrollo de sus funciones. Los becarios registran la fecha de instalación e inicio de la operación en el Plan de Trabajo. En una última etapa, se llevan a cabo las visitas para dar seguimiento a los proyectos. Los resultados de los recorridos son registrados tanto por los becarios como por los integrantes de la contraloría social de la comunidad en informes y reportes periódicos.

Finalmente, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (SDUOT), la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT) y la SFP son las encargadas de dar seguimiento y evaluar las estrategias de difusión, capacitación y operación de la Contraloría Social de acuerdo con los recursos disponibles. En base a los resultados de esta actividad, dichas instancias revisan el esquema de operación del modelo de Contraloría Social y realizan las modificaciones que procedan.

Lecciones aprendidas

El MCSC cuenta con varios atributos: un sistema explícito de registro y de evaluación; una alta incidencia pública y social; es sostenible en el tiempo, y es susceptible de ser replicado en otras latitudes. Por lo que se señalan los siguientes puntos:

- Los informes elaborados por los becarios y por los beneficiarios sobre el avance y desarrollo de los proyectos en cada comunidad aseguran que haya un sistema explícito de registro y de evaluación.
- Al haber incluido al MCSC en las reglas de operación del programa Hábitat, se asegura la institucionalización y sostenibilidad en el tiempo de una práctica que promueve la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la corresponsabilidad.
- Dado que el modelo tiene un diseño e instrumentación flexible, que respeta y promueve las formas de organización comunitaria previas, es susceptible de ser replicado por otros países u organizaciones que manejen programas sociales.
- Al haberse focalizado en municipios con grandes montos de inversión en infraestructura social y urbana, se aseguró que el ejercicio de contraloría social llegará al grupo de población más pobre. Sin embargo, muchas veces la verificación requiere de conocimientos técnicos que difícilmente se encuentran accesibles a las contralorías.

Agenda pendiente

La contraloría social de Hábitat, representa un mecanismo que la ciudadanía requiere para involucrarse, institucionalmente, en la definición de políticas, por ello el hecho de haber sido incorporadas a las reglas de operación les da la capacidad a los beneficiarios de organizarse para la vigilancia y propuesta. Sin embargo, en el ejercicio cotidiano, se encuentran todavía vacíos, o ventanas de oportunidad que, para un mejor desempeño, deberán atenderse. Se mencionan algunos a continuación:

Es necesario definir mecanismos que hagan públicos los informes de avance y desarrollo de los proyectos en cada comunidad, sistematizando la evaluación del impacto, a la par de un análisis de los resultados obtenidos en las contralorías ciudadanas, de tal manera que se pueda tener una visión integral de la instrumentación del programa.

En este sentido, para involucrar de manera efectiva a los actores locales, es necesario incorporar la perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales como parte de la formación a becarios y contralores ciudadanos.

Finalmente, ejercicios de contraloría como el que se presenta, representan una oportunidad de inclusión para una serie de actores locales que se ven directamente afectados por políticas públicas específicas, lo que sin duda es un avance en el tema de la participación. El problema es que, muchas de las veces, la participación –aún siendo fomentada desde el gobierno- no deja de ser marginal, debido a los requerimientos técnicos que exige. Para un ciudadano común, la especificidad técnica de las políticas le resulta ajena de primera instancia. En este contexto, la inclusión se convierte en un elemento legitimador. Por ello se considera insuficiente este mecanismo, si no va acompañado de una política de transparencia por parte de las autoridades y de una capacitación específica, no solo en cuanto al reconocimiento de los derechos por parte de los beneficiarios, sino acerca de las acciones a realizar.

Referencias

Modelo de Contraloría Social Comunitaria, México, Secretaría de Desarrollo Social-Secretaría de la Función Pública, 2005, pp. 27. [Manual]

Portal electrónico de blindaje electoral, www.blindajeelectoral.gob.mx, 22 de octubre de 2006.

Presentación de Contraloría Social, México, Secretaría de Desarrollo Social, disponible en www.blindajeelectoral.gob.mx, diciembre de 2005. [Presentación Ejecutiva]



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Convocatoria del programa de coinversión social (PCS): construcción de ciudadanía: monitoreo y blindaje electoral

Instituto Nacional de Desarrollo Social, SEDESOL

Resumen

En respuesta a una petición de organizaciones de la sociedad civil, El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), a través del programa de coinversión social, publica, desde 2003, una convocatoria dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con el propósito de realizar proyectos orientados a contribuir al fortalecimiento de la cultura de participación, legalidad y denuncia popular, que favorezca la construcción de ciudadanía como elemento indispensable para el desarrollo social.

Para 2006 se aprobaron 36 proyectos, por un monto de coinversión (recursos públicos + aporte de OSC) de \$ 24, 703,741.04, financiamiento que permitió que 17 proyectos de la sociedad civil, se abocaran al monitoreo de los programas sociales en el proceso electoral de julio de este año.

Antecedentes y contexto

A partir de 2003, debido al creciente número de organizaciones que se dedicaban a ejecutar acciones de vigencia de los derechos políticos y sociales, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) promovió la creación de un manual donde cualquier persona pudiera observar el manejo de los recursos de los programas sociales. El grupo de ciudadanos que fueron convocados para discutir la elaboración de este manual pertenecían tanto al sector social como al gubernamental. En ese grupo de trabajo se encontraba Alianza Cívica, A.C., Transparencia Mexicana, A.C., El Instituto Federal Electoral (IFE), La Secretaría de la Función Pública (SFP), La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) y de varios programas y direcciones de la SEDESOL.

En el marco de este grupo y en respuesta a la necesidad de contar con financiamiento para apoyar las actividades que varias de las OSC venían desarrollando, surgió la idea de hacer una convocatoria de coinversión social que centrara sus objetivos en la participación cívica, la vigilancia, el monitoreo ciudadano y el fortalecimiento de contralorías sociales.

La primera convocatoria se emitió en febrero de 2003 y participaron 15 proyectos, pero cada año fue adquiriendo mayor importancia y para 2006 se presentaron 67 proyectos.

Es importante considerar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y posteriormente la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por OSC (2004) amplían y dan cause institucional al interés de la ciudadanía sobre el quehacer público y el uso de los recursos gubernamentales.

Así, la experiencia acumulada por parte de organizaciones de la sociedad civil en la observación de los procesos electorales desde 1994, permitió detectar mecanismos de compra y coacción relacionados con el uso político electoral de los programas sociales, identificando a la falta de una cultura de derechos por parte de los beneficiados de los programas sociales, como elemento que ha permitido que esquemas de clientelismo electoral, que actúan de forma contraria a la legalidad, la legitimidad y la vida democrática, perduren.

A partir de lo anterior, se ha promovido la realización de foros, talleres, pláticas y trabajo de campo sobre todo, con las beneficiarias del programa Oportunidades, en temas de transparencia, rendición de cuentas y blindaje electoral de programas sociales. Para la capacitación en estos temas se han aprovechado los conocimientos, experiencia y metodologías desarrolladas por las OSC, lo que ha generado un incremento en las solicitudes de financiamiento público para atender la demanda de las instituciones.

Con el fin de dar respuesta a esta preocupación gubernamental y fomentar la participación ciudadana, el INDESOL, a través del programa de coinversión Social, emite anualmente desde el 2003, una convocatoria para proyectos de organizaciones de la sociedad civil en el tema de blindaje electoral (monitoreo de programas sociales).

Lo cual ha fortalecido la participación de la sociedad civil en el conocimiento y difusión de los derechos económicos y sociales de la población beneficiaria, así como la vigilancia y transparencia de los recursos públicos destinados al desarrollo social.

Desarrollo

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), es un órgano desconcentrado de la SEDESOL, que tiene como misión procurar el fomento de las actividades de desarrollo social de las Organizaciones de la Sociedad Civil mediante el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y mecanismos para la construcción de una relación gobierno-sociedad civil incluyente, equitativa, participativa y democrática.

Dentro de los objetivos generales del INDESOL se encuentra el fortalecimiento de la relación del gobierno federal con los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil en materia de desarrollo social mediante la aplicación de fondos institucionales para el desarrollo de proyectos, esquemas innovadores de participación y corresponsabilidad para fortalecer el capital social y la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o marginación.

Para dar cumplimiento a este objetivo, el INDESOL tiene a su cargo el Programa de Coinversión Social (PCS), que brinda apoyo financiero complementario a proyectos dirigidos a la superación de la pobreza y la atención a grupos vulnerables. El PCS se basa en el principio de corresponsabilidad, el cual se materializa a través de un esquema de coinversión en el que se suman los recursos que aportan los actores sociales que propongan los proyectos y la SEDESOL, procurando la inclusión de otros actores sociales.

Bajo el estatus de “Fondo de Coinversión Social”, carácter que tuvo el fondo hasta el año 2000, el programa federal operaba con base en procesos no estructurados, inconexos y escasa transparencia.

En el año 2001, a raíz de su cambio a Programa de Coinversión Social (PCS), el INDESOL dio paso a una reorientación en la visión y objetivos del Programa, dirigiéndolo hacia el impulso de la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad civil, como un medio para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación, desigualdad por género o vulnerabilidad social. Dos cambios importantes en esta lógica de orientación democrática y de desarrollo fue la operación del programa a partir de la emisión de convocatorias públicas, así como la incorporación de la perspectiva de género como eje transversal.

Los cambios en el PCS mostraron la necesidad de contar con una normatividad que le diera formalidad y definiera sus procedimientos de manera clara y transparente. Debido a ello, actualmente, cuenta con procesos y criterios de operación precisos que garantizan la equidad y transparencia en la distribución de los apoyos.

Bajo la óptica de la corresponsabilidad como principio rector, el PCS ha permitido impulsar procesos de vinculación y articulación entre diversos actores sociales (organizaciones de la sociedad civil, gobierno, academia), lo que lo convierte en un promotor efectivo del encuentro y diálogo constructivo para el desarrollo social.

Los actores que pueden participar presentando proyectos son: las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas de educación superior, centros de investigación y gobiernos municipales.

Cada año, el Indesol emite diversas convocatorias en su página electrónica: www.indesol.gob.mx. Cada convocatoria indica, entre otros, los siguientes aspectos: a qué tipo de actor social está dirigida, las características de los proyectos a apoyar, los montos máximos de apoyo, la aportación mínima que deberá hacer el actor social al proyectos para que éste pueda recibir el apoyo del PCS, los requisitos y documentación necesaria, los lugares y plazos para presentar proyectos.

Los actores sociales interesados en alguna convocatoria deben entregar sus propuestas en el formato oficial de presentación de proyectos vigente. El formato se puede descargar desde la página electrónica del INDESOL, en el apartado de "Coinversión Social".

Los proyectos se reciben en las fechas y lugares indicados en las convocatorias. Una vez que la documentación esté completa y cumplan los criterios para participar, son dictaminados por una comisión conformada por un miembro de la academia, un servidor público y un representante de una OSC relacionada con el tema a dictaminar, la cual determina los que son elegibles para recibir el apoyo del PCS mediante la firma de un convenio. Dicha comisión, se sujeta a los criterios de selección referidos en las reglas de operación y los resultados de la validación y el dictamen son publicados en la página electrónica del INDESOL.

Los actores sociales cuyos proyectos han sido apoyados, entregaron informes parciales y finales, a través de los cuales se demostró la utilización de los recursos federales en los términos establecidos en el convenio.

El PCS opera bajo cinco estándares de servicio a sus usuarios: oportunidad, honestidad, imparcialidad, amabilidad y transparencia. Los compromisos en este sentido, así como los medios para realizar sugerencias, quejas o denuncias sobre la operación del PCS se especifican en una "Carta Compromiso al Ciudadano", que forma parte del trámite de solicitud para obtener recursos del programa de coinversión social para la ejecución de proyectos. El seguimiento a los proyectos participantes en esta convocatoria se da a través del sistema de administración de proyectos del PCS (sistema informático); de los informes parciales y finales de las OSC participantes en la convocatoria, así como los productos comprometidos en sus proyectos (publicaciones, manuales, carteles, videos, etc.), de visitas de campo del área evaluación y seguimiento de INDESOL y talleres de articulación e intercambio de experiencias a cargo del área de profesionalización e investigación

Los proyectos de coinversión presentados a las convocatorias 2005 y 2006 se enfocaron a los siguientes temas: monitoreo de programas sociales, construcción de agendas ciudadanas, observación durante la jornada electoral, identificación de puntos críticos del proceso electoral, reforma electoral, delitos electorales, espacios de discusión y análisis, foros, seminarios, y conferencias, coordinación entre actores sociales y gubernamentales para mejorar las políticas de transparencia y registro en video y cápsulas radiofónicas

En este sentido, los objetivos establecidos para la convocatoria de blindaje electoral 2006 fueron:

1. Contribuir a la cultura y el ejercicio de transparencia y blindaje electoral de los programas sociales con actividades que: impacten en la opinión pública, que generen capacidades y activos en la ciudadanía y constituyan instancias o grupos de vigilancia local, con el propósito de crear dispositivos ciudadanos para la prevención y/o disuasión de delitos electorales.
2. Generar mecanismos que promuevan una cultura cívica y la deliberación y formulación de agendas públicas para la participación ciudadana de manera informada, activa y responsable de cara a los asuntos públicos que afectan la calidad de vida de la población y mecanismos de promoción de la intervención ciudadana en los programas y estrategias públicas.
3. Apoyar la construcción y capacitación de núcleos ciudadanos que participen en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados de monitoreo para observar, dar seguimiento y proponer mejoras en el desempeño gubernamental, la utilización de recursos públicos y combatir prácticas de corrupción en la función pública.

Finalmente, de 67 proyectos que se presentaron, se aprobaron 36, por un monto de coinversión (recursos públicos + aporte de OSC) de \$ 24 millones 703 pesos. De los cuales 17 proyectos estaban dirigidos a monitoreo de programas sociales, dos proyectos son de cobertura nacional, 15 proyectos con presencia en 12 estados, abarcando distritos electorales, micro regiones, ejidos, municipios y comunidades indígenas (nahuas, otomíes, totonacas, mixes, zapotecas, purépechas y chontales). El 90 por ciento contemplan acciones de capacitación en derechos civiles y político, en presentación de denuncias por delitos electorales, en observación electoral, en transparencia y rendición de cuentas, y todos requieren la producción de materiales de formación y difusión. Un 20 por ciento, promueven formas de articulación como redes o centros de información, y 4 OSC, se proponen incidir en medios de comunicación. Estos proyectos permitieron la movilización social de 49,246 personas que participan como beneficiarios directos de los proyectos seleccionados.

Aunado a lo anterior, se realizaron otras actividades relacionadas con la convocatoria 2006, tales como la asesoría presencial, vía telefónica e Internet a las organizaciones que así lo requirieron; dos talleres de articulación entre organizaciones apoyadas por la convocatoria, en las cuales se compartieron experiencias, metodologías y resultados; así

como, el Foro Nacional sobre “La Participación de las OSC en el proceso electoral”, con la participación de 400 OSC a nivel nacional; transmisión de las tele conferencias: “Monitoreo Ciudadano de Programas Sociales” y “Resultados del Foro Nacional: El papel de la organizaciones de la sociedad civil en el proceso electoral”.

Los principales problemas que se han enfrentado en la operación de está convocatoria en blindaje electoral del PCS son:

1. Por tratarse de un programa del gobierno federal, dirigido a participación en políticas públicas y derechos políticos, en particular en el proceso electoral del 2006, se observó que varias de las organizaciones se mostraron cautelosas al no querer proporcionar información detallada, puse asumen con desconfianza las acciones de seguimiento, lo que dificulta la retroalimentación de experiencias.
2. Aún existen pocas OSC que tienen como campo de especialidad la promoción de los derechos políticos y la incidencia en políticas públicas.
3. Hay una gran dispersión geográfica de los proyectos y de las organizaciones. La diferencia en los campos de incidencia (trabajo en política pública a nivel federal, estatal y municipal o con comunidades de base) y las diversidad de tendencias políticas, dificulta los procesos de articulación entre OSC, sobre todo en el contexto de las elecciones 2006, donde se radicalizaron las posturas político-partidarias
4. Las OSC consideran que existe una falta reconocimiento público y político con respecto a estos temas.

Lecciones aprendidas

Las convocatorias que responden a intereses manifestados por la sociedad civil, se convierten en espacios de referencia, en este caso, se promueve la articulación y coordinación entre diversas instituciones y programas gubernamentales, así como con organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Las OSC participantes se relacionan con otras organizaciones que elaboran proyectos con temáticas similares, intercambian materiales y metodologías de capacitación, lo que demuestra que se está generando un expertise y se está aprovechando el camino recorrido.

Si bien es posible construir espacios de articulación y redes participativas con capacidad para incidir en política pública, aún son pocas las organizaciones que asumen compromisos estratégicos de coordinación para elaborar propuestas comunes, pues continúa habiendo mucho protagonismo y trabajo aislado de las organizaciones.

Debido a lo anterior, se tiene que las organizaciones recientes y/o con menor capacidad de gestión, que son el 70% de las que participan en la convocatoria, tienen menos posibilidades de acceder a los recursos y por lo tanto de desarrollar experiencias

propias, por lo cual, es necesario se otorgue mayor apoyo en fortalecimiento institucional, información y capacitación, sobre todo en aspectos metodológicos y desarrollo conceptual.

A partir de las convocatorias, es posible identificar cuáles han sido los temas más sólidos y con mejores resultados. Siendo la “promoción del voto libre y secreto” el de mayor interés y el monitoreo de programas sociales, el menos desarrollado. De lo anterior, se desprende que, para este último, hacen falta recursos y metodologías a las que se puedan apegar las organizaciones menos establecidas.

Finalmente, es importante subrayar el enfoque que, desde las OSC hay de las instituciones y viceversa, pues es la manera en que se relacionan cotidianamente. Un ejemplo de ello es que debido a que las organizaciones tienen poca información sobre el funcionamiento de los programas y las estructuras gubernamentales, las instituciones de gobierno ven a las organizaciones como posibilidad de consulta y no como oportunidad para la construcción conjunta de política pública.

Agenda pendiente

Dada la crisis de legitimidad que tienen la mayoría de las instituciones, las organizaciones civiles tienen capacidad para lograr mayor liderazgo entre la población, y a partir de ahí, construir en conjunto con el gobierno políticas de consenso. Sin embargo, en México subsiste una visión utilitaria tanto de una como de otra parte, que, por un lado, al no tomar en cuenta la opinión, impide que se lleven a cabo políticas a partir de la incidencia ciudadana y por otro, no permite el desarrollo de capacidades, desde la sociedad civil.

En este sentido, la participación, debiera ser un incentivo para los tres ámbitos de gobierno, desde los que se deben fomentar las actividades de las OSC, generando espacios para compartir metodologías, difundir experiencias, intercambiar publicaciones, etc., de forma que existan mayores posibilidades de articulación, diálogo e incidencia. Para ello, deberán tomarse en cuenta los siguientes puntos:

- Ampliar la información y capacitación con respecto al funcionamiento de los programas gubernamentales, las estructuras y los órdenes de gobierno. La difusión de articulación y coordinación de recursos (técnicos, económicos y humanos) intergubernamentales o del gobierno con otros sectores, así como de los mecanismos, métodos, espacios y alcances de la participación ciudadana.
- Lograr mejores resultados, con respecto al acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en la aplicación de programas y políticas públicas. Mayor difusión de instrumentos, herramientas y métodos de monitoreo de programas sociales

- Promover proyectos de participación ciudadana, específicamente de blindaje electoral y monitoreo ciudadano de programas sociales, brindando asesoría y apoyo a las organizaciones en el desarrollo de sus proyectos y ayudarlos a establecer vínculos con otras dependencias de gobierno.
- Propiciar la articulación entre organizaciones y la conformación de redes con el propósito de promover procesos de desarrollo de capacidades entre organizaciones más consolidadas y organizaciones más pequeñas que trabajan a nivel territorial.
- Finalmente, diseñar mecanismos que permitan proyectos de más largo aliento, ya que las organizaciones se quejan de la corta duración y excesivos trámites para llevarlos a cabo.

Referencias

Acuerdo por el que se crean las Reglas de Operación del Programa de Coinversión a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, Diario Oficial (tercera sección), viernes 18 de febrero de 2005.

Convocatoria Construcción de Ciudadanía: Monitoreo y Blindaje Electoral, www.indesol.gob.mx.



Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales
Informe de Buenas Prácticas

Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia

Comisión Nacional de Desarrollo Social

Resumen

El Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia, firmado el 9 de febrero de 2006 en el pleno de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, tuvo por objetivo establecer trece compromisos encaminados a combatir el uso político proselitista de los recursos públicos y programas sociales en el contexto de las elecciones de julio de 2006. Su importancia radica en que fue una iniciativa intersecretarial, con el consenso de los diferentes partidos políticos y entre los tres órdenes de gobierno al amparo de la Ley General de Desarrollo Social que busca dar consistencia, transparencia e integralidad a la política social, fomentando el federalismo; constituye un mecanismo de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los actores participantes en la política social.

Antecedentes y contexto

Para poder entender cómo se llegó a la firma del “Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006”, es necesario recapitular algunas de las medidas institucionales que se han realizado en la administración 2000-2006 con respecto a las características que debiera tener la política social. Para este caso en concreto, comprenden principalmente la nueva Ley General de Desarrollo Social (LGDS) la cual conllevó a la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social (en adelante la Comisión), segundo hecho que es prudente retomar. Así mismo, en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores, se hicieron algunas propuestas que fueron consideradas por la Comisión en el texto del Pronunciamiento.

Aunque los derechos sociales están consagrados constitucionalmente, no fue sino hasta la aprobación del texto vigente de la LGDS publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, que existió un instrumento jurídico que pudiera sustentarlos y hacerlos exigibles. De esta forma, es prudente recordar que es la primera ley nacional que regula la política social, los programas y las acciones públicas orientadas al desarrollo social y que pone candados al gasto social.¹⁹

La LGDS busca la coparticipación de los tres órdenes de gobierno, así como de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la formulación y ejecución de la política social; establece como uno de sus ejes principales el mecanismo de la contraloría social; fomenta la transparencia y el acceso a la información pública e incluso los define como derechos de los beneficiarios; determina que la distribución de los fondos públicos destinados para programas sociales se hará con criterios de equidad y transparencia; fija la leyenda que toda publicidad e información de los programas sociales debe contener con respecto al carácter público de los mismos; y sustenta la actuación de los programas sociales en los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y transparencia. En este contexto, la LGDS prohíbe la utilización de los programas, fondos y recursos para fines distintos al desarrollo social.

Por otro lado, la LGDS estableció el Sistema Nacional de Desarrollo Social con el fin de dar consistencia, transparencia e integralidad a la política social, fomentando el federalismo. En términos de la propia ley es un “mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado”²⁰. De esta manera, se pretendía acabar con la dispersión presupuestal y administrativa en la política social. El sistema implicó la creación de cuatro instancias, dentro de las cuales

¹⁹ Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social, marzo de 2004, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/7380/38924/file/LeyGeneralDesarrolloSocial.pdf>

²⁰ Artículo 38 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

figura la Comisión, en el seno de la cual se firmó el Pronunciamiento, objeto de estudio de este documento.

La Comisión está conformada por: a) el titular de la SEDESOL; b) los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como Medio Ambiente y Recursos Naturales; c) el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas; d) un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente reconocidas (la Asociación de Municipios de México, A.C., la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C., la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. y la Asociación Nacional de Alcaldes); y e) los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales cuando se considere necesario.

Sus principales funciones son: proponer políticas públicas de desarrollo social, así como criterios, acciones e inversiones en el marco del Plan Nacional de Desarrollo para la planeación y ejecución de esas políticas en los ámbitos regional, estatal y municipal; sugerir mecanismos de financiamiento y distribución de recursos federales para el desarrollo social de las entidades federativas; revisar el marco normativo del desarrollo social y, en su caso, proponer y promover modificaciones ante las instancias competentes; y, finalmente, proponer la creación de grupos de trabajo temáticos y regionales para la atención de asuntos específicos.

Por otra parte, otro antecedente importante que llevó a la firma del Pronunciamiento por la Legalidad, fue el Pronunciamiento por la Civilidad Democrática en el Proceso Electoral 2006, firmado en la XXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores de México (CONAGO) celebrada el 19 de agosto de 2005 en la ciudad de Oaxaca.

En dicha reunión, los ejecutivos estatales, que conforman la CONAGO, asumieron el compromiso de procurar la garantía de un proceso electoral transparente, civilizado y encaminado al continuo mejoramiento de la vida democrática del país. De esta manera, alcanzaron un acuerdo con varias disposiciones encaminadas a cumplir el objetivo antes descrito, entre las que se encuentran el exhorto a las autoridades correspondientes a vigilar el ejercicio y límite de los recursos destinados a la realización de las campañas electorales; impedir el uso de los recursos y programas públicos a favor de los partidos políticos, particularmente la coacción del voto por medio de los programas sociales en las zonas marginadas, y garantizar la transparencia y el acceso a la información con respecto a la asignación del gasto social y los padrones de beneficiarios. Determinaciones que fueron retomadas en el Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia de la Comisión.

En México, la utilización de recursos públicos y programas sociales con el fin de favorecer a un candidato o partido político ha sido una práctica recurrente en contextos electorales. Por lo tanto, en elecciones anteriores, se establecieron mecanismos para

prevenir y sancionar dichos ilícitos, sin embargo con la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Social se promovió un esfuerzo intersecretarial, con la participación de los tres órdenes de gobierno en la consecución del fin perseguido. Es en esta tesitura que se firmó el “Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia” a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral de 2006.

Desarrollo

El Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia fue firmado por el pleno de la Comisión el 9 de febrero de 2006. Sin embargo, desde el 15 de diciembre del año anterior se había consensuado el texto del mismo, pero debido a la “tregua navideña” solicitada por el Instituto Federal Electoral, la firma del pronunciamiento se hizo solemnemente hasta la primera sesión extraordinaria²¹ de la Comisión celebrada en febrero del año en curso.

Fue firmado por los titulares, o personas en su nombre, de las seis dependencias integrantes de la Comisión; representantes de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal; las presidentas de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y los representantes de las cuatro asociaciones nacionales de autoridades municipales.

El objetivo del pronunciamiento era buscar que los diferentes integrantes de la Comisión, en el ámbito de sus respectivas competencias, blindaran los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social para evitar el uso indebido de los mismos durante el proceso electoral de 2006.

Si bien el pronunciamiento fue un documento que cristalizó inquietudes compartidas por todos con respecto a la utilización de recursos y programas sociales con fines político-proselitistas, no fue un instrumento jurídico con carácter vinculante, sino puramente declaratorio. Sin embargo, más allá del acto protocolario de la firma del pronunciamiento, su importancia radica en que se trató de un esfuerzo interinstitucional, que ratificó el objeto de la Comisión de consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de coordinación, colaboración y concertación con todos los actores involucrados en la política social.

El documento estuvo conformado por dos secciones. Una primera parte de antecedentes normativos, propósitos y preocupaciones en la coyuntura electoral que llevaron a la firma del Pronunciamiento y, en segundo lugar, una serie de trece compromisos adquiridos con la firma del mismo.

La sección de compromisos se enfocó en tres aspectos. Por un lado, la ratificación de disposiciones legales con respecto a la actuación de los diferentes actores políticos en el

²¹ De conformidad con el Artículo 10 del Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2004.

proceso electoral (características de las campañas electorales, uso de los recursos públicos con fines proselitistas, transparencia y acceso a la información, contraloría social, delitos electorales, entre otros). Por otro lado, el apoyo a actividades relacionadas con la jornada electoral como son los trabajos de observación electoral y monitoreo de programas sociales de OSC, así como las labores del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – México. Finalmente, realizar las gestiones necesarias para que los medios de comunicación al publicar inserciones pagadas con respecto a programas sociales y obras públicas hicieran explícito que dichas notas habían sido pagadas por las autoridades y no eran “noticias o información generada de forma gratuita y espontánea”²².

Posiblemente, la disposición que ha sido más citada y vigilada del cuerpo del Pronunciamiento fue la determinación de suspender la publicidad de los programas sociales, así como la presentación de resultados y entrega de beneficios en actos públicos al menos un mes antes del día de los comicios, es decir, a más tardar el 2 de junio de 2006. Sin embargo, no hubo consecuencias legales para quienes incumplieran esta cláusula.

El compromiso décimo tercero del Pronunciamiento estipulaba la entrega mensual por parte de los firmantes de un informe de avances de las medidas adoptadas para poner en práctica el mismo. De esta manera, se pretendía darle seguimiento a las disposiciones contenidas en el Pronunciamiento para que no se redujera a un simple documento discursivo.

Algunos integrantes de la Comisión entregaron puntualmente sus informes a la presidencia²³ de la misma, sin embargo, desafortunadamente esta situación no fue generalizada. De las dependencias federales firmantes del Pronunciamiento, sólo la mitad – la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Educación Pública – proveyeron la información pertinente a la Comisión sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento al Pronunciamiento. De la misma manera, sólo doce entidades federativas²⁴ enviaron los informes.

Lecciones aprendidas

La existencia de acuerdos, como el Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia, es una de las muchas medidas necesarias para garantizar un proceso electoral

²² Compromiso séptimo del Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006.

²³ En virtud del Artículo 3 del Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2004, el titular de la Secretaría de Desarrollo social preside la Comisión.

²⁴ Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán.

transparente, equitativo, con estricto apego a la legalidad, bajo esquemas que combatan la corrupción, el desvío de recursos y las conductas ilícitas.

Las prácticas clientelares han sido difíciles de combatir en un país con una cultura política caracterizada por todo lo mencionado en las líneas anteriores. Si bien el Pronunciamiento fue un esfuerzo no muy visible en ámbito de lo público, debe considerársele como un primer avance de coordinación intersecretarial, entre los diferentes partidos políticos y órdenes de gobierno para conseguir un mismo fin: evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante los procesos electorales.

Como se mencionó en el apartado anterior, el mayor problema al cual se enfrentó el comité encargado de darle seguimiento al pronunciamiento en el seno de la Comisión fue la falta de cooperación y cumplimiento de los firmantes con respecto al compromiso décimo tercero. Por este motivo, es complicado analizar el impacto de la firma del documento con base en los resultados obtenidos. Posiblemente, el hecho de que no tuviera carácter vinculante hizo que algunas autoridades no se sintieran totalmente obligadas a cumplir con la entrega de los informes mensuales y decidieran no designar capital humano para dicho fin. Sin embargo, el acuerdo alcanzado por sí solo es un elemento suficiente para considerar el pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia como una buena práctica a documentar y repetir en futuros contextos electorales.

Agenda pendiente

A primera vista, un elemento que es necesario considerar es la pertinencia de convertir el Pronunciamiento y otros acuerdos de este tipo en instrumentos legales y no documentos declarativos. Al parecer, dicho estatus, que conlleva un carácter vinculatorio, revestido de instrumentos para su exigencia, le daría mayor peso al texto y, sobre todo, comprometería a los actores políticos a asumir totalmente las diferentes disposiciones del mismo.

Pronunciamientos de este tipo, aunque son esfuerzos desde la federación, que requieren coordinación interinstitucional para llevarse a cabo, muchas veces no significan acciones que redunden en beneficios para la población, quedándose en eventos públicos u oficios de instrucción poco verificables. En el mismo sentido, se percibió una falta de difusión del pronunciamiento en el ámbito de los gobiernos locales, tanto estatales como municipales, motivo por cual podría suponerse que no se cumplieron ciertas cláusulas.

Finalmente, el asunto de la protección de los programas sociales y los recursos públicos no debería atenderse únicamente en contextos electorales, sino que debe ser una preocupación permanente y un objetivo de la política social en todos los órdenes de gobierno.

Referencias

Acuerdos, XXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, 19 de agosto de 2005, Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/2005-08-19.aspx>

Comentarios a la Ley General de Desarrollo Social, marzo de 2004, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/7380/38924/file/LeyGeneralDesarrolloSocial.pdf>

Decreto por el que se regula la Comisión Nacional de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2004.

Entrevista a Alejandra Rascón, Diálogo en línea, 2 de junio de 2006, Tema: blindaje electoral de los programas sociales, disponible en: http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/chats/sintesis_chat020606.pdf#search=%22Alejandra%20Rascon%20AND%20dialogo%20en%20linea%22

Informes de las acciones adoptadas para evitar el uso indebido o partidista de los programas sociales federales durante el proceso electoral, Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006, Comisión Nacional de Desarrollo Social, documento proporcionado por las autoridades de SEDESOL.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006, Comisión Nacional de Desarrollo Social, 9 de febrero de 2006, documento proporcionado por las autoridades de SEDESOL.

Propuesta para el Pronunciamiento por la Civilidad Democrática en el Proceso Electoral 2006, Manuel Andrade Díaz, Gobernador del Estado de Tabasco, XXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, 19 de agosto de 2005, Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Disponible en: <http://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2005-08-19/CivilidadDemocratica.doc>

Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 18 de enero de 2006.

SEDESOL, Comunicado de prensa núm. 14/2006, "Pactan los gobiernos federal, estatales y municipales reforzar el blindaje de programas sociales", México, D.F., 9 de febrero de 2006. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicado_normal.php?clave_comunicado=98

SEDESOL, Comunicado de prensa núm. 22/2006, "El Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia garantiza el blindaje de los programas sociales", México, D.F., 19 de febrero de 2006. Disponible en:

http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicado_normal.php?clave_comunicado=103



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

El programa de blindaje electoral del gobierno federal

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal

Resumen

Con el objetivo de cumplir las leyes que rigen la actuación del gobierno, y ante un proceso electoral federal de alta competitividad, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), acordó brindar el máximo apoyo para llevar a cabo acciones preventivas y correctivas para transitar dicho proceso en un ambiente de ética y neutralidad.

Mediante el Acuerdo celebrado entre 238 instituciones del gobierno federal, se estableció el compromiso de garantizar que los programas y políticas públicas no se utilizaran con fines político-electorales, incluyéndolo como parte del esquema de seguimiento realizado a los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC).

De esta manera, la CITCC logró establecer este tema en la agenda de prioridades de las instituciones federales de forma permanente, además de que la medida permitió vincular de lleno la estrategia de Blindaje Electoral con las políticas anticorrupción de las instituciones del gobierno federal.

Antecedentes y contexto

La Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), creada el 4 de diciembre de 2000, tiene por objeto coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Esta comisión, integrada por los titulares de las dependencias de la administración Pública Federal, el Procurador General de la República y los titulares de las diez entidades federales de mayor importancia, es presidida por el Secretario de la Función Pública y cuenta con una Secretaría Ejecutiva para la coordinación y seguimiento de acuerdos.

De acuerdo a sus funciones y ante un proceso electoral altamente competitivo, la CITCC en su 11ª Sesión, celebrada el 7 de noviembre de 2005, acordó “brindar el máximo apoyo y atención a las acciones preventivas y correctivas necesarias para transitar la elección del 2006, con estricto apego a la ética y a las leyes que rigen la actuación del Gobierno”, acuerdo que tuvo como antecedente las Bases de Colaboración firmadas por diversas Secretarías de estado con la fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), a fin de atender oportuna y eficazmente las denuncias ciudadanas sobre posibles delitos electorales.

Es por ello, que 238 instituciones federales impulsaron acciones para garantizar que los recursos, programas y políticas del Gobierno Federal se utilizaran de manera transparente, sin fines político electorales durante el proceso electoral de 2006, como una política que respondió a la necesidad de realizar acciones preventivas en el gobierno federal (sus instituciones y servidores públicos) para evitar delitos electorales o actos de corrupción orientados a favorecer a los candidatos.

El denominado “Blindaje Electoral” recuperó una añeja y legítima preocupación de diversos actores políticos nacionales quienes, motivados por una historia nacional, en la que los recursos públicos solían utilizarse discrecionalmente. Se refiere al conjunto de acciones realizadas para que durante el proceso electoral 2006, todos los recursos públicos y programas sociales se gestionaran de forma transparente, sin fines político-electorales, siendo los principios de legalidad, imparcialidad, honestidad, responsabilidad, transparencia y ética pública en torno a los cuales giraron las acciones realizadas.

Desarrollo

Se trató de un acuerdo intersecretarial mediante el cual, las instituciones del gobierno federal se comprometieron a desplegar un conjunto de acciones preventivas en su quehacer diario y en la aplicación de los programas sociales para asegurar que sus recursos institucionales no fueran utilizados para fines políticos o electorales.

Los objetivos planteados fueron:

1. Prevenir el uso discrecional, político-electoral de los recursos públicos y los programas sociales del gobierno federal.

2. Crear, entre los funcionarios públicos federales, una cultura de prevención y la conciencia de que la imparcialidad, el apego a la legalidad y la transparencia deben ser principios rectores de su desempeño profesional, particularmente durante tiempos electorales
3. Difundir, entre los ciudadanos, información útil, oportuna y clara, sobre las acciones que el gobierno federal realiza en materia de blindaje electoral, así como los mecanismos para supervisar el uso transparente de los recursos públicos o denunciar su uso político-electoral

A partir del acuerdo de la CITCC, se realizaron diversas acciones complementarias. La primera de ellas fue incluir dicho acuerdo como parte del esquema de seguimiento realizado a los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC) de 238 instituciones federales y al cumplimiento de los acuerdos formales tomados en las sesiones de la CITCC. Seguimiento que se lleva al cabo de manera continua por medio del Indicador de Seguimiento a la Transparencia (IST).

Al incluir el acuerdo de blindaje electoral en este esquema de seguimiento, la CITCC logró establecerlo en la agenda de prioridades de las instituciones federales de forma permanente. Además, la medida permitió vincular de lleno la estrategia de blindaje electoral con las políticas anticorrupción de las instituciones del gobierno federal.

Como complemento, la Secretaría Ejecutiva de la CITCC, emitió a finales de febrero unos "Lineamientos y recomendaciones de referencia para las dependencias, las entidades y los servidores públicos del gobierno federal durante el proceso electoral 2006", que fueron preparados por un grupo de trabajo formado por funcionarios de la FEPADE, SEDESOL y la misma Secretaría Ejecutiva de la CITCC.

Con base en este documento, se pidió a las instituciones federales lo siguiente:

- a) Diagnóstico de las áreas, programas, servicios y recursos propensos a utilizarse con fines político electorales
- b) Definición de compromisos, estrategias y líneas de acción a desarrollar durante el proceso electoral.
- c) Entrega de reportes de diagnóstico y estrategias, por escrito y en medio electrónico, a la SECITCC, validados por los Órganos Internos de Control
- d) Entrega de cuatro reportes mensuales de avance

Además, como base de sus estrategias y líneas de acción específicas a desarrollar, las instituciones del gobierno federal deberían tomar en cuenta los siguientes puntos:

1. Distribuir, asignar, retirar, suspender, incrementar, cancelar o prorrogar la prestación de programas, bienes, servicios y recursos públicos de forma transparente, con estricto apego a la normatividad y las disposiciones administrativas aplicables, y sin fines electorales, partidistas y/o políticos.

2. Los recursos físicos, presupuestales, humanos, tecnológicos, sociales, administrativos y de infraestructura de las instituciones del gobierno federal no podrán emplearse para beneficiar o perjudicar a actores, partidos y grupos políticos.
3. Las tarifas, cobros, cargos, tasas impositivas, precios y demás aspectos relacionados con el valor de mercado de los bienes y servicios públicos que las instituciones del gobierno federal proveen a la sociedad no podrán eliminarse, modificarse o adaptarse para beneficiar o perjudicar a ningún actor o partido político, salvo que así lo establezcan las autoridades electorales o judiciales correspondientes.
4. La distribución, difusión, promoción, entrega y demás actividades institucionales que estén relacionadas con la asignación de recursos, becas, medicinas y otros elementos de los programas sociales y/o asistenciales del gobierno federal no podrán realizarse en sedes de los partidos políticos, ni durante la realización de actos públicos o privados en los que participe cualquier actor político con fines de proselitismo o propaganda político-electorales.
5. Los servidores públicos de cualquier nivel jerárquico se abstendrán de expresar declaraciones oficiales en torno a la participación y desempeño de los actores y partidos políticos en el proceso electoral 2006, en eventos públicos, reuniones de trabajo y demás actividades desempeñadas en el marco de las responsabilidades y funciones de su cargo. Asimismo, los servidores públicos deberán atender las disposiciones legales establecidas respecto de su participación en actividades políticas y/o partidistas.
6. Ninguna institución o servidor público federal podrá retener la credencial de electoral de los ciudadanos con motivo de la prestación, diseño, ejecución y/o evaluación de sus programas y políticas institucionales. Lo mismo aplica para aquellas instituciones y servidores públicos de gobiernos estatales y municipales que ejerzan recursos federales.

Como parte de sus acciones preventivas, las dependencias y entidades del gobierno federal debían realizar las actividades de difusión y capacitación que fuesen necesarias para que, todos sus integrantes, conocieran los criterios definidos en el acuerdo: el “ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones”, los compromisos, estrategias y líneas de acción institucionales con miras al proceso electoral 2006 y los demás ordenamientos jurídicos o disposiciones administrativas pertinentes para asegurar una gestión pública honesta y transparente, evitando el uso político, partidista y/o electoral de los programas, recursos, bienes y servicios públicos del gobierno federal.

Las dependencias y entidades del gobierno federal deberían además, fomentar la participación de organizaciones de la sociedad civil, universidades e instituciones de investigación, medios de comunicación, cámaras empresariales y demás actores e instituciones sociales no partidistas en la realización de tareas de vigilancia, monitoreo y supervisión que coadyuvarán a garantizar el uso honesto, transparente, legítimo, imparcial, apegado a la normatividad aplicable, no político, apartidista y sin fines

electorales de los programas, recursos, bienes y servicios públicos del gobierno federal a lo largo del proceso electoral 2006.

Para reforzar la política de blindaje electoral, la Secretaría Ejecutiva de la CITCC, se reunió con la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública y con la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (ambas de la Secretaría de la Función Pública), para desarrollar un Indicador de Blindaje Electoral (IBE), que habría de utilizarse como la herramienta en el seguimiento de los cuatro reportes mensuales que se determinó realizar. Los contenidos de este indicador se definieron sobre la base de un conjunto de documentos que fueron referencia fundamental durante el proceso electoral 2006. El IBE estuvo integrado por dos componentes: un conjunto de acciones preventivas generales (representando el 50% del valor total del IBE); y otro conjunto de acciones preventivas para Programas Sociales (el otro 50% del IBE).

Finalmente, se diseñó un portal de Internet, específicamente dedicado a difundir las acciones de Blindaje Electoral realizadas por el gobierno federal: www.blindajeelectoral.gob.mx.

Acciones realizadas

Las acciones preventivas que las instituciones del gobierno federal desarrollaron para evitar el uso político-electoral de los programas sociales y los recursos públicos fueron desde la impresión de folletos, grabación de programas de televisión, hasta la impartición de cursos y talleres de capacitación.

Adicionalmente, y con el fin de aprovechar mejor los conocimientos, experiencias y recursos, y promover acciones de blindaje electoral, las instituciones del gobierno federal firmaron diversos convenios y acuerdos de colaboración con diversas entidades federativas y entre las mismas secretarías de estado. Estos convenios y acuerdos ayudan a sumar voluntades y coordinar esfuerzos para garantizar que los recursos públicos se utilizan adecuadamente y no para apoyar a grupos, candidatos o partidos políticos.

En este sentido, se establecieron las bases para coordinar acciones de fomento a la transparencia en el uso de los recursos públicos; para supervisar con mayor eficacia el uso imparcial y no político de los programas sociales que brindan; y para crear mejores programas de formación ética y capacitación en prevención de delitos electorales para quienes trabajan dentro del gobierno federal.

La política de blindaje electoral contó con el apoyo de 238 instituciones federales, en términos de la implementación de acciones preventivas, la recopilación de información relevante sobre el tema y el envío de reportes mensuales sobre los avances institucionales. Esta labor se sustentó en una ardua tarea de coordinación realizada por el personal de la Secretaría Ejecutiva de la CITCC y la FEPADE, así como de un grupo de funcionarios de SEDESOL y la SFP, que colaboraron con partes específicas del proyecto.

Lecciones aprendidas y Agenda pendiente

Entre las principales lecciones aprendidas de este programa es necesario destacar como quedó demostrado que es posible, cuando existe voluntad política, desarrollar un programa de protección integral del gobierno federal, derivado de una decisión y un compromiso del más alto nivel político-administrativo del gobierno. Razón por la cual, se convirtió en una política de aplicación transversal, que involucró la participación y colaboración de casi todas las instituciones del gobierno federal.

Fue, asimismo, una política con objetivos claros, desplegados en un conjunto de acciones concretas en dos niveles: acciones preventivas instrumentadas por todas las instituciones federales; y acciones preventivas diseñadas de acuerdo con los programas sociales particulares de algunas instituciones. En ambos casos, se contó con un esquema de monitoreo y seguimiento intersecretarial.

De esta forma, constituye un importante ejemplo de coordinación interinstitucional realizado de manera integral desde la Secretaría Ejecutiva de la CITCC, con el apoyo de la red de enlaces que se establecieron en el gobierno federal para darle seguimiento a los acuerdos, que además no representó una partida específica para su ejecución, pues cada institución le destinó recursos propios.

Ahora bien, el programa de blindaje electoral del gobierno federal enfrentó algunos retos, tales como el diseño desde cero, sin contar con experiencias globales previas, las acciones concretas, los mecanismos de seguimiento, las estrategias de difusión y los demás componentes que integraron la política de blindaje electoral.

Por otro lado, el ejercicio de coordinación, con eficacia y puntualidad, de los trabajos de 238 instituciones del gobierno federal, en tiempos muy cortos.

Y finalmente, concretar, con recursos institucionales limitados, algunas de las actividades que formaron parte de la política (por ejemplo, para el diseño, administración cotidiana y sistematización informativa del portal www.blindajeelectoral.gob.mx sólo fue posible contar con un equipo de 4 personas)

Referencias

- Octavio Díaz García de León y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Transparencia y Combate a la Corrupción en tiempos electorales: el programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal", en Revista FEPADE Difunde No. 10. Primera edición, 2006, Número 10. Septiembre 2006, México.
- Página electrónica www.blindajeelectoral.gob.mx
- Diversos documentos entregados por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal
- Comunicaciones vía correos electrónicos con funcionarios de la SECITCC.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Programa de Monitoreo Ciudadano

Secretaría de la Función Pública Unidad de Vinculación para la Transparencia

Resumen

La Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Vinculación para la Transparencia, puso en marcha el Programa de Monitoreo Ciudadano con el objetivo principal de promover el derecho de acceso a la información y lograr que las leyes en esta materia se “cuidadanicen”, convirtiéndose realmente en una herramienta útil para que la gente le vea un sentido práctico para su provecho en la vida cotidiana. Asimismo, busca contribuir en la construcción una cultura sólida de confianza y colaboración entre el gobierno y la sociedad, a través de la proposición de una metodología simple para poder llevar ejercicios de vigilancia al gobierno, generar confianza y colaboración entre agencias de gobierno y ciudadanos y propiciar espacios para el diálogo y la participación ciudadana.

Antecedentes y contexto

A raíz de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la Secretaría de la Función Pública (SFP) identificó la necesidad de desarrollar una herramienta práctica que, con base en el derecho de acceso a la información, facilitara a los ciudadanos la participación en proyectos de evaluación de servicios públicos de alto impacto social a través de ejercicios sistemáticos de vigilancia ciudadana con el fin de identificar áreas de oportunidad y proponer mejoras para elevar el nivel de vida de las comunidades.

El Programa de Monitoreo Ciudadano busca promover entre los ciudadanos el derecho de acceso a la información pública y fomentar la utilización práctica de la LFTAIPG. Con esto, incrementar el conocimiento de la sociedad civil y de los funcionarios públicos acerca de las herramientas existentes en materia de acceso a la información pública, y asimismo contribuir al mejoramiento del quehacer gubernamental al fortalecer la rendición de cuentas. Así, los principales beneficiados de este ejercicio son, por un lado, las organizaciones de la sociedad civil, quienes reciben capacitación y asesoría técnica para llevar a cabo un ejercicio de vigilancia al gobierno y al mismo tiempo adquieren el conocimiento detallado del sector público al interactuar con las distintas instancias del gobierno; y en algunos casos el financiamiento para llevar a cabo ejercicios de monitoreo ciudadano. Por otro lado, la ciudadanía en general interesada en rendición social de cuentas también resulta beneficiada debido a la oportunidad de ejercer el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

Para llevar a cabo este ejercicio, diversos actores participaron directamente en el surgimiento de Monitoreo Ciudadano. El programa surgió de la SFP, quien trabajó en conjunto con funcionarios de los tres órdenes de gobierno, los institutos locales de acceso a la información, las OSC, instituciones académicas, el Gobierno Británico, el Banco Mundial y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)²⁵.

El proyecto tuvo una primera etapa de difusión en 2005 en la que se impartieron más de 100 talleres a organizaciones sociales, así como a dependencias del gobierno federal y de gobiernos estatales y municipales, con el objetivo de difundir la herramienta y sensibilizar a los participantes. A partir de 2006 se inició una segunda etapa, en la que se ha desarrollado una estrategia de movilización de recursos para obtener financiamiento directo para organizaciones, con el objetivo de fortalecer este proyecto y ampliar el número de ejercicios de monitoreo a nivel nacional, estatal y local.

Para definir el contexto, es importante mencionar que uno de los avances importantes para la construcción de un México más transparente y para la consolidación de la

²⁵ Algunas de las OSC que han participado directamente en el ejercicio son Tendiendo Puentes, Patronato Pro de Zona Mazahua, Fundación de Apoyo Infantil (FAI), Comisión Mexicana de Derechos Humanos AC, PROVECINO, Consejo de Transparencia y Ética, Red Puentes, Centro de Vinculación Ciudadana AC, Igualitat AC, Fundación Comunitaria Tecate.

En cuanto a instituciones académicas participantes se encuentran el ITESI, ITESM (estudiantes de servicio social), ITESM Irapuato, Liceo Cervantino, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), UAM (Programa de Desarrollo Rural) y la Universidad Autónoma de Guadalajara.

democracia mexicana, ha sido la publicación de la LFTAIPG, así como las 28 leyes estatales de transparencia existentes.

Sin embargo, la existencia de un marco legal de esta naturaleza no garantiza, en sí mismo, el ejercicio del derecho de acceso a la información y sobretodo, su utilización práctica en la mejora de la vida de los ciudadanos y la comunidad en general.

A fin de promover la utilización práctica de las leyes federal y estatales en materia de acceso a la información pública entre todos los ciudadanos para fomentar la rendición de cuentas por parte del gobierno, la Unidad de Vinculación para la Transparencia (UVT) de la SFP, diseñó el Programa de Monitoreo Ciudadano (PMC) para facilitar la implementación de proyectos de monitoreo a nivel federal, estatal y municipal, involucrando a diferentes actores sociales.

De esta manera, los problemas que se buscan solucionar con la implementación del PMC son principalmente el fortalecimiento de una cultura sólida de confianza y colaboración entre el gobierno y la sociedad, así como lograr que ésta encuentre en la ley una herramienta útil con un sentido práctico para su utilidad en la vida cotidiana.

Debido a que la SFP no contempla en sus reglas de operación un esquema de financiamiento a OSC, y se considera conveniente que los ejercicios de monitoreo no sean financiados con recursos de las instancias monitoreadas, se ha diseñado una propuesta de colaboración con instituciones donantes a nivel nacional e internacional, así como con agencias de cooperación. El objetivo es obtener financiamiento directo para implementar programas de Monitoreo Ciudadano y hasta la fecha, se han establecido diferentes acuerdos y alianzas con diversos actores e instituciones. Ejemplo de lo anterior son las que se han realizado con el Banco Mundial para financiar proyectos de monitoreo ciudadano así como con el Gobierno Británico a través del Global Opportunities Fund (GOF)²⁶.

Por otro lado se hizo una alianza con universidades públicas y privadas para difundir el programa e incorporarlo como una práctica de servicio social, y asimismo una alianza con fundaciones comunitarias para llevar a cabo ejercicios de monitoreo ciudadano a nivel comunitario.

²⁶ La alianza con el Gobierno Británico a través del Global Opportunities Fund (GOF) funciona en dos niveles. El primero tiene que ver con la obtención del financiamiento donde la SFP actuó como "facilitadora" del proceso, gestionando los recursos a favor de las organizaciones; una vez aprobados se dio a la tarea de identificar a las organizaciones que podían llevar a cabo los ejercicios e invitarlas a presentar una propuesta. El segundo nivel tiene que ver con la implementación del proyecto, en este nivel la SFP es la agencia responsable de la implementación de éste, llevando a cabo las tareas de seguimiento mensual para corroborar el avance de actividades, así como la correcta aplicación de los recursos y la preparación y entrega de reportes periódicos al Gobierno Británico.

Es importante aclarar que los recursos no entran en ningún momento al gobierno de México, sino que son canalizados a través de una "OSC canalizadora", la Fundación Rostros y Voces, quien tiene amplia experiencia en el manejo de recursos internacionales y su única obligación es contar con una cuenta para recibir los fondos y emitir los cheques respectivos a las organizaciones que están llevando a cabo ejercicios de monitoreo.

Adicionalmente y como parte de este esfuerzo, durante el 2006 se estableció un acuerdo con entidades públicas federales para incluir dentro de sus convocatorias de apoyo a organizaciones el tema de monitoreo ciudadano.

Desarrollo

La experiencia de las organizaciones sociales en nuestro país y la referencia a experiencias internacionales señalan al monitoreo y la vigilancia de políticas y programas de gobierno como una modalidad de la participación ciudadana sumamente útil para la consolidación de la democracia, para la construcción de ciudadanía y para la mejora en el nivel de vida de las comunidades.

La implementación del PMC busca precisamente abrir espacios de diálogo que permitan generar una cultura de confianza y colaboración entre el gobierno y la sociedad, así como lograr que los ciudadanos encuentren en la ley una herramienta útil con un sentido práctico para su vida cotidiana.

El Programa es un instrumento de rendición de cuentas, con el que distintos actores sociales (individuos, grupos e instituciones), pueden dar seguimiento a proyectos, acciones y/o políticas de gobierno a fin de proponer mejoras tales como facilitar la rendición de cuentas en si y la transparencia en la gestión pública; ejercer el derecho a la información para mejorar nuestro nivel de vida; así como ayudar a mejorar la calidad en los servicios públicos y combatir y denunciar la corrupción. Adicionalmente existe una gran oportunidad de participar en el diseño de políticas de gobierno que respondan a las necesidades reales de los ciudadanos.

Este ejercicio puede iniciarse de dos formas: a) Por invitación de una institución de gobierno interesada en promover la participación ciudadana y en mejorar sus políticas y programas y, b) Por iniciativa de un grupo de ciudadanos que busque conocer más profundamente las políticas o programas de una institución de gobierno y contribuir a su mejora.

El PMC consiste en poner en marcha ejercicios sistemáticos de vigilancia ciudadana, siguiendo una metodología específica que consta de los siguientes pasos: 1) Definir el programa o la acción de gobierno a monitorear. 2) Identificar a la dependencia responsable. 3) Identificar a un enlace institucional que permita el diálogo y la retroalimentación permanente con los monitores. 4) Diseñar el programa de trabajo (objetivo y alcance del monitoreo, actores involucrados, necesidades de Información, definición de indicadores, instrumentos a utilizar: encuestas, entrevistas, guías de observación, etc.). 5) Analizar información y las respuestas obtenidas. 7) Preparar resultados y presentar propuestas de mejora. 8) Dar seguimiento puntual a la implementación de sugerencias y el avance del programa monitoreado. Esta metodología puede consultarse de manera detallada en la página del PMC www.monitoreociudadano.gob.mx

En cuanto a la iniciativa de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil el ejercicio de monitoreo puede darse en forma individual, por parte de usuarios de los servicios públicos; o en forma organizada, por parte de grupos de ciudadanos preocupados por aspectos específicos de las políticas y programas y dispuestos a ser un puente de diálogo entre otros ciudadanos y las instituciones de gobierno.

Las actividades que componen el Programa empiezan con una reunión inicial de la SPF con potenciales monitores en donde se define el servicio, la acción, el programa o política pública a monitorear y se identifica a la institución o entidad pública responsable. La definición de la institución, política o programa de gobierno a monitorear tiene que ver con distintos factores, entre los que destacan: a) Los temas de interés para el ciudadano o presentes en la agenda de la organización que realizará el ejercicio de monitoreo. b) Los temas que adquieran relevancia en determinada coyuntura económica, social y/o política. c) Los temas que, por su impacto social, sean de especial interés para la institución de gobierno que promueva el ejercicio.

El siguiente paso es realizar un taller de capacitación para los encargados de hacer el monitoreo donde se les explican los pasos a seguir para la implementación de un ejercicio de monitoreo, una sesión informativa sobre la institución o programa a monitorear y la identificación inicial de la información a solicitar. Aunado a lo anterior, antes de iniciar el ejercicio de monitoreo, la SFP convoca a las instituciones públicas responsables a que participen presentando una visión general sobre la institución y/o programa específico a fin de que los monitores tengan mayor y mejor información.

Una vez terminado el taller de capacitación empieza la sesión de trabajo en donde se diseña el plan de trabajo, se definen los instrumentos para obtener información, se desarrollan los indicadores y los instrumentos de evaluación y se calendarizan las actividades y asignación de responsables.

Los ejercicios de monitoreo pueden tener una duración de seis meses a un año, e incluyen reuniones periódicas de acompañamiento por parte de la SFP en caso de ser necesario. Finalmente, la SPF publica en formato electrónico el reporte de resultados de cada ejercicio de monitoreo, y organiza eventos y diversas actividades de difusión.

Adicionalmente, la SFP publica en su página de Internet una guía en donde proponen una metodología para realizar dos tipos de monitoreo: 1) El primero se basa en el ejercicio del derecho a la información y en el uso efectivo y eficiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 2) El segundo propone tomar el acceso a la información como punto de partida y comparación para un proceso de monitoreo más completo, que incluya instrumentos de observación y medición como encuestas a los usuarios de servicios públicos; entrevistas con servidores públicos y visitas a las dependencias o entidades de gobierno para cotejar información.

Para iniciar un programa de monitoreo desde una institución de gobierno, la guía sugiere llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Identificar a los individuos y/o a las organizaciones que por su experiencia, su relación con la institución y su presencia pública sean los más indicados para desarrollar un ejercicio de monitoreo ciudadano. Algunos de los criterios para definir a los monitores son: a) Experiencia técnica sobre el programa a monitorear; b). Honorabilidad reconocida; c) Neutralidad política; d.) Ausencia de fines de lucro; e) Representatividad; f) Posibilidad de vincularse con otras personas u organizaciones y construir redes.
2. Invitar a las personas u organizaciones elegidas para presentarles experiencias de monitoreo ciudadano, y sugerirles convertirse en monitores de cierto programa.
3. En caso de que acepten, planear en conjunto el ejercicio de monitoreo, de manera que queden claras las reglas y las responsabilidades de ambas partes, el plan de trabajo y la forma en la que se difundirán los resultados. En el apartado de "Metodología" presentamos algunas sugerencias para el diseño y planeación de ejercicios de monitoreo.
4. Ofrecer capacitación a los ciudadanos y servidores públicos que participen en el ejercicio sobre los temas de acceso a la información y monitoreo.
5. Informar a los servidores públicos y a los usuarios de los servicios de la institución sobre el ejercicio de monitoreo ciudadano que se llevará a cabo, invitándolos a participar para asegurar el éxito del mismo.

Esta guía también sugiere cómo responder a una iniciativa ciudadana de monitoreo, es decir, si alguna persona u organización se presenta ante la institución con la propuesta de realizar un ejercicio de monitoreo ciudadano se propone designar a un servidor público o a una unidad administrativa como responsable de apoyar y dar seguimiento al ejercicio de monitoreo, puede ser la persona o área que tenga bajo su responsabilidad el fomento a la participación ciudadana o la atención a la ciudadanía. Clasificar adecuadamente la información sobre los programas a cargo de la institución, y tenerla disponible con el fin de apoyar el ejercicio de monitoreo y, en su caso, para corregir malas interpretaciones o errores en el mismo. Finalmente, llevar a cabo talleres en los que se capacite a los servidores públicos – especialmente a aquellos que se encuentran en áreas de atención a la ciudadanía – en los temas de participación y monitoreo ciudadanos.

Ejemplo de un ejercicio de monitoreo ciudadano, bajo la iniciativa de la SFP, es el caso de la organización de la sociedad civil, Tendiendo Puentes AC, quien se sumó al esfuerzo de otras organizaciones como FIAN AC y Patronato Pro Mazahuá AC, para efectuar un monitoreo al componente nutricional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. El ejercicio constó en la elaboración de un instrumento que permitiera conocer algunos aspectos del componente nutricional, desde el conocimiento y experiencia directa del uso de titulares beneficiarias del Programa.

Para este ejercicio, se aplicaron 170 encuestas al azar entre las beneficiarias que se encontraban formadas en la fila de entrega de apoyos en tres municipios del Estado de México. Igualmente visitaron dos centros de salud ubicados en el mismo estado. Los resultados de este ejercicio se pueden consultar en la página de Internet del PMC²⁷.

Algunos de los indicadores que ayudan a evaluar el nivel de impacto de esta buena práctica incluyen:

1. Grado de incorporación permanente de actividades de monitoreo en la agenda de trabajo de las organizaciones y/o grupos participantes.
2. Nivel de propuestas de mejora sugeridas (alcance).
3. Grado de difusión de los resultados del ejercicio.
4. Implementación (por parte de la institución monitoreada) de las recomendaciones emitidas por los monitores.
5. Acciones de seguimiento a la implementación de las propuestas sugeridas.

Los beneficios y las posibilidades que el monitoreo brinda a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil son múltiples: conocer con mayor profundidad la dinámica y marco general en los que operan las instituciones de gobierno, así como los orígenes, desarrollo y resultados de las políticas; utilizar la LFTAIPG como herramienta para contribuir a la mejora en la calidad de los servicios públicos; combatir y denunciar la corrupción en la gestión pública; y, eventualmente, participar en el diseño de políticas de gobierno con el fin de incidir en la calidad de vida de las comunidades.

Lecciones aprendidas

El monitoreo permite fortalecer la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y la colaboración entre servidores públicos y ciudadanos para la construcción de un buen gobierno, atento, diligente y responsable ante las necesidades y demandas de la sociedad. De esta manera, aumenta la eficacia, eficiencia y calidad en el trabajo del gobierno, y promueve su mejora continua.

Como se menciona, uno de sus principales objetivos es recuperar la confianza de la sociedad con las instituciones de gobierno al momento en que éstas atienden y ponen en práctica recomendaciones y sugerencias de los monitores ciudadanos y hacer realistas las expectativas de los ciudadanos sobre el trabajo del gobierno. Por ello, la promoción desde el gobierno de ejercicios de monitoreo ciudadano dirigidos al diseño de propuestas de mejora continua es una herramienta útil en la búsqueda de la calidad y del buen gobierno.

Las principales virtudes de esta buena práctica son la proposición de una metodología simple para poder llevar a cabo ejercicios de vigilancia al gobierno; generar confianza y colaboración entre agencias de gobierno y ciudadanos contribuyendo a la construcción

²⁷ Monitoreo Ciudadano al Suplemento Alimenticio del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2005 (www.monitoreociudadano.gob.mx).

de ciudadanía; propiciar espacios para el diálogo y la participación ciudadana con el objetivo de mejorar el quehacer gubernamental y permitir dar un uso práctico a la LFTAIPG.

No obstante, a través del ejercicio de Monitoreo Ciudadano, se ha identificado la percepción por parte de la sociedad de que existe poca capacidad de sanción en la administración pública. Si durante el ejercicio de vigilancia y monitoreo se detectan algunas irregularidades y no existe el “castigo” correspondiente, la falta de sanciones puede actuar como un des-incentivo para la participación.

Agenda pendiente

En México no existe una cultura sólida de confianza y colaboración entre el gobierno y la sociedad; y todavía falta mucho para consolidar una cultura de la transparencia y la participación ciudadana.

En este sentido, hay una falta de financiamiento para llevar a cabo ejercicios de monitoreo. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos limitados y la idea de implementar un programa de monitoreo sin financiamiento incluido les representa un reto considerable. Una de las alternativas que la SFP ha utilizado ante esta falta, ha sido invitar a estudiantes de servicios social a realizar parte del ejercicio ya que tienen que cumplir cierto número de horas de servicios, con lo cual, trabajando en un proyecto de monitoreo logran cumplirlas y además realizan verdaderamente un servicio comunitario para el país. En la mayoría de los casos resulta complicado que las organizaciones asuman el costo de los recursos materiales y humanos necesarios para la etapa de obtención de información, sin embargo el objetivo es que éstos puedan evitarse al incorporar a estudiantes que no reciben remuneración por el servicio que realizan.

Todo proyecto de monitoreo ciudadano o de auditoría social es un proceso complejo que requiere disponibilidad de recursos materiales y humanos, que si bien, en algunos casos puede cubrirse en colaboración con las universidades, no se debería contar sólo contar con esta alternativa como salida. El objetivo es movilizar recursos para que cada vez más organizaciones se sumen a este tipo de proyectos.

Otro de los obstáculos para la realización del ejercicio de monitoreo ciudadano es la poca capacidad técnica de los diferentes actores sociales para implementar un ejercicio de este tipo de principio a fin. Resulta clave ofrecer una capacitación sólida en las distintas habilidades que se necesitan para llevar a cabo un ejercicio de monitoreo: derechos ciudadanos, herramientas para el acceso a la información pública (transparencia), análisis de gasto público, identificación de actores relevantes, estadística básica y procesos de incidencia política pública.

Igualmente queda pendiente lograr una combinación de distintos actores en el mismo ejercicio de monitoreo cuando la organización no cuenta con la capacidad para hacerse responsable del proceso completo. Es decir, involucrar en primer lugar a una OSC como

coordinadora del proyecto y responsable para su implementación. Asimismo, involucrar a una institución académica que apoye con el proceso de obtención de información, por ejemplo, los estudiantes de servicio social pueden participar en el levantamiento de encuestas y el vaciado de respuestas, el análisis de la información y la presentación de resultados. Finalmente contar con asesores externos en distintos temas dependiendo de las necesidades del proyecto y el diagnóstico de la organización para llevarlo a cabo.

Derivado de lo anterior, el principal reto es que se logre que la práctica de ejercicios de monitoreo ciudadano trascienda la presente administración y no dependa del cambio de gobierno. Al respecto se están realizando diferentes actividades para lograrlo, entre las más importantes está el haber obtenido financiamiento de distintas fuentes internacionales. Por una parte está el proyecto actual con el Gobierno Británico con quienes tienen en marcha cuatro ejercicios de monitoreo y esperan concretar al menos tres más para el año fiscal 2007-2008. Por otro lado existe un proyecto de colaboración con el Banco Mundial a partir de 2007 y con una duración de dos años en el cual esta institución estará financiando 12 ejercicios de monitoreo ciudadano.

Adicionalmente, se está explorando la posibilidad de incluir el tema de monitoreo ciudadano y rendición de cuentas en la próxima convocatoria del INDESOL, con lo cual se asegurará no sólo que el tema permanezca en la siguiente administración, sino que también se asigne recursos públicos a las organizaciones que presenten proyectos relevantes.

Algunas sugerencias para propiciar el éxito del monitoreo ciudadano son: a) Repetir periódicamente el ejercicio para dar seguimiento a la forma en la que la institución va mejorando el trabajo que realiza. B) Centrar el ejercicio de monitoreo en un sólo programa a la vez para hacerlo más efectivo. C) Revisar la posibilidad de formalizar la colaboración entre la institución de gobierno y el o los monitores ciudadanos por medio de la firma de un convenio formal entre ambos. D) Estudiar ejercicios exitosos de monitoreo ciudadano y dialogar con quienes los hayan protagonizado para aprender de su experiencia.

Todas estas acciones y esfuerzos están encaminadas a lograr que la ley se ciudadanice convirtiéndose realmente en una herramienta útil para que la gente le vea un sentido práctico para su provecho en la vida cotidiana.

Referencias

El Programa de Monitoreo Ciudadano (PMC) cuenta con una página electrónica www.monitoreociudadano.gob.mx en la que se puede consultar la siguiente información:

- ¿Qué es el monitoreo ciudadano y cómo se puede llevar a cabo?
- Alternativas de capacitación para realizar ejercicios de monitoreo ciudadano
- Base de datos sobre casos prácticos de ejercicios de control y vigilancia a la labor gubernamental

- Material audiovisual sobre transparencia, corrupción y monitoreo ciudadano
- Noticias relacionadas con los temas de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

El ABC de los servidores públicos en relación a las elecciones

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

Resumen

Los servidores públicos son pieza clave en la vigilancia y preservación del estado de derecho y su marco constitucional al ser responsables del desempeño de su cargo o comisión bajo estricto apego a la ley. En cuanto a los recursos públicos, queda claro que deben usarlos exclusivamente para los fines para los que están destinados y paralelamente rendir cuentas con absoluta transparencia sobre el ejercicio de sus funciones.

Por esta razón, la FEPADE diseñó el “ABC de los servidores públicos”, publicación a través de la cual se pretende informar acerca de diversos aspectos de la gestión pública y el proceso electoral, señalando las faltas administrativas y delitos electorales a fin de que se respete la normatividad.

Este manual, elaborado de manera didáctica, busca exhortar a los servidores públicos a desempeñarse consistentemente con una actitud honesta al ofrecer los servicios públicos a la ciudadanía, contribuyendo al desarrollo institucional y democrático del país.

Antecedentes y contexto

En tiempos electorales de alta competitividad, los programas, acciones, obras, servicios y todas las actividades relacionados con el trabajo de los servidores públicos, corren el riesgo de ser manipulados con fines político-electorales, atentando contra la legalidad, la eficacia y la transparencia, tanto electoral, como de la gestión y manejo de los recursos públicos.

Por esta razón, las Secretarías de Gobernación (SEGOB), de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Economía (SE), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Trabajo y Previsión Social (STPS), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), de Educación Pública (SEP), de Salud (SSA) y de la Función Pública (SFP), en coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), firmaron las "Bases de Colaboración Interinstitucional" el 13 de mayo de 2003, a fin de contribuir a la atención oportuna y eficaz de las denuncias que se formulen por la ciudadanía en general, con motivo de hechos presumiblemente delictivos por conductas ilícitas relacionadas con la utilización indebida de programas sociales con fines políticos. Los programas y acciones realizados en el contexto de las bases de colaboración son un ejemplo de trabajo en equipo y de responsabilidad pública.

El ABC de los Servidores Públicos surge a partir de un acuerdo tomado en la octava reunión de las Bases de Colaboración Interinstitucional, celebrada el 25 de febrero de 2005, donde se acordó constituir un grupo de trabajo con representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (SERMARNAT), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos electorales (FEPADE) para diseñar un manual de servidores públicos, cuyo contenido se refiere a un conjunto de valores éticos, conductas y normas en el ejercicio de la función pública por parte de los servidores públicos a fin de que el desarrollo institucional se conduzca con probidad, legalidad, y transparencia.

Asimismo, se pretende que, mediante el cabal cumplimiento de la responsabilidad de los servidores públicos en relación con los programas sociales, se logren los fines sociales para los que fueron destinados, protegiendo de esta manera a los grupos ciudadanos más vulnerables.

Como se señaló, los procesos electorales competitivos amenazan los programas, las acciones y los servicios públicos, elevando su proclividad a ser manipulados con fines diferentes a los establecidos por la ley, por ello es indispensable considerar que cada vez que esto sucede se atenta contra la legalidad, la eficacia y la transparencia, tanto electoral como de la gestión y manejo de los recursos públicos.

Los programas sociales, los servicios públicos, las obras de infraestructura y demás acciones gubernamentales históricamente han sido utilizados en coyunturas político-electorales, coaccionando a los beneficiarios de los programas sociales en busca de obtener su apoyo en los comicios. Ante este problema, se diseñaron estrategias de

política pública que intentan combatir estas prácticas indebidas y conducir tanto los actos de los funcionarios públicos como el manejo de los recursos y los programas sociales del gobierno por cauces de legalidad, eficiencia y transparencia.

Desarrollo

El ABC de los servidores públicos informa sobre varios aspectos de la gestión pública y del proceso electoral; identifica faltas administrativas y delitos electorales, de manera preventiva. Busca que los funcionarios públicos cuenten con los conocimientos necesarios y suficientes para reconocer los principales delitos electorales y aporta elementos para prevenir que se cometan faltas e irregularidades administrativas o delitos electorales en el desempeño de sus funciones como servidores públicos.

El manual parte de una definición jurídica acerca de quienes son considerados servidores públicos, tomando en consideración la definición establecida en el artículo 108 constitucional, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el artículo 212 del Código Penal Federal.

Los objetivos planteados para la elaboración del manual fueron: 1) Capacitar a los servidores públicos; 2) Prevenir delitos electorales y faltas administrativas que pueden suscitarse dentro del ejercicio público y los procesos electorales; y 3) Promover la ética pública en el desempeño de los servidores públicos.

La estrategia de difusión constituye la columna vertebral de la buena práctica. En primer lugar, es importante señalar que, se desarrolló una versión interactiva, la cual permitió dinamizar el conocimiento y el aprendizaje de El ABC de los servidores públicos a partir de pantallas amigables y atractivas para los usuarios, acción con la que se logró que un número significativo de servidores públicos de todas las dependencias del gobierno federal, a nivel central y delegacional, realizaran este ejercicio, mediante una solicitud para que se instalara en cada uno de los portales correspondientes a fin de que los funcionarios pudieran acceder a el documento y descargarlo con facilidad.

Aunado a lo anterior, se desarrollaron las siguientes actividades, tendientes a su distribución y asimilación; Por un lado, se realizó una edición impresa del documento. Para ello, algunas dependencias destinaron recursos de su presupuesto, incrementando el número de publicaciones.

Una vez editado, se distribuyó entre los funcionarios públicos, llevando a cabo una serie de talleres y cursos de capacitación, no solo a nivel federal sino en distintos estados de la república, coordinando algunas de las actividades con las acciones de blindaje realizadas por la SEDESOL en las distintas delegaciones y brindando asesoría a los gobiernos locales para el desarrollo de manuales específicos acordes a los ordenamientos aplicables.

De tal manera que los principales beneficiados de la idea de elaborar y difundir el manual fueron los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno;

funcionarios electorales; funcionarios partidistas; Organizaciones de la Sociedad Civil que manejan recursos públicos; y los funcionarios del Poder Judicial, entre otros actores.

En términos del Indicador de Blindaje Electoral (IBE) de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC): de las 238 unidades administrativas que instrumentaron acciones de blindaje electoral, 232 manifestaron haber cumplido con las tareas de difusión el ABC, esto es, cerca del 98 por ciento.

Lecciones aprendidas y Agenda pendiente

El ABC de los servidores públicos constituye un instrumento de difusión que aporta información relevante para prevenir la comisión de faltas e irregularidades administrativas y delitos electorales, pretende informar, de manera masiva diversos aspectos que relacionan la gestión pública y los procesos electorales, refiriendo a un conjunto de valores éticos y normas a seguir en el ejercicio público.

Es importante destacar que, para llevar acabo este manual, se realizaron acciones de coordinación interinstitucional enfocadas, en un primer momento al diseño y en un segundo momento a la divulgación, orientación y capacitación a lo largo del país.

El manual tiene un lenguaje accesible para cualquier persona, es totalmente didáctico e interactivo en su versión multimedia. Sin embargo, entre los obstáculos que se enfrentaron hay que señalar la difícil tarea de coordinación y cumplimiento de acuerdos entre las dependencias, firmantes de las Bases de Colaboración Interinstitucional, que participaron en la elaboración, y la tarea de redacción en términos legales pero utilizando un lenguaje cotidiano que permitiera una fácil comprensión por parte de la diversa gama de receptores.

Lo anterior, sin olvidar la dificultad que tuvieron las dependencias para obtener y canalizar recursos tanto para la edición como la distribución para llegar en el menor tiempo posible a una mayor cantidad de servidores públicos.

Referencias

- Página electrónica www.blindajeelectoral.gob.mx
- Página electrónica www.pgr.gob.mx/fepade/
- Formato enviado por la FEPADE



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

El programa nacional de prevención de delitos electorales

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales FEPADE

Resumen

El Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales (PNPDE), llevado a cabo por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, surgió en febrero de 2001 con el objetivo de erradicar e inhibir la consecución de delitos electorales y fomentar la cultura de la denuncia, a través de la participación responsable de varios actores sociales.

Este programa abandonó el énfasis represor de los programas anteriores por uno preventivo. El conjunto de acciones del PNPDE estuvieron destinadas principalmente a prevenir e inhibir las conductas delictivas, y, en menor grado, a perseguir y castigar las mismas. Las acciones específicas que el PNPDE contempló pueden dividirse en cuatro grupos: capacitación a grupos focalizados y generales, divulgación, atención a la ciudadanía, y convenios de colaboración interinstitucional.

Antecedentes y contexto

La pobreza extrema y el desconocimiento que muchos ciudadanos tienen de sus derechos políticos, entre ellos el del ejercicio del voto libre y secreto, los hacen vulnerables a ser víctimas de delitos electorales, como la compra y coacción del voto o el proselitismo político. En la mayor parte de los casos, estos ciudadanos no sólo desconocen cuáles son las acciones que pueden ser consideradas delitos electorales, sino las instancias a las que deben recurrir para denunciarlos.

En este contexto, en febrero de 2001, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), como la institución responsable de prevenir el delito electoral en el ámbito federal, lanzó el Programa Nacional de Prevención de Delitos Electorales (PNPDE)²⁸, que tuvo como objetivo desarrollar acciones para erradicar e inhibir la consecución de delitos electorales y fomentar la cultura de la denuncia, a través de la participación responsable de todos los actores sociales.

El PNPDE, tuvo su origen en el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, el cual estableció como estrategia, promover la prevención de los delitos y los servicios a la comunidad, mediante un esfuerzo nacional de integración de instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles o empresariales y la sociedad en general.

Esta fue la primera vez que se articulaba una política nacional en materia de prevención de delitos electorales con acciones específicas, soportadas en diagnósticos y análisis serios, que permitieran establecer metas y objetivos concretos durante periodos establecidos. Adicionalmente, el programa buscaba reorientar las políticas de combate al delito, previniéndolo e inhibiendo los factores generadores del mismo mediante políticas, programas y planes estratégicos orientados a las causas que lo generaban, más que castigándolo y persiguiéndolo. Es decir, este programa significó el viraje de una política represiva a una preventiva.

Desarrollo

El PNPDE fue lanzado en 2001 por la FEPADE quien, desde su ámbito de competencia y con la disponibilidad de sus recursos económicos, materiales y humanos, se propuso implementar una serie de acciones específicas a corto y mediano plazo para prevenir el delito electoral.

²⁸ En sentido formal, las atribuciones relacionadas con la prevención del delito electoral federal de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se encuentran plasmadas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. El Artículo 18, Fracción VII señala que la FEPADE tendrá la facultad de “participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal”.

El objetivo general del PNPDE fue desarrollar acciones para erradicar e inhibir la consecución de los delitos electorales y fomentar la cultura de la denuncia, a través de la participación responsable de todos los actores sociales.

Para llevarlo a cabo, el PNPDE, contempló acciones específicas se dividieron en cuatro grupos: capacitación, divulgación, atención a la ciudadanía, y convenios de colaboración interinstitucional.

La capacitación comprendió la organización de cursos, conferencias, pláticas talleres y seminarios, entre otras actividades, dirigidas tanto a públicos generales como focalizados. Los contenidos versaron sobre temas de justicia penal electoral, delitos electorales y su relación con el fenómeno de la compra y la coacción del voto o su vinculación con las responsabilidades de los servidores públicos, transparencia y legalidad en los procesos electorales, la cultura de la denuncia, la confianza ciudadana en la procuración de justicia, entre otros. La divulgación, contempló actividades como el diseño y la distribución de materiales impresos y audiovisuales (trípticos, dípticos, volantes, carteles, etcétera, así como Spots de radio y TV).

Respecto a la atención a la ciudadanía, se cumplieron los servicios que, tradicionalmente, ofrece la FEPADE consistentes en asesorías y consultas. Finalmente, el trabajo conjunto entre instituciones se llevó a cabo mediante acuerdos y compromisos de trabajo que permitieron, desde los distintos ámbitos de competencia, la óptima operación del desarrollo de las acciones.

La estructura del PNPDE, exigió delimitar ejes estratégicos que se vieran reflejados en su diseño, su planeación, su instrumentación y su evaluación con el fin de mantener su permanencia. Estos ejes pretenden: a) fomentar los valores éticos en los derechos y obligaciones electorales; b) que las instancias participantes organicen sus actividades en relación a este programa en el marco de su propia normatividad, sumando esfuerzos para lograr un proyecto nacional de prevención de delitos y del fomento de la cultura de la denuncia y; c) focalizar acciones con mensajes específicos para poblaciones diversas, como pueden ser grupos vulnerables de indígenas, mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, etcétera.

Finalmente, es importante subrayar, la modificación del énfasis represor de los programas anteriores por uno preventivo. El conjunto de acciones del PNPDE estuvieron destinadas principalmente a prevenir e inhibir las conductas delictivas, y, en menor grado, a perseguir y castigar las mismas.²⁹

La estrategia de instrumentación del PNPDE contempló la participación de distintos sectores de la sociedad. La construcción de una política nacional en materia de

²⁹ Desde hace un par de décadas, en Estados Unidos y parte de Europa, ha sido desarrollada una corriente disciplinaria que afirma que la prevención es la mejor forma de combatir el crimen. Encontrar y atender las causas del comportamiento criminal es mucho más eficaz que perseguir a los criminales, puesto que prevenir el delito remite a una anticipación sistemática a los actos delictivos mediante políticas, programas y planes estratégicos orientados a atacar las causas que lo generan.

prevención de delitos electorales, se pensó, sólo podía lograrse con la colaboración de diversos actores públicos y sociales.

En cuanto a los recursos con operó el programa, es importante señalar que, dado que la FEPADE es una instancia del gobierno federal, tiene lineamientos, procedimientos y reglas de operación a los que está obligada a ajustarse. La FEPADE no posee partidas financieras para erogar en publicidad, campañas mediáticas y algunas otras categorías relacionadas con la prevención de delitos electorales.

En este sentido, debido a la figura que la erige como órgano procurador de justicia penal, la FEPADE, presenta muchas diferencias sustanciales con otras instancias como el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el ejercicio de sus recursos económicos, materiales y humanos que, de entrada parecieran ser restrictivas para cumplir con su responsabilidad preventora. Esta es una de las razones que sustentan la colaboración interinstitucional como uno de los ejes rectores de este programa, pues el apoyo de una buena cantidad de dependencias públicas y gubernamentales ha sido columna vertebral del cumplimiento de los objetivos del programa. Por lo cual, resulta conveniente apuntar que los gastos generados por viáticos y transportación del personal de la institución para capacitar y/o para distribuir material de difusión fueron erogados por la FEPADE, por lo que las instancias organizadoras tuvieron incentivos para convocar gente, capacitarla y acercarle información gráfica.

Etapas

El PNPDE contempló tres grandes etapas y acciones específicas para cada una de ellas. Las primeras estuvieron determinadas por las agendas definidas para los procesos electorales tanto federales como locales, esto es, desde la instalación oficial de consejos, pasando por registro de candidatos, la jornada electoral y hasta la resolución de la última de las impugnaciones interpuestas. De igual forma, es importante tener presente que, a partir de l análisis y diagnósticos desarrollados por la FEPADE, se definieron teóricamente posibles conductas delictivas y acciones a ser prevenidas en función de dos factores: los tipos penales y la periodicidad de los procesos electorales.

La relación entre estos dos factores, enumerados en el párrafo anterior, se produjo en la medida en que, el tipo penal señalado en el código, prevé conductas determinadas, y que la periodicidad del proceso electoral ofrece elementos para detectar los momentos precisos en que esta conducta puede ser cometida. Por ejemplo, hay delitos electorales como el votar dos veces en una misma elección que implican necesariamente la existencia de una jornada electoral.³⁰ Sin embargo, como fue explicado, la jornada electoral representa únicamente una parte del proceso electoral, con una duración máxima de 10 horas una vez cada tres años. Por consiguiente, las acciones encaminadas a atender esta conducta delictiva estuvieron definidas tomando en cuenta este momento preciso y las condiciones derivadas del mismo.

³⁰ El Artículo 403, Fracción II del Código Penal Federal señala que “se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: [...] Vote más de una vez en una misma elección”.

Como ya se señaló, el PNPDE consideró tres grandes etapas y acciones específicas para cada una. La primera, correspondió a la parte inicial de los procesos, es decir, cuando los consejos ya instalados comenzaron a desarrollar actividades concernientes a su labor y los ciudadanos comenzaron a recibir información sobre los procedimientos de organización del proceso electoral. Para esta etapa, el programa orientó la capacitación y la distribución de materiales hacia públicos generales y estableció las distintas necesidades de colaboración interinstitucional para la firma de convenios y programas de trabajo.

La segunda etapa comienza cuando se formalizó la competencia con el registro oficial de candidatos. Esta etapa resultó sustancial en la medida en que las estructuras partidistas comenzaron a orientar oficialmente los recursos y apoyos hacia los candidatos, momento en que, éstos últimos, adquirieron facultades para hacer proselitismo político. Para esta segunda etapa, el programa redireccionó su estrategia defendiendo sectores sociales y focalizando la capacitación y la difusión hacia ellos como potenciales víctimas del delito.

Finalmente, como parte de la tercera etapa, que comprendió la jornada electoral, entendida desde algunos días previos y hasta los cómputos distritales, se acotó aún más la distribución de materiales y la capacitación hacia zonas geográficas detectadas como conflictivas, y se intensificaron los servicios de atención personalizada a la ciudadanía con la idea de atender de manera eficiente denuncias y consultas.

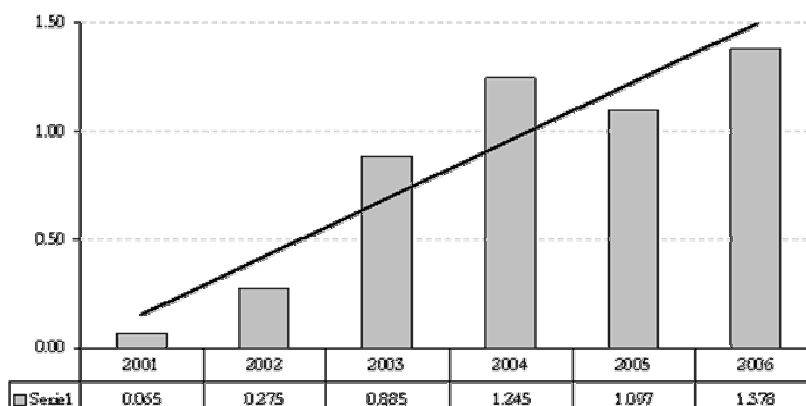
El PNPDE estuvo pensado, desde una lógica integral, con carácter informativo y formativo. Al mismo tiempo, desde su diseño, se establecieron procedimientos de evaluación cuantitativos y cualitativos sobre el impacto del mismo en la sociedad.

Una de las condiciones sustanciales de este programa es su capacidad de evaluarse a partir de mediciones estandarizadas con datos duros. A cinco años de su puesta en marcha, es posible analizar los logros que ha tenido el PNPDE con las cifras proporcionadas por la FEPADE. No obstante, es importante destacar que, dado que el programa fue innovador en tanto que se centró en desarrollar acciones tendientes a prevenir el delito electoral más que en castigarlo, no se tienen registros históricos contra los cuales comparar los resultados. Por esta razón, el punto de partida para comparar la serie histórica de las acciones es el 2001 (año en que inició el programa) e incluso en algunas el 2002.

Otro aspecto a considerar es el hecho de que, en algunas ocasiones, los datos duros no permiten medir aspectos cualitativos. Un gran número de dípticos distribuidos, por ejemplo, puede no significar un cambio real en la cultura política de los ciudadanos. Más aún, los datos duros no reflejan la calidad de las acciones instrumentadas (en el ejemplo anterior, la calidad de los contenidos educativos de esos dípticos). Por esta razón, es necesario ser críticos al analizar los resultados cuantitativos del PNPDE.

Relacionado con la capacitación, puede verse (Gráfico 1) que, excepto en el 2004, ha habido una tendencia creciente. De 65 eventos registrados en 2001, se pasó a 1378 en el 2006.

Gráfica 1. Serie Histórica de Eventos de Capacitación del Programa Nacional de Delitos Electorales 2001–2006 (Cifras en miles)

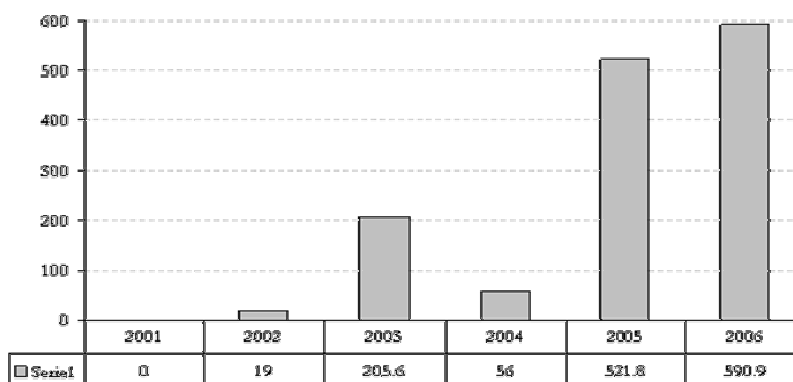


Fuente: Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales, FEPADE.

Notas: Los indicadores de la serie "eventos" incluye básicamente cursos, talleres, conferencias, tele-conferencias, pláticas informativas, reuniones de trabajo, entrevistas y el traslado de módulos itinerantes; el corte de 2006 es al 30 de septiembre.

Relacionado con la distribución de material, puede apreciarse (Gráfica 2) que a partir del 2002, año en que se empezó a realizar este tipo de acción y en el que se repartieron 19 mil ejemplares de materiales distribuidos, ha habido una tendencia cambiante. El trabajo sustancial en este rubro se ofrece en 2003, 2005 y 2006, lo que estuvo asociado con la agenda electoral federal, contemplando la relevancia específica de la elección presidencial de 2006, año en que se distribuyeron 590 mil ejemplares.

Gráfica 2. Serie Histórica de Distribución de Materiales de Difusión del Programa Nacional de Delitos Electorales 2001–2006 (Cifras en miles)

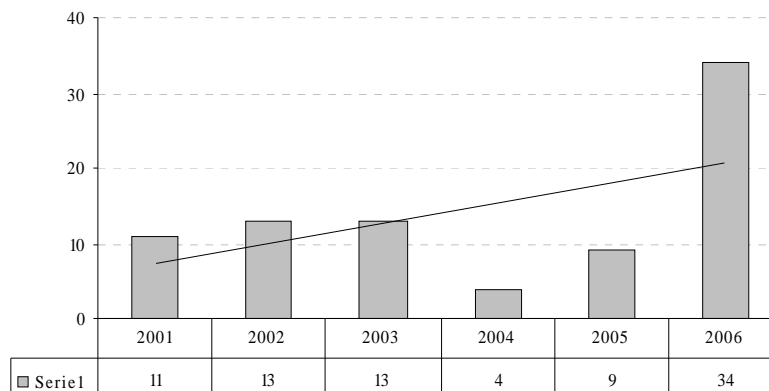


Fuente: Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales, FEPADE.

Notas: Los indicadores de la serie "materiales" incluye básicamente carteles, trípticos, dípticos, manuales, revistas y folletos en general; el corte de 2006 es al 30 de septiembre. El 2001 no presenta registros.

Finalmente, en relación con los convenios de colaboración y programas de trabajo conjunto, puede apreciarse (Gráfica 3) que, a partir del 2003, la cifra tuvo una tendencia creciente, llegando a su máximo en 2006 con motivo de la elección presidencial de 2006. En este sentido vale la pena destacar la firma de programas de trabajo firmados con los ejecutivos de 31 de las 32 entidades federativas del país derivado de una reunión plenaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el 14 de noviembre de 2005, donde fue suscrito un documento, denominado “Pronunciamiento por la Civilidad Democrática para coadyuvar en la legalidad, transparencia y equidad del proceso electoral federal de 2006”.

Gráfica 3. Serie Histórica de Convenios del Programa Nacional de Delitos Electorales 2001–2006



Fuente: Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales, FEPADE.

Notas: Los indicadores de la serie “convenios” incluye Convenios de Colaboración y Programas de Trabajo.

En suma, de 2001 a 2006, se realizaron casi 5 mil eventos en el rubro de capacitación; se distribuyeron casi 1 millón 400 mil ejemplares de difusión y se firmaron poco más de 80 convenios de colaboración y programas de trabajo con distintas instancias públicas, privadas y de la sociedad civil.

Ahora bien, respecto a los problemas que el PNPDE enfrentó, pueden identificarse claramente tres. En primer lugar, la dificultad para medir la efectividad de este programa como política pública encaminada a promover valores y conductas en los ciudadanos, ya que es ampliamente conocida la complejidad de medir el cambio de actitud en las personas. En segundo lugar, representó una barrera, la necesidad de coordinación de todas las instituciones con las que se colabora para que éstas se organizaran bajo criterios estandarizados, actividades y metas que ofrecieran congruencia y consistencia como política pública integral en materia de prevención de delitos electorales. Y finalmente, la falta de un presupuesto específico para realizar acciones de prevención de delitos electorales, lo que significó una limitante importante para el desarrollo de las distintas acciones que contempla el programa.

Lecciones aprendidas

El PNPDE cuenta con varios atributos: es innovador; tiene un sistema explícito de registro y evaluación; una alta incidencia, además de ser susceptible de ser replicado en otras latitudes.

- Fue innovador en cuanto a que abandonó el enfoque represor de los programas anteriores por uno preventivo, reconociendo así que, para lograr una política pública integral, debía contarse con la participación de diversos actores sociales.
- Cuenta con un sistema de registro y evaluación que permite hacer una evaluación cuantitativa del mismo en los cinco años que lleva de operación.
- Recurrió al uso de tecnologías de comunicación e información al desarrollar sitios de internet que informan a los ciudadanos sobre las acciones que podían ser consideradas delitos electorales.
- Al haberse focalizado en grupos de población específicos, este programa tuvo una alta incidencia, ya que se aseguró que las acciones preventivas llegarán a los ciudadanos y a las regiones más vulnerables a ser víctimas delitos electorales.
- Al fomentar valores y desarrollar conocimientos en los ciudadanos, el PNPDE brindó, a un gran número de personas con altos índices de marginación y exclusión social, la oportunidad de ejercer un voto libre y sin condicionamientos, y de poder identificar aquellas acciones que podían ser consideradas como delitos electorales.
- La campaña de difusión del PNPDE constituyó un esfuerzo global y articulado de coordinación de varias instituciones públicas y privadas, que logró unificar mensajes y contenidos.
- Este programa es susceptible de ser replicado por otros países que, al igual que México, hayan transitado a un régimen democrático y que tengan grandes desigualdades sociales y regionales, ya que tanto el diseño como la instrumentación del mismo fueron flexibles y focalizadas para atender estas desigualdades.
- El PNPDE es sostenible en el tiempo ya que continúa realizándose y está institucionalizado. Esto asegura su continuidad en el tiempo y el logro sostenido de las metas que se establecen para cada año.

Agenda pendiente

Los temas y acciones pendientes en el caso del PNPDE son:

- En el largo plazo, es necesario establecer orgánicamente un área dentro de la FEPADE encargada de coordinar las acciones nacionales de Blindaje Electoral.
- Es necesario continuar, estableciendo programas de trabajo con los distritos indígenas, ya que este grupo es el más propenso a ser víctima de delitos electorales.
- Es fundamental desarrollar programas de trabajo con las procuradurías estatales para compartir información estadística criminal.
- Finalmente, aunque el PNPDE contempla indicadores de impacto, éstos aún no se han desarrollado.

Referencias

El Programa Nacional de Prevención del Delito Electoral de la FEPADE, México, FEPADE, 2006, pp. 12. [Documento de Trabajo]

Formato para la identificación y registro del Programa institucional Educación para el ejercicio del voto libre y razonado como buena práctica en materia de protección de programas sociales en contextos electorales, México, PNUD, 2006. [Documento Interno de Trabajo]



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía CODESE

Secretaría de Economía

Resumen

El 2006, como refuerzo y método para transparentar las acciones hasta entonces realizadas, y teniendo como contexto de acción específico los procesos electorales federal y locales de este año, la Secretaría de Economía (SE) crea el Consejo para prevenir los Delitos Electorales (CODESE). Un cuerpo colegiado que busca la prevención y fomento a la denuncia de violaciones por parte de los funcionarios y/o promotores de los programas de apoyo.

El CODESE cobra forma a través de un órgano consultivo integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad (organizaciones de la sociedad civil, gobiernos federal y estatales, instancias de la administración pública y organismos internacionales). Debido a que fue creada como una instancia de atención de la SE, específica para el proceso electoral, su periodo de ejecución fue temporal y la notificación de los logros alcanzados se dieron a conocer durante seis sesiones ordinarias (desarrolladas entre febrero y noviembre del 2006), en las cuales se reportaron acciones concretas sobre la vigilancia, transparencia en el otorgamiento, y asignación y ejercicio de los fondos de apoyo por parte de los funcionarios de esta dependencia.

Antecedentes y contexto

A partir de la firma de las Bases de Colaboración Interinstitucional en 2003, la Secretaría de Economía (SE) pone en marcha una serie de estrategias para el correcto desempeño de sus servidores públicos. Como principales acciones y antecedentes a las líneas de acción desarrolladas con el CODESE, durante el periodo 2003 – 2005, la dependencia impartió teleconferencias transmitidas por la red satelital para informar y capacitar a los servidores públicos sobre delitos electorales y sus consecuencias jurídicas; coordinó trabajos de información y capacitación de servidores públicos en estados que celebraron elecciones locales como Oaxaca y Tlaxcala (2004); y distribuyó material impreso en 17 estados de la república. En el 2005, en coordinación con la FEPADE, realizó talleres dirigidos a servidores públicos federales y efectuó eventos de capacitación y visitas del módulo itinerante.

Como parte de las estrategias instrumentadas, se difundieron comunicados con recomendaciones generales de actuación para los servidores públicos durante los procesos electorales locales. Esta actividad se reforzó con la distribución de material impreso en estados como Baja California Sur, Coahuila, Colima, México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo.

En este sentido, el proceso electoral de 2006, impulsó la formación del “Consejo para prevenir Delitos Electorales de la Secretaría de Economía (CODESE)”. Esta iniciativa fue el resultado del llamado realizado por el gobierno federal al respecto del reforzamiento de las acciones de blindaje electoral y del cumplimiento de los compromisos suscritos a través del Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006, las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 y las Bases de Colaboración Interinstitucional suscritas con la FEPADE, en materia de difusión y divulgación de información para la prevención de delitos electorales federales y la capacitación a los servidores públicos.

De este modo, el CODESE, surge como un órgano consultivo con capacidades para proponer, vigilar y generalizar la defensa de la legalidad y asegurar la objetividad, imparcialidad y transparencia en el otorgamiento y ejercicio de los recursos de los programas de apoyo a cargo de la Secretaría de Economía.

La principal justificación a la creación de esta figura fue la necesidad de establecer mecanismos adicionales y particulares por parte de la SE para el fortalecimiento de las acciones hasta entonces llevadas a cabo en materia de blindaje electoral.

Con el fin de lograr una representación plural en los actores que lo integran, este consejo fue conformado con un presidente (Titular de la Secretaría de Economía), nueve vocales (cinco Subsecretarios y Coordinadores Generales de Programas de la SE, tres presidentes de asociaciones y cámaras vinculadas con el sector económico y el Presidente de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos), seis invitados especiales (Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), Instituto Federal Electoral (IFE), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) y

Secretaría de Economía (SE)) y un secretario ejecutivo (titular del secretariado técnico de planeación, comunicación y enlace de la SE).

Desarrollo

El 20 de febrero del 2006, el CODESE es instalado formalmente dando a conocer las principales líneas de acción a desarrollarse con base en el calendario de las elecciones federales y locales. Dentro del plan de trabajo se establecieron las acciones acordadas con la FEPADE para la Atención de Delitos Electorales, las actividades a ejecutarse con servidores públicos y aquellas propuestas para las entidades federativas.

Las funciones a desempeñar por el consejo fueron:

1. Proponer esquemas y mecanismos a los que se sujetarán los programas de apoyo para que la entrega de recursos a la población objetivo se realice en estricto apego a los principios de legalidad, imparcialidad y transparencia,
2. Sugerir lineamientos para la utilización de los bienes y la prestación de servicios a fin de que éstos se utilicen en tiempo y de forma legal, imparcial y transparente,
3. Proponer los criterios a los que se sujetarán los servidores públicos, el sector coordinador y los operadores de los programas para que se conduzcan con legalidad, imparcialidad y transparencia,
4. Vigilar las acciones de capacitación de los servidores públicos de la Secretaría de Economía,
5. Vigilar el proceso de entrega de recursos de los programas en las entidades federativas.

De las acciones más relevantes y representativas en materia de blindaje electoral propuestas y ejecutadas durante las sesiones de trabajo se destacan:

En lo referente a acciones de capacitación, se realizaron talleres dirigidos a los delegados y representantes de las distintas secretarías de los estados de Baja California, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas (estados firmantes de las Bases de Colaboración), los cuales contaron con cobertura de medios televisivos, radiofónicos y prensa escrita. Estas acciones resultaron en la capacitación de cerca de 400 funcionarios de la SE, así como de otras dependencias.

La capacitación de servidores públicos se vio fortalecida con mecanismos de difusión interna tales como el envío de comunicados a los funcionarios bajo cuyo cargo se encontraban los diversos programas de apoyo, con el propósito de hacer de su conocimiento la interpretación hecha por el Consejo General del IFE sobre las reglas de neutralidad emitidas por dicho instituto en febrero 2006. Adicionalmente, se enviaron comunicados 30 y 15 días antes de la elección a las 51 delegaciones y subdelegaciones de la SE reiterando las recomendaciones generales de actuación de los servidores públicos e invitando a denunciar cualquier conducta que pudiera constituir un delito electoral a través de la línea telefónica de FEPADETEL.

En lo relacionado con la distribución de materiales impresos, a nivel interno la SE decidió incluir en el recibo de pago de los servidores públicos, un ejemplar del “ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones” y del “Manual Ciudadano de Delitos Electorales Federales”. Este último documento fue igualmente difundido en las actividades de la “Semana PyME”³¹ y entre organizaciones tales como la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas de Solidaridad (FONAES).

En el caso de la ciudadanía, la difusión de estos materiales se logró gracias a la utilización de unidades móviles de servicios de la SE, las cuales reforzaron el trabajo de distribución en los cuatro meses previos a las elecciones (marzo a junio de 2006). La difusión de estos materiales representó la entrega a servidores públicos de la SE, beneficiarios de los programas y ciudadanía en general de alrededor de 25,000 ejemplares del “Manual del Ciudadano de Delitos Electorales Federales y alrededor de 5,000 ejemplares del “ABC de los Servidores Públicos en Relación con las Elecciones”.

Finalmente, con el propósito de ampliar la cobertura de difusión, se colaboró en la construcción del portal de internet www.blindajeelectoral.gob.mx y se habilitaron vínculos hacia la página de la SE, a fin de divulgar la información sobre el CODESE. De igual forma, en el portal de la SE, se informó sobre el Despliegue Ministerial para atender los Procesos Electorales y el Operativo Nacional FEPADE con el documento denominado “la FEPADE preparada para el 2 de julio: un operativo nacional”.

A nivel de acciones de prevención, la formación del CODESE, permitió la creación y difusión de un Acuerdo por parte de la Oficialía Mayor de la SE vinculado con el cumplimiento de las normativas del uso del correo electrónico institucional y parque vehicular y su resguardo del día 30 de julio al 3 de julio. Adicionalmente, contempló recomendaciones al respecto de evitar la presencia de servidores públicos de la SE en actos de proselitismo electoral durante horarios de trabajo². La unidad administrativa de la SE reforzó la vigilancia para el cumplimiento de la normativa sobre el uso de recursos humanos, presupuestales, materiales e informáticos para evitar cualquier desvío de recursos hacia partidos o candidatos.

En este marco de acciones, se realizaron visitas a entidades federativas 2 días antes del día de la elección para la supervisión de la correcta aplicación de los recursos de los programas de apoyo y en el caso particular al estado de Chiapas se firmó un acta administrativa de prevención de delitos electorales con motivo de las elecciones para gobernador.

El CODESE, asumió los compromisos sobre blindaje electoral emitidos a nivel federal, tales como, las bases de colaboración interinstitucional, a partir de las cuales se construyó el indicador de Blindaje Electoral de la CITCC y se elaboraron reportes para la

³¹ Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONDO PYME).

² Se refiere a las actividades en las que las instituciones a nivel federal, estatal y municipal confluyen como líneas de acción específicas para la protección de programas sociales, convirtiendo éstas en “Prácticas Tipo”.

secretaría ejecutiva de esta dependencia, sobre las acciones preventivas para programas sociales realizadas en materia de blindaje electoral.

Aunado a lo anterior, se estableció un acuerdo entre el órgano interno de control de la SE y la FEPADE para canalizar las denuncias recibidas a través de los buzones instalados en las delegaciones y subdelegaciones y en la línea de atención telefónica del Centro de Asesoría de Primer Contacto de la Secretaría. En seguimiento a este acuerdo, la SE elaboró un Informe Semestral de Actividades 2006 significando una muestra al cumplimiento de las Bases de Colaboración Interinstitucional.

Como resultado concreto, la SE reportó cero denuncias recibidas por la FEPADE sobre los programas de apoyo de la Secretaría de Economía³ y ningún registro del Centro de Asesoría Primer Contacto de la SE respecto a la recepción de reportes o denuncias sobre incidencias en materia de delitos electorales en la línea 01 800, en el buzón electrónico o vía Chat.

En lo relacionado a las acciones específicas desarrolladas para la protección de programas de apoyo de la SE, el CODESE propició la creación del proyecto de Lineamientos para los Organismos Intermediarios para la ejecución del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales. Cabe destacar que se hizo la propuesta de hacer extensivos dichos lineamientos a los demás programas de apoyo a cargo de la SE.

El trabajo para la protección de los programas, se enfatizó con el envío de comunicados a los organismos intermediarios y operadores de programas a cargo de la dependencia exhortándolos a observar las disposiciones inherentes a la prevención de delitos electorales, así como las reglas de operación de los programas.

Ahora bien, como parte de los mecanismos de blindaje instrumentados en la operación de los programas, se solicitó a los operadores de los programas incluir una cláusula de rescisión administrativa en los convenios o contratos mediante los cuales se formaliza la entrega de subsidios y apoyos. Esta cláusula tenía como objetivo condicionarlos a destinar dichos recursos única y exclusivamente para los objetivos previstos y evitar así que dichos recursos fueran usados con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos.

Adicionalmente, se suspendieron las entregas de recursos provenientes de programas de apoyo en actos multitudinarios que pudieran interpretarse como posibles actos de proselitismo electoral.

Con las acciones antes mencionadas, el CODESE dio cumplimiento al plan de trabajo programado, reportando acciones de seguimiento y resultados concretos. Las actividades del CODESE cerraron formalmente en el mes de noviembre de 2006, durante la última sesión de trabajo en la cual se realizó una evaluación general al respecto cumplimiento de los objetivos inicialmente planteados.

³ Información contenida en el oficio no. 1385/FEPADE/DGIPCMDE/2006 con fecha del 13 de julio expedido por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Lecciones aprendidas

Al respecto de la formación del CODESE, se reconoce la voluntad política expresada y demostrada a partir de la creación de un órgano propositivo que por un lado, fortalezca las acciones en torno al blindaje electoral, promueva la capacitación y correcto desempeño de sus funcionarios públicos en la prevención de la comisión de delitos electorales y por otro, transparente las acciones de la Secretaría de Economía.⁴

Se reconoce que a pesar de que para la ejecución de este consejo, la capacidad de voz y voto fue otorgada a aquellos representantes vinculados de manera directa con el sector económico, el hecho de que el órgano estuviera integrado por representantes de diversos sectores aseguró la pluralidad y otorgó la validez y reconocimiento necesario a las acciones de blindaje electoral desarrolladas por la dependencia mediante la presencia de invitados especiales.

Es importante destacar que, a diferencia de otras dependencias suscritas a las “Bases de Colaboración Interinstitucional”, la SE, a través del CODESE, logró establecer vínculos estratégicos con instituciones creadas específicamente para el manejo de temas electorales tales como el IFE y la FEPADE, logrando así la ejecución de modelos reales de cooperación interinstitucionales, la promoción de políticas de vigilancia y transparencia y la validez a sus acciones por parte de estas dos últimas instituciones.

Por tal motivo, el CODESE resulta un ejemplo de práctica innovadora en el fortalecimiento de las acciones de blindaje electoral, derivado de la creación de un órgano especializado para la vigilancia de los programas sociales y desempeño de los servidores públicos, con formas de ejecución concretas, sostenibles, plurales y con gastos de operación mínimos.

La formación de órganos consultivos tales como el CODESE resulta una aportación valiosa y replicable en forma, si se considera que 1) su funcionalidad se basa en la correcta aplicación y seguimiento de un programa de trabajo específico para la dependencia en cuestión, 2) que al ser creado para dar seguimiento a las problemáticas de una sola dependencia, el nivel de profundidad y continuidad que se le da a éstas es mayor, 3) que las acciones de capacitación para los servidores públicos fomentan la ejecución de modelos de educación y prevención permanentes y finalmente 4) que funcionan como mecanismos accesibles que permiten dar seguimiento y sancionar a los funcionarios públicos que incurran en delitos electorales.

⁴ Como información adicional y de respaldo para el argumento mencionado, de acuerdo con al CITCC, en el 2005, la SE obtuvo un resultado de 905 puntos en el Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST). El IST es la unidad de medida que permite valorar de forma integral, los esfuerzos realizados por las dependencias y entidades en el cumplimiento de los acuerdos de anticorrupción de la CITCC y las metas de su programa operativo para Transparencia y Combate a la Corrupción. El IST utiliza una escala de medición de 0 a 1000, donde 1000 significa el cumplimiento total de las metas y 0 significa su cumplimiento nulo.

Agenda pendiente

Debido a que el CODESE surge de la coyuntura política actual y es precisamente a partir de este contexto que se estableció un plan de trabajo específico, se espera que al término de las sesiones de trabajo, los objetivos y metas previamente establecidas se hayan cumplido en tiempo y forma. La posible agenda pendiente a cumplir se encontraría vinculada con las futuras líneas de trabajo en torno al blindaje electoral establecidas por la SE.

En este sentido, se sugiere que consejos tales como el CODESE que demuestran modos operativos simples y eficaces, pasen de ser acciones derivadas de la coyuntura y se conviertan en modelos permanentes de control y seguimiento de las acciones de blindaje electoral.

Referencias

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la AFP. Secretaría de Economía. PGR - FEPADE. 2006. Disponible en <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/secretarias/economia.htm>.

Díaz García, Octavio y Mauricio Dussauge. "Transparencia y Combate a la Corrupción en Tiempos Electorales. El programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal". FEPADE Difunde. Primera Edición. No. 10. 2006. Disponible en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/fepade.pdf>.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. La FEPADE preparada para el 2 de julio: un operativo nacional. Informe del Programa Estratégico para el Proceso Electoral Federal 2005 – 2006. Junio 2006.

Pérezaragón Escalante, Elfego. "Democracia, Transparencia y Blindaje Electoral en la Administración Pública Federal". FEPADE Difunde. Primera Edición. No. 10. 2006. Disponible en <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/fepade.pdf>.

Secretaría de Economía. Primera sesión ordinaria. Carpeta de trabajo. Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. Febrero 2006.

-- --- -- --- --- Segunda sesión ordinaria. Carpeta de trabajo. Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. Abril 2006.

-- --- -- --- --- -Tercera sesión ordinaria. Carpeta de trabajo. Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. Junio 2006.

-- --- -- --- --- Cuarta sesión ordinaria. Carpeta de trabajo. Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. Julio 2006.

-- --- -- --- --- Quinta sesión ordinaria. Carpeta de trabajo. Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. Septiembre 2006.

-- --- -- --- --- Sexta sesión ordinaria. Carpeta de trabajo. Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. Noviembre 2006.

-- --- -- --- --- Consejo para prevenir los Delitos Electorales de la Secretaría de Economía. Secretariado Técnico de Comunicación, Planeación y Enlace. 2006. Disponible en http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2/CODESE_2.pdf



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

IMSS - Oportunidades
Instituto Mexicano del Seguro Social

Resumen

El programa IMSS Oportunidades opera en 17 entidades del país, y otorga atención a 10.2 millones de personas. Cerca del 90% de su personal se encuentra en la operación del mismo, por lo que a fin de evitar que pudiesen presentarse eventos de condicionamiento de entrega del servicio a cambio, o con el fin de orientar el sentido del voto de la población que atiende, en el pasado proceso electoral se desarrollaron actividades para la protección del mismo.

Para tal efecto, se capacitó al personal operativo en contacto directo con los beneficiarios a fin de que no incurrieran en actos proselitistas; se elaboraron diversos materiales para capacitación; se realizaron talleres de acción comunitaria en los cuales se incluyó la capacitación sobre blindaje electoral para población usuaria del programa y se actualizó el contenido de la página internet del programa IMSS Oportunidades para incluir el tema de blindaje electoral y de transparencia.

De esta manera, el programa trató de evitar que existieran desviaciones de los recursos públicos para fines electorales al informar a la ciudadanía sobre sus derechos al acceso a los programas de salud de forma gratuita y al vigilar que sus servidores públicos se sujetaran a la normatividad correspondiente durante el reñido proceso electoral de 2006.

Antecedentes y contexto

La Coordinación General del Programa IMSS-Oportunidades es el órgano del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) responsable de la operación de los servicios de salud para población indígena y campesina en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En 1979 el Gobierno Federal conjugó la experiencia del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con la infraestructura y los programas integrados y coordinados por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), suscribiendo un convenio en el que se planteó el objetivo de otorgar servicios de salud a población abierta en las zonas rurales más marginadas. Surge así el programa IMSS-Coplamar. Así, por Acuerdo Presidencial, en abril de 1983, se estableció que el Programa IMSS-Coplamar estuviera íntegramente a cargo del IMSS.

A partir de 1989, en los 17 estados donde permaneció vigente, se amplió la infraestructura del Programa IMSS-Coplamar y se cambió su nombre por el de IMSS-Solidaridad, hasta el 10 de julio de 2002 en que se aprobó el cambio de denominación para que en lo sucesivo se identifique como Programa IMSS-Oportunidades.

El programa IMSS Oportunidades opera en 17 entidades de la República Mexicana; 1,264 Municipios y 17,192 localidades; otorga atención a 10.2 millones de personas, de los cuales 3.5 millones son indígenas; 6 millones (1.2 millones de familias) son beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; cuenta con 69 hospitales rurales, 3,540 unidades médicas rurales y 225 equipos de salud móviles con enfermera y promotor comunitario para la atención de localidades menores de 500 habitantes (Microrregiones), asimismo, todas las unidades médicas están enlazadas a través de un sistema de radiocomunicación.

En el año 2003 el programa IMSS Oportunidades realizó en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social acciones de blindaje electoral en varias vertientes. Para el año 2006 el Programa IMSS Oportunidades, nuevamente en coordinación con la SEDESOL llevó a cabo las acciones enmarcadas en la “Estrategia de Blindaje Electoral Oportunidades”, con el propósito de capacitar, difundir y promover la observación de la normatividad de blindaje electoral, así como informar a las cinco millones de titulares de las familias beneficiarias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que este programa no podía ser condicionado y no pertenecía a candidatos, partidos o líderes políticos, tal y como lo establece el Decreto del Presupuesto 2006. Estas actividades estuvieron también orientadas a fortalecer la Contraloría Social y la Vigilancia Ciudadana.

Lo anterior, debido a que es un programa en el que cerca del 90% de su personal se encuentra en la operación del mismo, por lo que a fin de evitar que pudiesen presentarse eventos de condicionamiento de entrega del servicio a cambio o con el fin de orientar el sentido del voto de la población que atiende, en el pasado proceso electoral, se consideró pertinente desarrollar actividades para la protección del mismo.

Desarrollo

El programa instrumentó diversas acciones como parte de la estrategia de blindaje electoral 2006. En principio, se envió oficio circular a las 18 Delegaciones donde opera el Programa IMSS-Oportunidades y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en el cual se exhortó al personal de conducción (43 grupos Multidisciplinarios y 8 grupos de Gestión) para que difundiera y capacitara al personal operativo en contacto directo con los beneficiarios, para no incurrir en actos proselitistas.

Así mismo, se elaboraron diversos materiales para capacitación, tales como, un cartel para los usuarios del Programa sobre sus derechos y deberes y dónde presentar quejas y denuncias de delitos electorales, que se colocó en las 3,610 unidades médicas; un video informativo sobre las medidas adoptadas para el blindaje electoral, los datos para presentar quejas y denuncias, un sociodrama que se utilizó en los Talleres de Capacitación; un CD que contiene la normatividad para los servidores públicos; un folleto de blindaje electoral que contiene la normatividad. Este material se distribuyó durante el mes de abril y mayo a las delegaciones del programa.

En el mismo sentido, se realizaron 32 talleres de acción comunitaria en los cuales se incluyó la capacitación sobre blindaje electoral para población usuaria del programa.

Por otro lado, se envió a todas las delegaciones el folleto informativo con la normatividad que deben observar los servidores públicos en relación con las elecciones, mismo que se entregó con el tarjetón de pago a los trabajadores y funcionarios del Programa. Y de la misma forma, se envió un oficio circular a las delegaciones del programa con la instrucción de que en las sesiones informativas, para las titulares de familias del programa Oportunidades, se incluyera capacitación sobre blindaje electoral, programando, al menos, una sesión por unidad médica para las titulares de familias del programa Oportunidades, sin embargo, en la mayoría de las delegaciones se realizaron muchas más sesiones de capacitación porque dividieron a las titulares de estas familias en grupos de 20 a 30 personas para recibir la capacitación.

Lecciones aprendidas

El modelo de atención integral a la salud que opera el programa IMSS Oportunidades se fundamenta en la participación organizada de la comunidad, contando con 260,770 voluntarios y 156,622 promotoras rurales, lo que provoca que la comunidad se apropie el programa, lo cuide, conozca sus responsabilidades y sus derechos en torno a él y por lo tanto lo proteja de intentos de manipulación político-electoral.

Asimismo, el programa cuenta con 17,152 comités de salud, integrados por 85,760 promotoras, 153,217 voluntarias, 13,894 asistentes rurales de salud, 2,122 terapeutas tradicionales y 5,777 parteras rurales empíricas, algunas bilingües, con larga tradición, vinculando las acciones médicas con las comunitarias en un marco de respeto a las costumbres y tradiciones.

IMSS Oportunidades, es un programa con un alto porcentaje de personal es la operación 89.9 %, dirigido a la población rural e indígena, por lo que se consideró necesario proporcionar capacitación en el contexto electoral sobre el no uso del programa con fines políticos. Por esta razón, tomando en cuenta la dispersión geográfica del personal, resultó de mucha utilidad la distribución tanto en físico, como de forma electrónica (a través del portal de internet), del ABC de los funcionarios públicos, lo cual contribuyó a reforzar la capacitación.

Una aportación valiosa del programa IMSS Oportunidades, fueron las estrategias de protección llevadas a cabo en coordinación con otras dependencias como con el programa Oportunidades, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), entre otras, las cuales, en algunos casos, significaron el único insumo para la reflexión en comunidades rurales e indígenas de difícil acceso y cuya población se considera de las más vulnerables a la manipulación.

Agenda pendiente

Tomando en cuenta la distribución y alcance que tiene este programa en zonas rurales y de alta marginalidad, se considera necesario desarrollar una estrategia de protección permanente, para que de manera institucionalizada se trabaje en el reconocimiento de derechos por parte de los beneficiarios. Realizar pláticas y talleres continuamente, repercutiría positivamente en la comprensión de los derechos y mitigaría la vulnerabilidad a la coacción.

IMSS Oportunidades, es un programa consolidado y de alguna manera identificado en la población rural y por el tiempo que lleva funcionando, es un programa que se identifica con la lógica de las comunidades, por lo que es importante que continúe propiciando la participación comunitaria y la capacitación a sus beneficiarios, otorgándoles herramientas que les permitan discernir acerca de sus derechos sociales y políticos.

Referencias

Diversos materiales entregados por el programa IMSS – Oportunidades:

- § Acción comunitaria del programa IMSS Oportunidades. Presentación
- § Cumplimiento de acciones de blindaje electoral en el programa IMSS Oportunidades
- § Discurso del Dr. Jesús Kumate Rodríguez, presentado en la Sesión solemne de la H. Cámara de Senadores celebrada el martes 10 de octubre de 2006, con motivo de la entrega de la medalla Belisario Domínguez
- § Formato de reporte de avances de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Programa IMSS Oportunidades informe del tercer trimestre.

- § IMSS Oportunidades presentación general del programa
- § Nota informativa acciones preventivas para programas sociales
- § Reglamento interior del Instituto Mexicano del Seguro Social

II. 2 Organismos autónomos



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Acuerdo de neutralidad

(Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006).

Instituto Federal Electoral

Resumen

El Acuerdo de Neutralidad se aprobó por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 19 de febrero de 2006 y estableció a partir del 23 de mayo de presente año una serie de acciones preventivas para mantener un ambiente de neutralidad por parte de los servidores públicos durante el proceso electoral. Entre estas acciones se establece que se abstengan de realizar cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social; asimismo que tampoco podrían asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal ni emitir expresiones de promoción a favor de cualquiera de ellos promover el voto de ninguna manera y finalmente solicitó a los titulares de los poderes ejecutivos federal y locales que adoptaran una actitud plenamente neutral con respecto a las campañas electorales de los candidatos en la contienda. Todo lo anterior con el objetivo principal de garantizar un sufragio libre y efectivo para los mexicanos.

Antecedentes y Contexto

Con el objeto de tutelar el sufragio libre y auténtico, diversas autoridades han establecido disposiciones tendientes a garantizar que los gobiernos mantengan un comportamiento neutral respecto de partidos y candidatos durante los procesos electorales. La autenticidad y efectividad del sufragio son valores en los que se sustenta la democracia, razón por la cual el ejercicio del voto debe estar protegido contra prácticas que constituyan, por su naturaleza, inducción, presión, compra o coacción del mismo.

En elecciones federales anteriores a la de 2006, el Instituto Federal Electoral (IFE) emitió acuerdos cuyo objetivo fue preservar la neutralidad mediante la suspensión, a partir de ciertos días anteriores a la jornada electoral, de programas gubernamentales de comunicación social relacionados con la difusión de obra pública y de programas sociales, así como de promoción del voto.

En este sentido, de cara a la elección de 2006, el IFE estimó especialmente relevante la actitud de neutralidad que deben mantener el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales, en virtud de que su investidura, el liderazgo político propio de esos cargos, la responsabilidad que tienen en el manejo de los recursos públicos, así como la influencia que ejercen en la ciudadanía y la atención especial que propician en los medios de comunicación, los coloca en una posición tal que sus acciones pueden desvirtuar la equidad que debe imperar en los procesos electorales.

Por ello, mediante acuerdo del Consejo General (CG) del IFE, aprobado el 19 de febrero de 2006, se emitieron las reglas de neutralidad dirigidas a los funcionarios públicos. Adicionalmente, a fin de garantizar la observancia del acuerdo, no sólo se señaló cuál sería el procedimiento sancionador para el caso de que se registraran infracciones, sino que el Instituto Federal Electoral dispuso que la Secretaría Ejecutiva del órgano electoral daría respuesta pronto a las consultas que formularan los servidores públicos a efecto de saber en qué circunstancias incurrirían en infracciones al Acuerdo.

Este acuerdo, surge con el objetivo de garantizar la libertad y autenticidad del sufragio, así como para lograr que existan condiciones de equidad en la competencia al inicio del proceso electoral, y por ende, que no se coaccione, induzca ni condicione el voto de los sectores más desfavorecidos en sus condiciones materiales de vida.

La buena práctica consiste en fijar reglas a observar por todos los niveles de gobierno a fin de que no se vulnere el voto libre y auténtico así como tampoco la equidad en la competencia electoral. Una vez que mediante Acuerdo se fijan las reglas de neutralidad, el Instituto Federal Electoral recibe las denuncias que se presenten por eventuales infracciones a dichas reglas, además de que da respuesta a las consultas que le formulan los titulares de diversas dependencias gubernamentales a fin de saber, ex ante, cómo pueden ajustar su proceder a las reglas de neutralidad tanto en sus acciones de gobierno como en sus declaraciones públicas.

La autoridad electoral hizo un llamado formal para que los funcionarios públicos ajustaran sus conductas y acciones de gobierno al referido Acuerdo, sin embargo uno de los principales problemas existentes es la falta de sanciones que ayuden a una erradicación más efectiva de comportamientos parciales de servidores públicos a favor de partidos y candidatos.

Así, queda clara la necesidad de que exista un desarrollo normativo por parte del Legislador en materia de condiciones de equidad en los procesos electorales (que incluye la regulación de las conductas de los servidores públicos). Asimismo, existe la necesidad de una mayor difusión de las reglas de neutralidad para que puedan ser conocidas en detalle por todos los servidores públicos del país. Es imperativo seguir implementando estas acciones de prevención y sanción de conductas que vulneran la libertad y autenticidad del sufragio así como la equidad en la competencia electoral.

Desarrollo

El acuerdo es consonante con otros acuerdos que se emitieron en las pasadas elecciones federales, a fin de tutelar el valor del sufragio libre y auténtico. Además de que se trata de una práctica reiterada en la historia electoral reciente, se consideró que la emisión del acuerdo representó una medida tendiente a erradicar prácticas de uso de recursos públicos para favorecer a candidatos y partidos políticos, además de que el avance de la democratización nacional ha descansado, en buena medida, en la equidad de la competencia electoral.

Las acciones que componen esta buena práctica son las siguientes:

1. La definición de reglas aplicables a todos los servidores públicos de todos los niveles de gobierno.
2. El establecimiento de un procedimiento inhibitorio de conductas ilícitas frente a eventuales infracciones.
3. La apertura de una vía de consulta por parte de la autoridad electoral a fin de que, ex ante, las dependencias gubernamentales puedan prever las consecuencias de sus acciones en términos del Acuerdo.
4. La prevención de conductas infractoras del Acuerdo mediante exhortos públicos a quienes desplieguen conductas que pueden representar infracciones.
5. La información periódica de las acciones derivadas del acuerdo.

Dicho Acuerdo entró en vigor en el momento de su aprobación por el Consejo General del Instituto. Constó de cuatro acuerdos específicos y diez considerandos dentro de los cuales el número dos (incisos b y d) y el número ocho, se refieren a la prohibición de entrega de obra o recurso a cambio de la promesa del voto así como el uso indebido de programas sociales federales con fines políticos.

Del 19 de febrero al 22 de junio, el consejero presidente rindió ante el CG del IFE cuatro informes del seguimiento al Acuerdo de Neutralidad. En dichos reportes se acreditó que

de los más de 2,500 funcionarios públicos destinatarios del Acuerdo referido, 12 funcionarios públicos incumplieron las reglas de neutralidad, y otros 6 recibieron un exhorto. Por ello la autoridad electoral hizo un llamado formal para que estos funcionarios públicos ajustaran sus conductas y acciones de gobierno al referido Acuerdo.

El 23 de mayo entraron en vigor las fracciones IV y V del primer punto del Acuerdo de Neutralidad, mediante las cuales se estableció que 40 días antes de la elección quedaba prohibido para los titulares de los gobiernos realizar cualquier tipo de campaña publicitaria, de programas de obra pública o de desarrollo social; así como también se prohibía cualquier tipo de promoción de la imagen personal de los servidores públicos destinatarios del acuerdo.

Una vez iniciado el periodo de los 40 días previos al día de la jornada electoral y, toda vez que el Acuerdo de Neutralidad establece prohibiciones específicas durante este tiempo, el IFE creó un instrumento de seguimiento con la finalidad de actuar de inmediato frente a cualquier tipo de incumplimiento por parte de los funcionarios públicos destinatarios, así como de sus respectivos partidos políticos y coaliciones.

Seguimiento y acreditación de la conducta

El IFE debió acreditar debidamente las acciones u omisiones que presuntamente constituyan violaciones al Acuerdo de Neutralidad.

a) **Ámbito Estatal**

Con la información que proporcionaron las Vocalías Ejecutivas del IFE diariamente, respecto de aquellos incidentes que ocurrieron en las entidades federativas

b) **Ámbito Federal**

El seguimiento se llevó a cabo a través de acciones coordinadas por la presidencia del Instituto Federal Electoral, las oficinas de consejeros electorales y, la secretaría ejecutiva, quienes realizaron un seguimiento diario con los medios a su alcance (monitoreos, comunicación social, reporte de Vocalía Ejecutivas, etc.) y, procesó dicha información.

Valoración de las presuntas faltas

La secretaría ejecutiva del IFE, a través de la dirección jurídica, dictaminó las presuntas violaciones al acuerdo de Neutralidad. El Secretario Ejecutivo puso a consideración del presidente consejero y de los consejeros electorales los estudios que acreditaron las violaciones al Acuerdo de Neutralidad por parte de los funcionarios públicos obligados.

Ahora bien, la valoración de las faltas al Acuerdo de Neutralidad que realizó el IFE para se hizo bajo el siguiente procedimiento:

Primero, se instruyó a la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE que elaborara un seguimiento de medios impresos y electrónicos sobre el Acuerdo de Neutralidad a nivel nacional.

Acto seguido, se integró un grupo de seguimiento al Acuerdo de Neutralidad, conformado por asesores de la Presidencia, Secretaría Ejecutiva y Comunicación Social. Este grupo tuvo la tarea de monitorear diariamente, tanto los reportes emitidos por las Juntas Locales y Distritales, como el seguimiento mediático. Los hechos reportados como violaciones al Acuerdo se valoraron con base en las reglas establecidas en el Acuerdo de Neutralidad (Acuerdo Primero, fracciones I -VII).

Finalmente, el grupo de seguimiento elaboró dictámenes sobre el análisis de las presuntas faltas, junto con los medios probatorios, mismos que fueron sometidos a la valoración del Secretario Ejecutivo y de los nueve Consejeros Electorales.

En caso de que se incumpliera el acuerdo, se tomarían en consideración las siguientes acciones:

- a) Una vez acreditada la presunta infracción, el consejero presidente convocaría al CG a una sesión extraordinaria, para que se presentara un llamamiento formal al funcionario público como punto de acuerdo de la siguiente sesión del Consejo General, con el fin de que suspendiera su infracción o, ajustara su conducta a los términos del Acuerdo de Neutralidad.
- b) En caso de que el funcionario público infractor no acatara la petición del Consejo General o existiera alguna reincidencia, los Consejeros Electorales enviarían un oficio a los poderes públicos correspondientes, a efectos de informar que dicho funcionario público violó normas de orden público, para que se tomen las medias correspondientes y, se restablezca el orden legal.

Los funcionarios públicos que incumplieron en estas fracciones fueron tres presidentes municipales y un gobernador quienes difundieron publicidad de obra pública, suscribieron inserciones en la que se publicitan inversiones y logros de la obra pública así como de programas sociales.

Por lo anterior, el resultado de la puesta en marcha de este acuerdo contribuyó a que hubiera condiciones de equidad en la competencia electoral al delimitar y separar el ámbito gubernamental y el ámbito político-electoral, inhibiendo conductas contrarias a las normas electorales, administrativas y penales relacionadas con el uso indebido de programas sociales para fines electorales y al prohibir el uso de recursos públicos con fines partidistas, con lo cual se preserva el correcto uso del gasto público.

Asimismo se protegió a los sectores más desfavorecidos en sus condiciones materiales de vida frente a quienes intenten coaccionarles en el ejercicio de un derecho ciudadano al prohibir el condicionamiento de programas sociales a la emisión del voto por determinado partido o candidato.

Por todo lo anterior, el Acuerdo de Neutralidad cumplió con determinados objetivos que la autoridad electoral federal perseguía y que pueden considerarse como avances importantes en un proceso electoral federal. Estos efectos se pueden resumir en:

- La falta de presencia del Presidente de la República y los Gobernadores en mítines de campañas electorales.
- Que en ningún caso acreditó, ni la autoridad electoral ni los partidos políticos, acciones gubernamentales orquestadas para apoyar a un candidato, por lo que los motivos de las faltas al acuerdo de neutralidad fueron de carácter diverso y aislado.
- Que con excepción de los 12 casos en que el IFE registró violaciones específicas al Acuerdo, no hubo alusiones explícitas por parte del Presidente de la República ni de los Gobernadores a favor de algún candidato.
- Que prevaleció el respeto de los distintos niveles de gobierno a la facultad exclusiva del IFE para promover el voto.
- Que los gobernadores del país se reunieron en tres ocasiones para realizar pronunciamiento de apoyo y reconocimiento a las autoridades electorales del país, así como compromisos puntuales para el buen desarrollo del proceso electoral del 2006³².

Lecciones Aprendidas

El IFE no sólo se limitó al seguimiento y aplicación estricta del Acuerdo de Neutralidad, sino que desplegó todas las acciones políticas a su alcance para prevenir conductas del Presidente de la República y de los Gobernadores del país, que pudieran poner en riesgo la equidad en el proceso electoral.

Así, los ciudadanos en general cuentan con mejores condiciones para sufragar en libertad y sin presión; en cuanto a los ciudadanos más vulnerables en sus condiciones materiales de vida se protege su esfera de inviolabilidad frente a eventuales intentos de coaccionarlos en el ejercicio del voto mediante las acciones de prevención y sanción para los servidores públicos que violen el Acuerdo.

Igualmente, mediante este tipo de acciones preventivas, se genera una mayor equidad en la competencia para los partidos políticos al prohibir la intervención gubernamental y vigilar que un contendiente no obtenga ventaja indebida derivada de su condición de partido gobernante a nivel municipal, local o federal. De esta manera, los candidatos a

³² Oaxaca, Oaxaca, 19 de agosto del 2005. Torreón, Coahuila, 14 de noviembre del 2005. Guanajuato, Guanajuato, 6 de marzo del 2006.

cargos de elección popular son beneficiados al despejarse un foco de impugnación de los resultados electorales.

Finalmente, la autoridad electoral cuenta con una herramienta más para cumplir con la función de organizar elecciones de acuerdo con los principios constitucionales que rigen en la materia. Este instrumento normativo acota los supuestos de infracción a la neutralidad gubernamental, lo cual disminuye su discrecionalidad al momento de determinar cuándo un partido o candidato infringe la neutralidad que deben guardar.

Agenda Pendiente

La generación de este tipo de acuerdos, conlleva requiere una estrategia de coordinación interinstitucional importante que debe reconocerse, sin embargo, hacen falta mecanismos coercitivos que permitan sancionar, más allá de un llamamiento, a quienes no cumplan con lo acordado.

Así mismo, se reconoce un déficit legislativo en materia de reglas de neutralidad, es decir, se requiere que los ordenamientos electorales contemplen una serie de normas relativas al comportamiento de los funcionarios antes, durante y después de cada proceso.

Finalmente, es importante señalar la valía de la participación ciudadana en los procesos electorales, participación que ha ido incrementándose, pero que requiere de mayores recursos y mejores instrumentos para que se realice de forma eficiente. La utilización ilegal de recursos públicos con fines proselitistas se ha ido sofisticando, por lo que los ciudadanos requieren herramientas acordes a este fenómeno.

Referencias

- ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos en el proceso electoral de 2006.
- Informe del 19 de febrero al 22 de mayo que presenta el Consejero Presidente sobre el seguimiento al Acuerdo CG39/2006 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006.

- Informe del 23 de mayo al 3 de junio que presenta el Consejero Presidente sobre el seguimiento al Acuerdo CG39/2006 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006.
- Informe del 4 al 13 de junio sobre el cumplimiento y seguimiento al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el Proceso Electoral Federal 2006.
- Informe global del 14 al 22 de junio sobre el cumplimiento y seguimiento al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el Proceso Electoral Federal 2006.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Programa institucional “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”

Instituto Federal Electoral

Resumen

El programa institucional “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” del IFE surge en el contexto del proceso electoral de 2006, a fin de contribuir a resolver dos problemas fundamentales: el abstencionismo electoral y la baja efectividad del voto -que resultaba de prácticas como la compra y coacción, y de la falta de competencias cívicas en la población-.

El programa consistió fundamentalmente en el diseño y desarrollo de proyectos de educación cívica focalizados y acordes a las particularidades de cada uno de los 300 distritos electorales del país, y buscaba atender principalmente a 193 municipios identificados como estratégicos y a grupos de población (jóvenes, adultos con bajo nivel de escolaridad e indígenas) que, por sus condiciones sociodemográficas o culturales, eran susceptibles a no ejercer su derecho a votar o a ser presionados por actores políticos para que vendieran su voto.

Antecedentes y contexto

El voto es quizá el instrumento más importante con que cuentan los ciudadanos para influir en la toma de decisiones públicas y poder mejorar sus condiciones de vida. De ahí que asegurarlo sea una de las labores más importantes en una democracia. El programa institucional “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” del Instituto Federal Electoral (IFE) surge en el contexto del proceso electoral 2005-2006 para contribuir a resolver dos problemas fundamentales.

Para ubicarse en el contexto electoral hace falta tomar en cuenta dos elementos. En primer lugar, el alto abstencionismo electoral que afectaba a todo el país y que había aumentado en las últimas cuatro elecciones federales a un ritmo de 13 por ciento para la elección presidencial y de 17 por ciento para la elección intermedia.³³ La alta tasa de abstencionismo de las elecciones del 2003 (59 por ciento) reflejaba problemas tales como el desinterés en la política y la desconfianza en las instituciones de una parte considerable de la población.

En segundo lugar, la baja efectividad del voto (entendida como sub-utilización o distorsión del ejercicio de este derecho), que resultaba de prácticas como la compra y coacción del voto, de las dificultades para acceder a información relevante, y de la falta de espacios de discusión colectiva y de competencias cívicas en la población, que limitaban el ejercicio de un voto razonado y responsable.³⁴

Estos dos problemas se insertaban en una realidad compleja: un amplio sector de los electores mexicanos correspondía a ciudadanos que vivían en condiciones de extrema pobreza y presentaban bajos índices de escolaridad, lo que aumentaba la probabilidad de que algunos actores políticos reprodujeran prácticas de compra y coacción del voto, y con ello limitaran el ejercicio de estos ciudadanos del voto libre y secreto.

Fue así que, partiendo de una revisión crítica de los programas de educación cívica que se habían implementado hasta entonces, en octubre de 2005, el IFE, como la institución responsable de promover el voto y asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos,³⁵ lanzó el programa de “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”, el mayor proyecto de educación cívica focalizado llevado a cabo en México y que intentaba combatir la abstención y la baja efectividad del voto de cara a las elecciones de 2006.

Este proyecto se insertaba dentro del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC), que destacaba a la ciudadanía como institución fundamental de la

³³ Informe de resultados del estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2003, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IFE, 2004.

³⁴ Marco General del Proyecto Institucional Educación para el ejercicio libre, razonado y responsable del voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, p. 3.

³⁵ El Instituto Federal Electoral, de acuerdo con el artículo 69 del Cofipe, es responsable de promover el voto, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

democracia y, por lo tanto, centraba su atención en la generación y fortalecimiento de la conciencia y el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales básicos.

Desarrollo

El programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” fue lanzado en octubre de 2005 por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del IFE. Su objetivo principal era desarrollar, en grupos de población estratégicos, las competencias cívicas básicas que reforzaran su interés y capacidades para participar en las elecciones federales de 2006, ejerciendo un voto libre y razonado.³⁶

Las siete competencias cívicas básicas que el programa contempló eran:³⁷ 1) El autoconocimiento y autorregulación 2) La perspectiva social y búsqueda del bien común 3) La convivencia democrática 4) La comprensión de la democracia como forma de gobierno y de vida 5) El ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder 6) La comprensión crítica 7) La participación democrática

Así mismo, al objetivo principal de desarrollar competencias cívicas en los ciudadanos, se sumaba el de llevar a cabo un diagnóstico de las competencias requeridas por los funcionarios del IFE para diseñar y ejecutar proyectos educativos, con miras a desarrollarlas y fortalecerlas en el mediano plazo. Lo que se pretendía era que, a partir de las evaluaciones preliminares de los proyectos de educación cívica instrumentados por los 300 distritos electorales, se detectaran necesidades básicas de capacitación en los funcionarios.

El eje orientador que guió las acciones de educación cívica de este programa fue el de promover el ejercicio del voto libre y razonado, atendiendo en particular las necesidades cívico-educativas de población con altos índices de marginación social, las cuales estaban relacionadas con actitudes que inhibían la participación como desinterés en la política, poca valoración del voto y desconfianza en las autoridades políticas, así como, con la escasez de información, conocimientos y habilidades necesarias para el ejercicio de derechos políticos fundamentales.

La estrategia general del programa se centró en, primer lugar, en generar un cambio de actitud en la población, que despertara su interés por informarse y participar; y en segundo lugar, en desarrollar conocimientos y habilidades en los ciudadanos para consolidar y profundizar su participación electoral, por medio de acciones educativas focalizadas.³⁸

³⁶ Presentación del Proyecto Institucional Educación para el Ejercicio Libre Responsable y Razonado del Voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005. [Presentación Ejecutiva]

³⁷ Marco General del Proyecto Institucional Educación para el ejercicio libre, razonado y responsable del voto, p. 6.

³⁸ Presentación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005. [Presentación Ejecutiva]

El programa consistió en el diseño de proyectos de educación cívica en cada uno de los distritos electorales. El IFE pensó que las Juntas Ejecutivas Distritales (JED) eran las más indicadas para diseñar e instrumentar un proyecto de educación cívica en su distrito, ya que conocían de cerca las diferentes necesidades de sus poblaciones. Así, se elaborarían 300 proyectos distintos de educación cívica, uno por cada distrito electoral. Esto era innovador y partía de una revisión crítica del proyecto anterior, el Programa Trianual 2001-2003, el cual había tenido un diseño e instrumentación rígida y uniforme,³⁹ que había obligado a que, en la práctica, los vocales de capacitación electoral y educación cívica locales tuvieran que adecuar este proyecto único a las condiciones particulares de sus distritos, a menudo con sus propios recursos y sin reconocimiento formal por parte de las oficinas centrales del IFE.

Para el caso del programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”, en cambio, se consideró un diseño e instrumentación más flexible y diferenciada. En esta ocasión, la DECEyEC del IFE definiría una serie de objetivos institucionales y elaboraría documentos para los vocales de capacitación electoral y educación cívica locales y distritales sobre herramientas metodológicas para diseñar, aplicar y evaluar proyectos; información sociodemográfica; y contenidos educativos y apoyos didácticos.

Con estos documentos, cada una de las JED diseñaría un proyecto específico de educación cívica, adecuado a las condiciones particulares de su distrito, y definiría metas e indicadores para evaluar y medir el impacto del mismo en la población.

El diseño e instrumentación de cada proyecto de educación cívica distrital debía darle prioridad a la atención de los municipios estratégicos que se encontraban en sus áreas de responsabilidad.⁴⁰ Adicionalmente, los proyectos debían concentrarse en aquellos grupos de población estratégica (ciudadanos con bajo nivel de escolaridad, jóvenes, comunidades indígenas).

Para instrumentar estos proyectos de educación cívica, cada una de las JED podía gestionar apoyos con diversas instituciones gubernamentales, sociales, educativas, entre otras. Una vez que las JED diseñaran sus proyectos, el IFE les otorgaría una partida especial de recursos y los apoyaría con materiales didácticos y con un sistema de asesoría, personal y a distancia, dirigido a un grupo de distritos de atención prioritaria que representaban el 25% del total de los distritos electorales.⁴¹

³⁹ El Plan Trianual 2001-2003 contemplaba un taller presencial con duración, contenidos y procedimientos predeterminados desde oficinas centrales, y únicos para todos los distritos electorales.

⁴⁰ Se seleccionó el municipio y no el distrito electoral como unidad de análisis, para evitar que las modificaciones derivadas de la distritación del 2005 afectaran la disponibilidad y compatibilidad de los datos. Además, el municipio, a diferencia del distrito y la sección electoral, permitió integrar variables socioeconómicas para profundizar en el análisis. (Identificación de Municipios Estratégicos para combatir el abstencionismo y prevenir la compra y coacción del voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005, p. 4).

⁴¹ Para el caso de este programa, los vocales de capacitación electoral y educación cívica distritales serían los encargados de diseñar e instrumentar los proyectos específicos, seguimiento y evaluación. Por su parte, los vocales de capacitación electoral y educación cívica locales acompañarían y asesorarían a los

Respecto a los recursos, para este programa, el IFE destinó alrededor de 5.5 millones de pesos para apoyar a las JED en el desarrollo de sus proyectos. En promedio, cada Junta recibió entre 16 mil y 23 mil pesos para ello.⁴²

El resto de los apoyos consistieron en: a) asesoría personalizada a los vocales de capacitación de los distritos llamados prioritarios y b) el envío de diferentes herramientas y apoyos para el diseño e instrumentación de los proyectos: técnicas didácticas, estudios y estadísticas, selección de materiales didácticos (modelos de talleres, impresos, fotos, videos, audio, etc.) Algunos de ellos elaborados por el IFE o por diferentes organizaciones civiles e instituciones gubernamentales.

Finalmente, para difundir mensajes e ideas clave en los ciudadanos, a fin de que valoraran la importancia de participar y formar parte de las decisiones que definirían el rumbo del país, y para apoyar a los proyectos de educación cívica distritales, el IFE llevó a cabo una campaña focalizada, a través de mensajes de perifoneo y de la distribución de materiales impresos, en particular un políptico, en los 42 municipios identificados como estratégicos para prevenir la compra o coacción del voto.

A continuación, y con el fin de ejemplificar una de las tantas acciones que se llevaron a cabo para prevenir la compra y coacción del voto, se muestra el trabajo de la Junta Local del estado de Oaxaca.

Consejo Local del estado de Oaxaca
Instituto Federal Electoral
Folleto de difusión ¿Le quieren –comprar- su voto? ¡No se vale!

A iniciativa de la Junta Local del IFE en Oaxaca, y con presupuesto propio, se llevó a cabo una campaña en contra de la compra y coacción del voto a través de la difusión de un folleto que demuestra diversas acciones que son ilícitas por medio de amenazas donde se les condiciona desde los apoyos de programas sociales y la construcción de obras públicas como las escrituras de sus hogares y del lugar donde trabajan.

El folleto explica que las obras y servicios públicos que realiza el gobierno no pertenecen a ningún partido ya que se pagan con impuestos que provienen de los ciudadanos. Para reforzar la idea de que el voto es libre y secreto hacen énfasis en que cada ciudadano tiene derecho a votar sin ser observado en el momento que marca sus boletas por lo que nadie sabrá por quién se vota y les recuerdan a los ciudadanos la necesidad de denunciar ante cualquier agente del Ministerio Público Federal o del Fuero Común a quienes traten de intentar comprar o condicionar su voto. Asimismo proporciona el teléfono de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE) y los teléfonos y direcciones de las once juntas distritales del IFE-Oaxaca así como el del Consejo Local del Estado de Oaxaca.

vocales distritales, gestionarían apoyos para la instrumentación de los proyectos, e integrarían los informes cualitativos.

⁴² Para definir el monto que recibió cada JED, se utilizaron dos criterios: a) El índice de complejidad para los trabajos de educación cívica que el IFE había diseñado hacía varios años y en el que se consideraban factores tales como, extensión geográfica, acceso a medios de comunicación, presencia de organizaciones, etc.; y b) La tipología de municipios estratégicos, tanto porque presentaban altos índices de abstencionismo como por su vulnerabilidad a prácticas de compra y coacción del voto.

Identificación de Municipios Estratégicos

Para identificar a aquellos municipios que se considerarían estratégicos, y en los que se concentraría el programa, el IFE llevó a cabo un análisis estadístico de la geografía electoral y sociodemográfica de todos los municipios del país.⁴³ Una vez hecho este análisis, se seleccionaron 193 municipios estratégicos con base en dos criterios: 1) Municipios con una alta densidad demográfica que tuvieran un porcentaje de participación electoral en descenso de 1994 a 2003 (151 municipios); y 2) Municipios con alta densidad demográfica que combinaran altos niveles de marginación social con altos niveles de voto (42 municipios).

La elección de municipios sobre la base del primer criterio, permitiría focalizar los proyectos de educación cívica para que éstos llegaran al mayor número de ciudadanos que, desde hacía cinco elecciones federales, presentaban bajos niveles de participación electoral.

Ahora bien, el segundo criterio permitiría prevenir prácticas de compra y coacción del voto en poblaciones con altos índices de marginación social, que también eran beneficiarias de los programas sociales del gobierno federal, y cuyas condiciones parecían ser propicias para el desarrollo de este tipo de prácticas.

Estos 193 municipios estratégicos se repartían en 95 distritos electorales de 21 entidades federativas, de las cuales tan sólo ocho (Chiapas, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán) concentraban el 87 por ciento de los municipios identificados como estratégicos.

Tomando en cuenta las limitaciones de recursos humanos y financieros del equipo encargado de coordinar el programa institucional desde oficinas centrales, se decidió concentrar la estrategia en 64 distritos electorales de los ocho estados mencionados (todos estos distritos incluían al menos un municipio estratégico) y en once distritos con características especiales, ya sea por su situación sociopolítica o por la calidad sobresaliente del proyecto. Todos estos distritos, que en total sumaron 75, formaron parte de lo que se denominó “distritos de atención prioritaria”.

Es importante destacar que los proyectos de educación cívica elaborados por cada una de las JED atendieron prioritariamente a estos municipios estratégicos. Además, las oficinas centrales del IFE concentraron la distribución de material impreso (trípticos, carteles, cuadernillos, etc.) y la campaña de perifoneo en estos municipios.⁴⁴

⁴³ Para la definición de las tipologías municipales y la selección de municipios estratégicos, el IFE utilizó datos electorales provenientes de la Estadística de las elecciones federales de México del IFE. Los diferentes datos sociodemográficos utilizados se obtuvieron del Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. Finalmente, la información sobre la presencia de programas sociales del gobierno federal en los municipios es la que aparece en el documento Integración municipal de microrregiones nacional elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social.

⁴⁴ Concretamente, en los estados donde se encuentran los 42 municipios, el IFE concentró la distribución de material impreso producido en sus Oficinas Centrales: en total 4 millones 117 mil trípticos para

Definición de Grupos de Población Estratégica

Los programas de educación cívica debían atender, de manera prioritaria, a aquellos grupos de población que el IFE definió como estratégicos: población con bajo nivel de escolaridad (primaria incompleta o menos); población joven (18 a 29 años) con educación media o superior; comunidades indígenas.

La elección de la población con bajo nivel de escolaridad se justificó en la medida en que éste era el grupo más propenso a ser presionado por actores políticos para que vendiera su voto.

La pertinencia de incluir a los jóvenes entre los grupos de población estratégicos, independientemente de su situación económica y nivel educativo, se justificó por su nivel de abstencionismo electoral (mayor al promedio general) y por el impacto que éste tenía en el nivel de participación total.⁴⁵

Finalmente, la elección de las comunidades indígenas obedecía a que este grupo de población contaba con características culturales y sociales, que requerían una atención especial en materia de educación cívica.⁴⁶

Así, las marcadas diferencias sociales entre grupos de población, obligaban a enfatizar aspectos particulares de cada competencia cívica (conocimientos, habilidades o actitudes) dependiendo del grupo al que estuviera dirigida la acción educativa.

Las acciones educativas dirigidas al grupo de población con bajo nivel de escolaridad, por ejemplo, debían concentrarse en sensibilizarlos sobre la importancia de ejercer un voto libre y sin condicionamientos de ningún tipo. Esto debido a que muchos de estos ciudadanos con bajo nivel de escolaridad eran beneficiarios de programas sociales federales. En el caso de los jóvenes, por ejemplo, era necesario que las acciones educativas estuvieran dirigidas a abatir el abstencionismo electoral.

Un análisis muy general de los 300 proyectos de educación cívica distritales diseñados e instrumentados permite observar lo siguiente⁴⁷:

- Respecto a los problemas en los que se concentraron los proyectos, es posible observar que la mayor parte de las JED identificaron al abstencionismo electoral

informar y sensibilizar a la población sobre la importancia de ejercer un voto libre y razonado. Además, durante las dos semanas previas a la jornada electoral se llevará a cabo una campaña intensiva de perifoneo en los municipios mencionados, con mensajes dirigidos a prevenir a los ciudadanos sobre las prácticas de compra y coacción del voto.

⁴⁵ El grupo de personas entre los 19 y 34 años representaba el 45% del total de la población con derecho a votar. Paradójicamente, este mismo grupo presentaba el nivel de participación electoral más bajo.

⁴⁶ Marco General del Proyecto Institucional Educación para el ejercicio libre, razonado y responsable del voto, p. 5.

⁴⁷ Es importante señalar que al momento de redactar este informe la DECEyEC estaba procesando los datos recibidos de las JED sobre los resultados finales de la gestión de los proyectos y la evaluación del impacto educativo. Aunque esta información no aparece en estas páginas, para el día de su publicación estará disponible en la Dirección de Educación Cívica y Participación Ciudadana

como el mayor problema dentro de su distrito y, por ende, el más urgente de abatir. De los 300 proyectos de educación cívica distritales diseñados e instrumentados en todo el país, más del 80 por ciento (251) se enfocó en resolver el problema del abstencionismo electoral,⁴⁸ mientras que sólo el 26 por ciento (80) atendió el problema de la compra o coacción del voto, ya sea de manera exclusiva o como parte de objetivos más amplios.⁴⁹

- Con relación a las acciones educativas que los proyectos de educación cívica instrumentaron, es posible ver que la mayoría de las JED recurrieron al material impreso (236), a los foros (191) y a los talleres (133) para sensibilizar y desarrollar las competencias cívicas en la población. La difusión en medios electrónicos (77), las actividades culturales (43), y los concursos (20) fueron utilizados en menor medida como acciones educativas.⁵⁰
- Atendiendo a la colaboración y gestión de apoyos con otras instituciones, al hacer un análisis con los datos del grupo de distritos de atención prioritaria que constituyen el 25% del total, podemos observar que la mayor parte de las JED decidieron trabajar o gestionar apoyos con instituciones públicas (87 por ciento) e instituciones educativas (62 por ciento). En menor medida, se colaboró con organizaciones sociales (32 por ciento) y con empresas (12.5 por ciento).⁵¹

En general, los problemas que el programa enfrentó, pueden identificarse claramente tres grupos. En primer lugar, muchos de los vocales distritales carecían de los conocimientos y habilidades básicas para el diseño y gestión de los proyectos.⁵² En segundo lugar, la instrumentación de este programa coincidió con los trabajos de capacitación electoral para el proceso de 2006, los cuales eran prioritarios en la agenda institucional, ocasionando que, en muchos distritos, los proyectos de educación cívica fueran relegados a un segundo plano. En tercer lugar, hubo problemas estructurales en la toma de decisiones y gestión de apoyos a las JED.⁵³

Finalmente, es posible identificar dos elementos que estuvieron presentes a lo largo de todas las etapas del programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”: el aprendizaje y la gestión del conocimiento.

Es importante mencionar que para evitar que los 300 proyectos de educación cívica instrumentados se convirtieran en un conjunto de acciones aisladas y para generar un aprendizaje de todas las experiencias, el IFE, utilizando las tecnologías de comunicación e información disponibles, creó e impulsó el uso de un blog llamado “Voto libre y

⁴⁸ Presentación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

⁴⁹ Educación para el ejercicio del voto libre y razonado: acciones para abatir la compra y coacción del voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, p. 7.

⁵⁰ Informe Ejecutivo “Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado”, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006.

⁵¹ Loc. cit.

⁵² Esta carencia no pudo ser subsanada en el lapso del proyecto.

⁵³ Los problemas que el programa enfrentó fueron señalados por el propio IFE en un formato de registro de buenas prácticas que llenó para el PNUD.

razonado 2006" (<http://voto2006.blogspot.com>), cuya finalidad fue generar un espacio para que los vocales recibieran e intercambiaran información sobre las formas concretas en que se expresaba la compra y coacción del voto en sus regiones, y sobre las medidas que podían tomarse e instrumentarse para prevenirlas.⁵⁴

Lecciones aprendidas

El programa "Educación para el ejercicio del voto libre y razonado" contó varios atributos: fue innovador; tuvo un sistema explícito de registro y de evaluación del desempeño y de impacto; una alta incidencia; y es susceptible de ser replicado por otros países.

Fue innovador, ya que, abandonando el enfoque de los programas de educación cívica anteriores que se habían centrado exclusivamente en la promoción de valores, buscó desarrollar competencias cívicas en los ciudadanos, promoviendo la adquisición a largo plazo de conocimientos, habilidades y capacidades, que permitieran a éstos ejercer un voto libre y razonado.⁵⁵

Así mismo, tuvo un diseño e instrumentación flexible y descentralizada, que permitió a cada distrito electoral crear proyectos de educación cívica focalizados en grupos de población estratégica y acordes a sus necesidades particulares y a sus diferencias socioeconómicas y culturales.

Por otro lado, el programa recurrió al uso de tecnologías de comunicación e información para generar un aprendizaje de todas las experiencias distritales y una adecuada gestión del conocimiento. Desde sus oficinas centrales, el IFE diseñó e impulsó el uso de un blog, que sirvió para que los vocales de los 300 municipios intercambiaran información y opiniones. Con esto inició un proceso de aprendizaje organizacional dirigido a lograr la gestión del conocimiento a nivel nacional.

En este sentido, al haberse focalizado en municipios y grupos de población estratégicos, este programa tuvo una alta incidencia, ya que se aseguró que las acciones educativas llegarán a los ciudadanos y a las regiones más vulnerables a ser víctimas de prácticas como la compra o coacción del voto o a presentar altos índices de abstención electoral. Y así, con el objetivo de medir el impacto de los proyectos de educación cívica en la población, cada una de las JED definió metas e indicadores para evaluar el impacto de las acciones educativas en la población objetivo.

Este programa es susceptible de ser replicado en países que, al igual que México, cuenten desigualdades regionales y sociales importantes, ya que tanto el diseño como la instrumentación del mismo fueron flexibles y focalizadas para atender estas desigualdades sociales y regionales tan grandes. Pues se partió del reconocimiento de

⁵⁴ Educación para el ejercicio del voto libre y razonado: acciones para abatir la compra y coacción del voto, pp. 8-9.

⁵⁵ Presentación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

que la pobreza y otros factores de exclusión social o discriminación impedían a muchos grupos de población ejercer su derecho al voto de forma libre y razonada.

Agenda pendiente

Aunque el programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado” concluyó por el término del proceso electoral, aún hay temas y acciones pendientes derivados del mismo:

- En el mediano plazo, es necesario capacitar a los funcionarios del IFE, en aquellas competencias que la evaluación del programa arrojó son indispensables para poder diseñar e instrumentar proyectos de educación cívica.⁵⁶ Sólo fortaleciendo las capacidades de los funcionarios, se cumplirá con las metas del PEEC.
- Es necesario desarrollar un programa de educación cívica permanente, que no sólo este vigente durante el proceso electoral. El diagnóstico del problema permitió identificar que, algunas prácticas como la compra y coacción del voto, subsisten en muchas regiones del país y que hay grupos de población más vulnerables a ser víctimas de este tipo de prácticas. Por esta razón, es fundamental que el IFE, como la institución encargada de asegurar el derecho al voto libre y secreto, instrumente un programa de educación cívica permanente que coadyuve al reconocimiento de los derechos y se minimicen estas prácticas.

Referencias

Educación para el ejercicio del voto libre y razonado: acciones para abatir la compra y coacción del voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, pp. 49.

Formato para la identificación y registro del Programa institucional Educación para el ejercicio del voto libre y razonado como buena práctica en materia de protección de programas sociales en contextos electorales, México, PNUD, 2006, pp. 9. [Documento Interno de Trabajo]

Identificación de Municipios Estratégicos para combatir el abstencionismo y prevenir la compra y coacción del voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005, pp. 18 [Documento de Trabajo].

Informe de resultados del Estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2003, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IFE, 2004.

⁵⁶ Actualmente la DECEyEC está en proceso de análisis de las cédulas de diseño, gestión y evaluación que los vocales de cada distrito hicieron de sus proyectos. A partir de este análisis, se hará un diagnóstico de las competencias requeridas por los funcionarios del IFE para diseñar y ejecutar proyectos educativos, con miras a desarrollarlas y fortalecerlas en el mediano plazo para asegurar el éxito del PEEC.

Informe Ejecutivo "Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado", Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006.

Marco General del Proyecto Institucional Educación para el ejercicio libre, razonado y responsable del voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2006, pp. 8.

Presentación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005. [Presentación Ejecutiva]

Presentación del Proyecto Institucional Educación para el Ejercicio Libre Responsable y Razonado del Voto, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005. [Presentación Ejecutiva]

Segundo Informe Semestral del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2005, pp. 9.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Publicación y actualización permanente de las
obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de
Transparencia y Acceso a la Información Pública
Gubernamental (LFTAIPG)

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

Resumen

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en su Artículo 7, la obligación de todos los sujetos obligados (entes de gobierno) de publicar en sus páginas de Internet diversa información mínima de carácter organizacional; presupuestario; facultades legales; trámites y servicios; contrataciones; permisos y concesiones; metas y objetivos, etc. A su vez, faculta al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), a emitir recomendaciones para el mejoramiento de esta publicación.

En razón de lo anterior, se determinaron acciones que permitieran conocer, analizar y evaluar el nivel de cumplimiento de las dependencias y entidades que reportan al Poder Ejecutivo Federal –ámbito de competencia del IFAI- a efecto de promover y asegurar a la sociedad en general que la información difundida cumpliera con las directrices enmarcadas en la legislación.

Este ejercicio sirvió, además, para identificar las mejores formas para construir un sistema estandarizado de consulta y navegación que facilite, a los ciudadanos, la obtención de información de inmediata.

Antecedentes

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, que goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Ésta institución se encarga de garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, proteger los datos personales que están en manos del gobierno federal y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), el IFAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de acceso a la información únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.

En junio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en México, por lo tanto, a partir del 12 de junio de 2003 -un año después de su entrada en vigor-, más de 220 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de atender las solicitudes de información de los ciudadanos.

Dentro de las temáticas que aborda y regula dicho cuerpo legal, se encontró, como una de las prioritarias, el deber, de todo sujeto obligado, de publicar en un sitio de Internet información mínima sobre algunos temas específicos (su estructura y organización; facultades legales y marco normativo; presupuesto, metas y objetivos; trámites y servicios; contrataciones; permisos, concesiones y autorizaciones; informes periódicos; programas de subsidio; mecanismos de participación ciudadana, entre otros).

Esta práctica y la forma en que se desarrolla en la legislación son únicas en el ámbito internacional pues ni en países con mayor tradición y experiencia que México en materia de acceso a información, se ha legislado con tal profundidad en este sentido.

A partir de su creación, el IFAI, observó la necesidad de establecer sistemas que permitieran verificar que lo establecido en la ley se materializara en realidades para el beneficio de la sociedad, bajo un ejercicio efectivo del acceso a la información en posesión de las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal (APF) en México.

Por esta razón fue necesario desarrollar las denominadas “Obligaciones de Transparencia” como un vehículo efectivo e inmediato para brindar información a los particulares, dando certeza, veracidad y oportunidad al consultante, bajo los supuestos específicos de cada fracción.

La oportunidad de evaluar y publicar las obligaciones de transparencia resultaba idónea: las dependencias y entidades de la APF habían divulgado la información en sus páginas de Internet de manera reciente. Por su parte, el IFAI contaba con un amplio margen de maniobra, ya que la materia en sí era innovadora en el contexto nacional. Por esta razón, el tema fue catalogado como una política prioritaria.

Existía también el conocimiento de que la sociedad en general -y en especial los medios de comunicación, investigadores y analistas- estarían consultando la información para conocer lo que nunca había ocurrido en México: cómo funciona el gobierno mexicano, con quién, para qué y quizá sobre todo, con qué recursos públicos.

En este contexto, una de las grandes problemáticas a las que se tuvo que enfrentar el IFAI, fue la gran diversidad en la naturaleza que presentaban las dependencias y entidades. Es decir, los sectores central y paraestatal; de control presupuestario directo o indirecto; sin control presupuestario; no sectorizados; de grandes dimensiones y posibilidades tecnológicas o pequeñas y austeras en cuanto a posibilidades de recursos.

Por todas estas razones, se tomó la decisión de actuar lo antes posible, sin establecer formatos o metodologías únicas de publicación hasta conocer a qué se podría enfrentar el IFAI al crear una política de este tipo.

La intención de crear un proceso de evaluación sirvió para verificar que la información publicada fuera efectivamente la que por ley se requería. Un mecanismo oficial evaluador del tema, que otorgara a la sociedad en general estándares mínimos y ciertos, respecto de la conformación de la información presentada, asegurando que sin importar la naturaleza del sujeto obligado se atendieran los supuestos legales.

La verificación y evaluación de las obligaciones de transparencia en el momento más cercano a su primera difusión, a efecto de instrumentar acciones para recomendar mejoras y subsanar deficiencias, se consideró necesaria de tal forma que, desde el inicio de esta actividad, se transparentara la información, evitando que se volviera una práctica con deficiencias de origen, difíciles de remontar en el tiempo.

Desarrollo

En los meses de agosto y septiembre de 2003, se aprobaron los lineamientos para la evaluación del artículo 7 de la LFTAIPG y fueron enviados a cada comité de información. Éste, es un grupo colegiado encargado de velar la aplicación de la LFTAIPG en cada dependencia y entidad, a través de la unidad de enlace /unidad administrativa, designada por los titulares de las organizaciones para el trámite de los procedimientos correspondientes de ley.

De forma simultánea a este proceso, se fue construyendo una aplicación informática que facilitará la evaluación y le diera certeza a los cálculos matemáticos que requerían las ponderaciones establecidas.

En esta primera etapa, se determinó hacer una evaluación total de la APF, para así tener una fotografía longitudinal del estado en el que se encontraba la publicación de las obligaciones de transparencia.

La evaluación se concentró en 6 apartados específicos: financiero, regulatorio, de toma de decisiones, de relación con la sociedad, de información básica y de organización interna de la dependencia o la entidad, bajo algunos conceptos y valoraciones ponderadas, ya que se estimó que aún cuando se tenía que cumplir con la publicación total, también tenía que medirse la información atendiendo a su propia naturaleza.

Para llevar a cabo lo anterior, se capacitó al personal encargado de la evaluación, a efecto de descartar en la medida de lo posible, cualquier opinión o circunstancia subjetiva, debiendo atenderse las siguientes vertientes: 1) Aplicación objetiva de los criterios, 2) la no asunción o suposición. El evaluador buscaba la información establecida en ley y comentada en criterios y 3) los particulares que consultan no conocen necesariamente las costumbres, términos y usanzas de gobierno, por lo que debe ser accesible para cualquiera.

A esta primera evaluación se le dio carácter de preliminar y arrojó un nivel de cumplimiento general de la APF del 36.6 por ciento. Para poder soportar las observaciones realizadas, así como documentar las recomendaciones que se enviarían a las dependencias y entidades de la APF, se realizó el respaldo electrónico de la información publicada con deficiencias.

Las observaciones que se realizaron con mayor frecuencia, tuvieron que ver con información incompleta en diversos rubros, así como a las siguientes situaciones: a) vínculos a información que no podía ser consultada, b) cita de documentos a los que no se proporcionaba el acceso y c) falta de señalamiento expreso sobre fracciones que no aplicaban a la organización.

Así, en el primer bimestre de 2004, se iniciaron las acciones de seguimiento de la evaluación. Se emitieron las observaciones y recomendaciones necesarias a cada dependencia o entidad, para atender los criterios antes señalados, indicando, a su vez, el nivel de cumplimiento alcanzado.

Bajo este esquema de comunicación y retroalimentación -realizando la evaluación conjuntamente con la contraparte para que de forma inmediata se tuviera conocimiento por ambas partes de la situación-, se logró para la segunda evaluación, avanzar alrededor de 28 puntos porcentuales, obteniendo la APF (en lo que ya se empezaba a conocer como Portal de Transparencia en cada sujeto obligado) un nivel de cumplimiento del 64 por ciento.

Adicionalmente, para las oficinas que se localizaban en los estados, se instrumentó un mecanismo de comunicación telefónica y/o electrónica. Pero al identificar que un ejercicio de este tipo resultaba poco práctico por la complejidad de su operación, se determinó iniciar una segunda fase del proceso. De esta forma, se trabajó de manera permanente y más cercana con cada institución, a través de reuniones de seguimiento y

atención de observaciones. Estas reuniones tuvieron lugar cuando las dependencias lo solicitaran o cuando el IFAI detectó alguna desviación importante bajo un calendario de evaluación determinado con antelación y en ellas, se analizaban acciones de mejora y corrección, para ir actualizando periódicamente el nivel de cumplimiento respectivo.

De esta forma, para el cierre de 2004, se elevó el nivel de cumplimiento hasta un 82.4 por ciento, cifra que, bajo la misma línea de acción, ascendió a un 95.98 por ciento de cumplimiento al cierre del ejercicio 2005, para finalmente reportarse, al mes de julio pasado, un 96.08 por ciento de cumplimiento.

Uno de los grandes problemas a los que se tuvo que hacer frente, fue erradicar vicios que devenían de una cultura de opacidad de muchos lustros, en los que la información de gobierno era poco accesible. No obstante, a partir del acercamiento y búsqueda mutua de soluciones innovadoras, creativas y apegadas al marco legal, se logró alcanzar altos niveles de desempeño.

Durante el desarrollo de estas acciones, y con el fin construir y fortalecer un modelo de suministro adecuado de información, se fueron identificando las secciones, apartados o fracciones que mejor publicaban la información.

Las acciones antes descritas, lograron atender, con un alto grado de suficiencia, los siguientes aspectos: 1. Cumplimiento general de la norma, 2. garantizar que la institución de gobierno, rectora de la materia, estableciera los parámetros de evaluación objetiva a las dependencias y entidades, 3. brindar información más precisa y completa a la sociedad en cuanto a los rubros establecidos por ley y, 4. recabar información relevante para determinar acciones subsecuentes.

Sin embargo, se detectó que no sólo era necesario publicar la información dispuesta en la legislación, sino que se requería verificar la calidad de la misma. Es decir, resultaba absolutamente necesario comprobar que ésta fuera veraz y congruente entre sí, y que los sistemas permitieran a los consultantes hacer comparaciones transversales entre diferentes organizaciones de la APF, bajo aplicaciones que facilitaran el acceso y navegación del usuario.

Hoy en día, se tiene un mejor conocimiento, primero, de la naturaleza y circunstancias particulares de cada dependencia o entidad, y segundo, de sus capacidades y debilidades informáticas y tecnológicas.

En este sentido, a partir del segundo semestre de 2005, se proyectó el uso de un portal único para toda la APF. Una aplicación informática que permitiera dar uniformidad y estandarización a la información, así como medios de navegación homogéneos. Es así como nace el proyecto denominado "Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal" (POT).

Lecciones Aprendidas

Con el desarrollo que ha tenido esta práctica, se ha observado la disposición de las dependencias y entidades de la APF para recopilar y difundir la información materia de las obligaciones de transparencia, sin embargo, habiendo detectado y analizado las distintas problemáticas se advirtieron las siguientes circunstancias:

- Existe gran variedad en cuanto a la naturaleza de las organizaciones gubernamentales, lo que conlleva a que su información –aún en rubros temáticos de índole general- sea diversa y por tanto la consolidación de información para su difusión se dificulte.
- Las capacidades tecnológicas de cada sujeto obligado son distintas, existiendo, por una parte, organizaciones con infraestructuras sólidas y con posibilidades de crecimiento y por la otra, instituciones que carecen en algunos casos de desarrollos informáticos que posibiliten la integración más eficiente de portales de transparencia.
- Si bien en lo general las dependencias y entidades publicaron la información que el marco legal les impone, es necesario contar con un instrumento que verifique la integridad y congruencia de ésta, fortaleciéndose así un marco de rendición de cuentas que posibilite a los particulares constituirse en una especie de contralores sociales, además de que en ocasiones y por el volumen de datos que se administran se puede incurrir en omisiones o deficiencias en la publicación.
- Se requiere la consolidación de información a lo largo de la APF, de tal forma que la sociedad pueda conocer la organización, operación, ejercicio presupuestario, puntos de contacto y resultados del gobierno federal, dentro de un solo lugar, que le permita obtener información de primera mano, sin necesidad de consultar diversos sitios de Internet, en los cuales no podría en muchos casos hacer comparaciones cruzadas o longitudinales.

Agenda Pendiente

Bajo los argumentos planteados es que se instrumentaron las acciones para iniciar la construcción del Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), al cual se ha hecho mención como tercera fase del proyecto general.

- La puesta en operación del POT resulta ser la acción más relevante en la etapa actual en que se encuentra el proyecto.
- Se prevé, para antes de diciembre de 2006, tener la información de las 30 organizaciones que actualmente se encuentran alimentando la aplicación

informática correspondiente, con lo que en principio a finales del mes de noviembre de 2006, se liberaría para uso público.

- De esta forma se ha programado que, durante el primer semestre de 2007, se inicien las labores de presentación y capacitación al resto de las dependencias y entidades de la APF, de manera tal, que en el segundo semestre del mismo año, se cuente ya con toda la información disponible al público usuario.
- Dentro del marco de simplificación que se inició con las acciones concertadas con la SHCP y COPFEMER, se vislumbra coordinar acciones con la SFP para tratar lo correspondiente al rubro de auditorías.
- Asimismo, se prevé hacer las evaluaciones de la información proporcionada por la APF, utilizando el módulo que al efecto se integró en el POT, con lo que se agilizará ésta tarea, estando en posibilidades de que los reportes y recomendaciones al efecto se emitan en línea.
- Con las acciones anteriores instrumentadas se vislumbra realizar un análisis y evaluación de la operación del sistema, para detectar áreas de oportunidad y evolución del proceso, con el propósito de mantenerlo actualizado tecnológicamente, incorporando aplicaciones de cruce de información en un mayor número fracciones.
- Para el año 2007, se tiene previsto conciliar acciones de esta índole con la Secretaría de la Función Pública, correspondiente a la información relacionada con auditorías practicadas, observaciones determinadas y acciones de solvencia.

Bibliografía y referencias:

- IFAI página de inicio
<http://www.ifai.org.mx>
- Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública Gubernamental
- Reglamento de la LFTAIPG
- Criterios de evaluación de las obligaciones de transparencia que prevé el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información

II. 3 Entidades federativas



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Distrito Federal

Protección de los programas sociales

Gobierno del Distrito Federal

Resumen

La necesidad de separar los beneficios sociales de cualquier ejercicio político fue lo que motivó al gobierno del Distrito Federal a instrumentar una serie de acciones orientadas a la protección de los programas sociales. Por esta razón se promovieron diferentes iniciativas de ley, y se dio paso a otras que protegen a los grupos más vulnerables de la ciudad como los niños y los adultos mayores.

Durante los contextos electorales se intensifica la posibilidad del uso político-electoral de los programas sociales por ello el gobierno de la ciudad, llevó a cabo -en 2005 y 2006- un esquema adicional de supervisión y control de los beneficios sociales, al establecer convenios con dependencias federales como la Procuraduría General de la República.

El objetivo de estas acciones de protección es que los programas sociales sean reconocidos como un derecho y se alejen de la manipulación política. Para tal efecto se han perfeccionado los esquemas de acceso a los programas sociales, mediante el ejercicio transparente de los recursos.

Antecedentes y contexto

El Gobierno del Distrito Federal realiza, desde 2004, una serie de acciones de racionalidad, austeridad y transparencia del ejercicio público; aunado al impulso de la exigibilidad ciudadana de los programas sociales para que los beneficiarios conozcan su integración, funcionamiento, participen en la fiscalización y se apropien de ellos en el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

Los programas sociales han sido utilizados históricamente como un esquema de control donde se aplica la condicionalidad del beneficio a la afiliación o empatía política, provocando un acceso injusto y por demás ilegal a beneficios sociales que eran requeridos por la población, siendo ello también un elemento que motiva la distribución inequitativa del ingreso, la propiedad, el gasto público, el acceso a bienes y servicios, el ejercicio de los derechos, la práctica de las libertades y el poder político entre las diferentes clases y grupos sociales.

La necesidad de separar de cualquier ejercicio político, a los beneficios sociales, motivó que el gobierno del Distrito Federal impulsara la exigibilidad y pertenencia ciudadana de los programas que aplica, por medio de leyes que desde el poder legislativo, permitan proteger la temporalidad y aplicabilidad de éstos.

Por ello, se promovieron diferentes iniciativas de Ley como las que amparan los derechos de las niñas y los niños en el distrito federal así como de las personas adultas mayores; además de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito de los servicios médicos y medicamentos a personas residentes en el DF que carecen de seguridad social laboral, entre otras.

La dinámica de utilización política en tiempo de jornadas electorales, representaba otro problema en la aplicación de los programas, por ello el gobierno de la ciudad instrumentó en 2005 y 2006, un esquema adicional de supervisión y control de los beneficios sociales, estableciendo convenios con dependencias federales como la Procuraduría General de la República; y emitiendo normas extraordinarias que clarificaban la operación social frente a lineamientos de carácter electoral, como la suspensión anticipada de actividades a la época de veda en la entrega de apoyos o beneficios.

La protección de los programas sociales por medio de leyes que establecen su aplicación, busca proteger principalmente la exigibilidad que éstos tienen, garantizando su cumplimiento y evitando con ello su condicionamiento, para construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

La exigibilidad forma parte de una serie de acciones y principios, plasmados en la propia Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, en la cual se asienta que la política social tiene como base los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, participación, transparencia y efectividad; elementos básicos que los ciudadanos merecen en el ejercicio de gobierno.

En este sentido, la política social busca que la inequidad provocada por la condicionalidad sea revertida, entregando a los ciudadanos el ejercicio libre de exigir sus derechos, en respeto irrestricto a lo que su propia Ley establece.

Los programas sociales que el gobierno del Distrito Federal aplica, están sujetos única y exclusivamente a las reglas de operación de la ley o actividad, las cuales son perfeccionadas cotidianamente para el cabal cumplimiento de las disposiciones correspondientes.

Desarrollo

A partir de 2001, se establecieron 1,352 Programas Integrales territoriales (PIT)⁵⁷ para trabajar en revertir las condiciones de vulnerabilidad en las más de 700 zonas de muy alta, alta y mediana marginación en el Distrito Federal. Las acciones incluyeron entrega de apoyos económicos a personas en situación vulnerable, aplicación de programas de salud, asistencia alimentaria, créditos para vivienda, para actividades productivas además de iniciar acciones de recuperación del tejido social como el rescate de espacios públicos.

En 2002 se reforzaron los mecanismos de acceso a los programas sociales, continuando con la estrategia de ciudadanización, a través de la participación vecinal, recibiendo información sobre la aplicación del presupuesto y haciendo observaciones sobre el ejercicio del mismo. Fue así como, en 2003, se inició con el proceso de establecimiento de Leyes específicas para la protección de los derechos sociales, al aprobarse en la Asamblea Legislativa la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal.

Para llevar el control y cumplimiento de las metas y programas, el gobierno del Distrito Federal instauró los comités de control y evaluación, que trimestralmente se reúnen para analizar el avance de cada programa, así como del ejercicio presupuestal relacionado.

El Comité de Control y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social cuenta, además, con el control y seguimiento de la Contraloría Interna de la dependencia, así como de la Secretaría de Finanzas, de la Oficialía Mayor y de la Contraloría Ciudadana.

Además de la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la aprobación de las propuestas de Ley enviadas por el ejecutivo local, la práctica de ciudadanización del ejercicio de gobierno, incluye también diversos mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las actividades, como el Comité de Control y Evaluación, en donde participan organismos como la Contraloría General del Distrito Federal, la Contraloría Interna de la propia Secretaría de Desarrollo Social, la Oficialía Mayor del gobierno de la ciudad; y la propia Asamblea Legislativa, que por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda; las cuales realizan continuas acciones de seguimiento,

⁵⁷ Informe 2001 a la Asamblea Legislativa, Jefatura de Gobierno

evaluación y fiscalización de la aplicación de los programas sociales, el cumplimiento de metas y la utilización correcta de los recursos.

Debido a la realización de procesos electorales locales y federales en 2006, a partir del 2005, se establecieron acciones extraordinarias de protección a la aplicación de programas sociales, como la firma de diversos convenios con instancias federales como la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República (PGR), y el establecimiento de normas extraordinarias relacionadas con el ejercicio de gobierno, que incluyeron la suspensión anticipada al plazo legal de toda difusión y distribución de elementos que no tuvieran por ley, que ser entregados a los ciudadanos, además del seguimiento y aplicación de las recomendaciones que a nivel federal, estableció el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con el fin de proteger durante la época de comicios, los beneficios que se entregan a la comunidad.

Así mismo, la práctica de exigibilidad y ciudadanización de los programas sociales, involucra a todas las dependencias del gobierno capitalino que, en el Programa Integrado Territorial, confluyen para trabajar en diferentes aspectos de beneficio colectivo.

Los programas como la entrega de apoyos a adultos mayores, hijos de madre o padres solos en situación de vulnerabilidad, o la entrega de desayunos escolares; implican un esfuerzo cotidiano de comunicación que tiene como espacio de reflexión y análisis al Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal que, encabezado por el jefe de gobierno, con la operación del secretario de Desarrollo Social, recogen las observaciones y recomendaciones que sobre planes y programas tienen dependencias de gobierno, organizaciones civiles y sociales, así como el poder legislativo.

Para operar de los programas sociales con transparencia y efectividad, se trabaja de forma coordinada con la Contraloría General, la Contraloría Interna y la Contraloría Ciudadana; por medio del Comité de Control y Evaluación, que trimestralmente realiza un seguimiento del ejercicio programático y presupuestal, emitiendo observaciones que son seguidas por la secretaría.

En este sentido, los habitantes de la ciudad participan por medio de la Contraloría Ciudadana, elemento que representa a quien sin pertenecer al gobierno local, coadyuva en el seguimiento de la aplicación de programas.

Lecciones aprendidas

Los programas sociales, concebidos como un derecho, son enriquecidos por la sociedad y se alejan de manipulación política, convirtiéndose en herramientas de impulso comunitario; requiriendo por ello, de la participación global de quienes intervienen, desde el gobierno y la sociedad, en la planeación, ejecución, supervisión y control de ellos.

Por lo anterior, se han perfeccionado los esquemas de acceso a los programas sociales, con el ejercicio correcto y transparente de los recursos destinados para ello, posicionando en la sociedad la práctica de la exigibilidad, que ubica a los programas en un nivel superior de pertenencia ciudadana, garantizando con ello su cumplimiento apolítico y transexenal.

Agenda pendiente

Dentro de la ciudadanización de los programas sociales, partiendo de la exigibilidad como elemento primordial, es necesario trabajar en esquemas de mayor participación comunitaria que permitan conocer nuevos elementos para la integración o mejoramiento de lo que se aplica actualmente.

Asimismo, es importante reconocer que entre las acciones a realizar, se encuentra la elaboración y perfeccionamiento de diversos instrumentos legales, en especial, de reglamentos que permitan clarificar la aplicación de las normas y disposiciones de beneficio social. Regulación que deberá ser diseñada para la comprensión tanto de ejecutores como de beneficiarios de la política social a fin que pueda ser utilizada en ambos sentidos.

La diversidad de la composición del entramado social capitalino, así como de las necesidades que cada zona de la ciudad presenta, incide en la estandarización de programas y procedimientos que se requieren para una adecuada aplicación de los programas sociales y dificulta institucionalización por medio de disposiciones legales. Un ejemplo de ello, es la aplicación de programas en beneficio de personas con alguna discapacidad o la atención que se requiere en el caso de la atención a población vulnerable, la cual, por la cantidad de elementos a considerar, impide una protección específica a un programa, teniendo por ello como marco de actuación, las leyes generales en la materia.

Referencias

- § Formato de buenas prácticas y documento elaborado para tal fin por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Michoacán

Acciones Estatales de Blindaje

Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo

Resumen

Con el fin de garantizar transparencia y permitir la construcción de los programas sociales en el estado entre los tres órdenes de gobierno y la participación de todos los actores políticos, desde 2003, se ha diseñado una estrategia de blindaje a los programas sociales que garantice el correcto uso de éstos.

Dicha estrategia parte de que los programas sociales del estado, se desarrollen sobre la base de un diagnóstico y tiendan a la cobertura universal. Los resultados se pueden sustentar en la consolidación de un sistema de información, un gran padrón único de beneficiarios y el consenso entre los actores políticos de la entidad de que no hay irregularidades a señalar.

Durante el proceso electoral de 2006 se realizaron acuerdos para el desarrollo del programa de blindaje electoral con el gobierno federal, así como con las diferentes fuerzas políticas para lograr un clima de neutralidad y finalmente con el legislativo del estado para caminar en la aprobación de una Ley Estatal de Desarrollo Social.

Antecedentes y contexto

Los programas sociales en Michoacán se han diseñado para que no puedan ser utilizados con fines electorales, partidistas o particulares. Por ello, los programas del Gobierno Estatal cuentan con instrumentos y procesos que garantizan su transparencia y buen ejercicio, sin interferir en el desarrollo libre del ejercicio de la democracia.

Sin embargo, no es posible obviar el uso clientelar que, tradicionalmente, se le ha dado a la política social en México. Situación que persiste a pesar de los esfuerzos institucionales por el reconocimiento de los programas como un derecho y que, adicionalmente, se incrementa en procesos electorales de alta competitividad como fue el que se llevó a cabo en 2006.

En este contexto, se decidió construir, en coordinación con otros actores gubernamentales y la participación de todos los actores políticos, una plataforma de blindaje a los programas sociales que garantizara transparencia y permitiera la construcción conjunta de los mismos.

Desarrollo

Los objetivos planteados en el programa de blindaje electoral del gobierno del estado de Michoacán fueron: 1. dar un marco de determinación, legalidad y transparencia a los programas de desarrollo social del gobierno del estado, 2. promover y defender una conducta íntegra entre los servidores públicos a cargo de los programas de desarrollo social, que evite las tentaciones de usar los programas con fines electorales y, 3. consolidar los instrumentos institucionales para el cuidado y vigilancia de los programas sociales en coyunturas electorales.

Este programa constó de cinco grupos de acciones:

- La determinación de programas, consistente en que todos los que se instrumenten partan de diagnósticos y tiendan a la cobertura universal.
- Las acciones de legalidad, que buscan que las reglas de operación de los programas se publiquen en el Programa Operativo Estatal y cuenten con un sistema explícito y transparente de selección de beneficiarios.
- Las acciones de integridad, atendiendo a un código de conducta de los funcionarios. A partir del cual se realizan acciones preventivas que se traducen en estrategias de comunicación social para la prevención de delitos electorales y sensibilización de la población para identificarlos y denunciarlos. Del mismo modo se propone realizar un monitoreo del uso de recursos públicos y una política de austeridad publicitaria que suspende las campañas de gobierno 45 días antes de cada proceso electoral, federal o estatal.

- Las acciones de construcción de instrumentos, que consisten en: 1) la operación de mecanismos institucionales especializados en cuidar la transparencia de los programas sociales en coyunturas electorales (es el caso de las reuniones del Subcomité de Desarrollo Social, que reúne a los tres órdenes de gobierno, a los poderes y a representantes de todas las fuerzas políticas; y el de los 114 Comités de Transparencia creados para vigilar los programas sociales con la participación de servidores públicos y de la sociedad civil); 2) un mecanismo consolidado de rendición de cuentas, consulta y difusión de resultados; 3) una seria disciplina de Contraloría y; 4) Procesos de evaluación externa
- Finalmente, las acciones de resultados, las cuales se sustentan en la consolidación de un sistema de información, un gran padrón único de beneficiarios y el consenso entre los actores políticos de la entidad de que no hay irregularidades a señalar.

Adicionalmente y en esta misma dirección, se realizaron acuerdos para el desarrollo del programa de blindaje con el gobierno federal, con el fin de compartir las estrategias de blindaje de la política social, así como padrones, información e insumos de la política social.

Lecciones aprendidas

El gobierno de Michoacán, ha desarrollado instrumentos que vigilan que no se caiga en tentaciones electoreras, se frecen resultados y se mantiene la estabilidad política y social en la entidad.

En este sentido, el programa de blindaje electoral ofrece continuidad eficiente de los programas; estabilidad política y social y permite ir consolidando la política social. Incidencia que es posible medir a través de la eficacia del programa en beneficios entregados, así como la disminución de quejas o denuncias.

Referencias

Formato de Buenas Prácticas enviado por el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Morelos

Acciones para fortalecer el blindaje de Programas Sociales
Federales ante el proceso electoral 2006

Gobierno del estado de Morelos

Resumen

Con el objetivo de proteger los programas sociales federales en el contexto electoral, el gobierno del estado de Morelos instrumentó una serie de medidas que se llevaron a cabo para minimizar el uso proselitista en el proceso electoral de julio de 2006.

Estas acciones se traducen en una declaratoria conjunta de legalidad y transparencia entre el ejecutivo Federal y el gobierno del Estado, un programa de trabajo entre la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y el gobierno del estado, un compromiso por la gobernabilidad entre funcionarios públicos del gobierno del estado y autoridades electorales y finalmente la publicación y difusión de diversas acciones que se iniciaron desde el ámbito federal como el Acuerdo de Neutralidad del Instituto Federal Electoral y el Manual del ABC para los funcionarios públicos.

Antecedentes y Contexto

El concepto de gobernabilidad hace referencia a la influencia que tienen todos los integrantes de una sociedad en el ejercicio del poder, de tal suerte que, al ejercerlo, las decisiones de la autoridad se ven influenciadas por la participación de la sociedad a través de grupos organizados. Este ejercicio, busca instrumentar políticas públicas y supone la integración e interrelación de las instituciones concebidas formal y legalmente con la sociedad entera.

Por tal motivo el gobierno del estado de Morelos se dio a la tarea de realizar una serie de acciones con el propósito de blindar los programas sociales federales en el contexto de las elecciones de 2006. Acciones en las cuales participaron diversos actores, tales como, los funcionarios del gobierno del estado, el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el estado, organizaciones de la sociedad civil, grupos empresariales, el instituto estatal electoral, el tribunal estatal electoral y FEPADE.

En este sentido, con el fin de favorecer las condiciones suficientes y necesarias para privilegiar la participación de la ciudadanía en el proceso electoral y específicamente en el ejercicio democrático de la emisión del voto en forma individual, libre y secreta, los funcionarios del gobierno y los partidos políticos del estado de Morelos, se comprometieron a evitar el uso de recursos humanos, materiales y financieros, así como programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral.

Este compromiso buscó redoblar esfuerzos para denunciar y detener acciones de condicionamiento de los programas sociales por el voto, sobre todo en zonas rurales y marginadas, canalizando ante las autoridades dichas conductas a fin de promover la aplicación de las sanciones correspondientes.

Los programas de desarrollo social de la SEDESOL, tienen amplia cobertura en las zonas de mayor marginación del estado; con el carácter público sin ser patrocinados ni promovidos por algún partido político o candidato y está prohibido su uso con fines electorales.

Por lo anterior, se tomaron diversas acciones para fortalecer el blindaje de programas sociales federales en el contexto del proceso electoral 2006, las cuales parten de la Declaratoria Conjunta de legalidad y transparencia entre el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado. (A través del Delegado de Sedesol en Morelos y el Secretario de Gobierno del Estado), cuyos objetivos son: el apego a la normatividad aplicable en el cumplimiento de los programas sociales y obras públicas con la finalidad de combatir y abatir la pobreza, así como el fomento de la transparencia en la operación de los programas sociales del estado.

Así mismo, se llevó a cabo el programa de trabajo para la difusión y capacitación en materia de prevención de delitos electorales federales entre la FEPADE y el Gobierno del Estado. Con el propósito de crear una cultura de legalidad y responsabilidad en la prevención del delito mediante el fomento a la denuncia de quienes incurran en delitos electorales.

Este programa, pretende instrumentar acciones de difusión y capacitación que contribuyan a la transparencia y legalidad de los servidores públicos para así contribuir a la libre participación política y a una actitud imparcial. Esto mediante publicaciones conjuntas, documentos de promoción de la denuncia, información de los delitos electorales y sus características y espacios de promoción de la campaña contra los delitos electorales.

Por otro lado, el gobierno del Estado, se adhirió al “Compromiso por la gobernabilidad”, el cual se traduce en una herramienta de coincidencia y acuerdo, en donde se trabajó, en conjunto entre el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral, los Institutos Politécnicos en los estados, los presidentes municipales, legisladores, magistrados y consejeros, para el logro de acuerdos políticos.

A través de este acuerdo, los funcionarios públicos de Morelos, se comprometieron a no participar en actos públicos de promoción de candidatos, garantizando un clima de paz social previo, durante y posterior a las elecciones, una participación activa y corresponsabilidad de los actores políticos en la situación local, el respeto del resultado electoral y la voluntad ciudadana, así como transparentar el uso de recursos públicos y privados en campañas y el respeto a la competencia y jurisdicción de las instancias responsables del proceso electoral.

De la misma forma, con el objetivo de darle vigencia y relevancia, se publicó el Acuerdo de Neutralidad, del Instituto Federal Electoral en el Periódico Oficial del Estado, difundiendo, en la página de Internet del estado y de cada una de las dependencias, el manual del ABC de los funcionarios públicos de la FEPADE.

En cuanto al programa Oportunidades la Secretaría se comprometió a dar capacitación a comités comunitarios en relación al blindaje electoral, a suspender las reuniones masivas y a no autorizar reuniones con actores sociales, enlaces municipales, vocales en las localidades, así como a suspender reuniones en las unidades de salud. Y para el caso del Seguro Popular, se consiguió suspender las nuevas afiliaciones hasta después del 2 de julio así como la publicidad de los logros en medios de comunicación del estado.

Agenda Pendiente

Las acciones llevadas a cabo para blindar los programas sociales deberían de instrumentarse de manera permanente. Sin duda, constituyeron un esfuerzo por parte del gobierno del estado de Morelos, sin embargo resulta imperativo que estos candados se institucionalicen y continúen buscando nuevas medidas para evitar el mal uso de los programas sociales federales y locales en el estado con el fin de garantizar la protección de los derechos sociales de los ciudadanos de forma eficaz.

Referencias

Acciones para fortalecer el blindaje de Programas Sociales Federales ante el proceso electoral de 2006. Secretaría de Gobierno del estado de Morelos.

Reporte sobre las acciones efectuadas por la Secretaría de Salud, respecto al Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales en el contexto de las elecciones de julio de 2006. Secretaría de Salud del estado de Morelos.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Nuevo León

Consejo de Desarrollo Social

Gobierno del estado de Nuevo León

Resumen

El Consejo de Desarrollo Social del estado de Nuevo León (CDS), se creó con el objetivo principal de propiciar la participación ciudadana y descentralizar las tareas del gobierno. De esta manera es un organismo público descentralizado de participación ciudadana de la administración pública estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones.

El CDS busca establecerse como un nuevo modelo de desarrollo social integral, orientado a la generación de capacidades humanas que trascienda y supere las prácticas tradicionales del asistencialismo, al arribar a una sociedad con inclusión plena, capaz de brindar una vida digna en donde se garanticen y fomenten las capacidades personales y los derechos sociales de todos los ciudadanos.

Antecedentes y contexto

Con el objetivo de propiciar la participación ciudadana en las funciones públicas y descentralizar las tareas de gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, publicada el 9 de octubre de 2003, contempló la creación de diversos organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, entre los cuales se encuentra el Consejo de Desarrollo Social. Posteriormente, fue aprobada la Ley del Consejo de Desarrollo Social, en donde se establecen sus objetivos, atribuciones y estructura orgánica. Es así que, a partir del 23 de abril de 2004, el Consejo de Desarrollo Social cuenta con la normatividad que regula su organización y funcionamiento, siendo ésta el Reglamento Interior del Consejo de Desarrollo Social.

El Consejo cuenta con autonomía y patrimonio propio, y puede gestionar y administrar directamente los recursos que requiere para cumplir sus atribuciones, objetivos y fines. Se constituye con vocales ciudadanos cuyas opiniones sobre los programas y proyectos de beneficio social son evaluadas y votadas antes de ejercer los recursos destinados al desarrollo social. Está conformado por organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas, funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, organismos internacionales e instituciones académicas, quienes administran y monitorean los recursos públicos federales destinados al desarrollo social minimizando así la posibilidad de un mal uso de éstos.

La creación del Consejo de Desarrollo Social, tiene el objetivo principal de abrir y desarrollar este canal de diálogo, participación, consulta y opinión para recibir valoraciones y sugerencias sobre normatividad, presupuestos, planeación de estrategias de intervención social y de diversos temas de interés ciudadano.

Lo que se busca es promover el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, principalmente de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, así como implementar programas, proyectos y acciones que incidan en el bienestar de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. De esta manera, mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Desarrollo

El Consejo de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado de participación ciudadana de la administración pública estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley de referencia son:

"I. Establecer, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas de desarrollo social y combate a la pobreza, principalmente en beneficio de grupos, familias e individuos en situación de marginación;

II. Diseñar esquemas de participación social, de proyectos productivos y de apoyo a adultos mayores, a personas con capacidades diferentes y a organizaciones no gubernamentales comprometidas con el desarrollo social;

III. Impulsar en beneficio de la población de escasos recursos económicos, programas en materia de salud, derechos humanos, educación, cultura, de atención a la familia y de atención a la fármaco dependencia, población de migrantes e indígenas, beneficencia pública y privada, así como promover la equidad entre los grupos e individuos vulnerables en coordinación con las instancias competentes;

IV. Desarrollar acciones y programas tendientes a que la población de escasos recursos económicos acceda a una vida digna;

V. Desarrollar proyectos y programas para atender la problemática social de la población de escasos recursos económicos”.⁵⁸

Los programas y actividades del Consejo se dividen en infraestructura social básica, atención a grupos vulnerables, red de Centros Comunitarios de Desarrollo Social, capacitación para el trabajo y proyectos productivos y fortalecimiento de las OSC. De esta manera, los principales beneficiados de estos programas son por un lado, las personas, grupos y/o comunidades en situación de pobreza y/o marginación, la población en situación de especial vulnerabilidad, es decir, adultos mayores, personas con discapacidad, grupos indígenas y, por otro las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la beneficencia y la asistencia social. Los beneficios se traducen en obras de infraestructura social básica, transferencias monetarias y en especie, educación no formal, capacitación para el trabajo y apoyos para proyectos productivos.

Adicionalmente, las administraciones municipales, las instituciones educativas de nivel superior y en general los ciudadanos del estado de Nuevo León también resultan beneficiados al participar en la construcción de una sociedad más participativa encaminada a satisfacer cada vez más las necesidades más básicas de su población y así lograr que el estado se desarrolle exitosamente.

Lecciones aprendidas

Los programas del Consejo de Desarrollo Social han tenido un gran impacto que se traduce en una amplia aceptación entre su población objetivo y en mejoras tangibles en las condiciones de vida de los beneficiarios de los programas. Los ciudadanos tienen derecho a transformar ingresos en oportunidades y logros así como a potenciar sus capacidades, disfrutar de una vida sana y saludable, adquirir conocimientos e información, acceder a redes de protección social y a una vivienda digna, gozar de esparcimiento y recreación, y de esta manera, disfrutar de un nivel de vida digno.

⁵⁸ Ley del Consejo de Desarrollo Social

Al trabajar en asociación con diversas entidades, a través de convenios de colaboración, como con el gobierno federal y municipal, OSC, sector privado y fundaciones, instituciones académicas y/o de investigación, medios de comunicación, líderes comunitarios y voluntarios, aumenta la capacidad de sostenimiento y continuidad permanente en marcos legislativos, normas y reglamentos, políticas sociales y estrategias sectoriales, junto con la posibilidad de aplicación en otras situaciones y procesos para la toma de decisiones, sistemas de administración y gestión eficientes, transparentes y responsables.

Agenda pendiente

El gobierno de Nuevo León, ha desarrollado un modelo innovador que busca responder a las demandas de la política social. Sin embargo, hace falta la consolidación de un enfoque de sinergia interinstitucional, interdisciplinaria e intersectorial en la instrumentación y operación del modelo de Desarrollo Social, a fin de que se logren los objetivos planteados.

Para ello, es necesario desarrollar un sistema de registro y control de información homogéneo de cobertura interinstitucional y de fácil consulta que sirva de apoyo para el seguimiento de las acciones y para la evaluación de impacto de los programas, teniendo en cuenta la posibilidad de incurrir en efectos distintos a los previstos.

Referencias

Página electrónica www.nl.gob.mx



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Sonora

Acciones del gobierno del estado de Sonora en materia de blindaje electoral de los programas

Gobierno del Estado de Sonora

Resumen

El gobierno del Estado, a través de la Secretaría de la Contraloría General, convocó a la ciudadanía sonorense a que participará en acciones de monitoreo, supervisión, vigilancia y, en su caso, denuncia, a fin de prevenir el desvío de recursos en el manejo de programas, obras públicas y acciones de gobierno en general, en el marco del proceso electoral de 2006.

Al detectarse alguna irregularidad, se procedía a hacer la denuncia propiciando que los ciudadanos en general, así como los miembros de la sociedad civil (quienes ya participaban como Contralores Sociales Ciudadanos), los Contralores Sociales Universitarios y los mismos servidores públicos, participaran en la vigilancia escrupulosa durante el proceso electoral.

Antecedentes y contexto

El 14 de diciembre de 2005, surge el Programa “Blindaje Electoral Sonora”, a partir de la suscripción pública del Acuerdo Compromiso en materia político-electoral, entre el Gobierno del estado, la Secretaría de Desarrollo Social, los ayuntamientos y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Como parte del Plan Estatal de Desarrollo 2004 - 2009 “Una Nueva Forma de Hacer Política” en el estado de Sonora, se efectuaron diversas actividades en materia de blindaje, de las cuales, la contraloría ciudadana sirvió como instrumento de control, vigilancia y evaluación.

Experiencias recogidas en procesos electorales anteriores, señalaron que se habían canalizado recursos humanos, financieros y materiales de la federación, de los estados y municipios, para inducir el voto de los grupos con mayor vulnerabilidad.

Con el propósito de reducir dicha vulnerabilidad, se buscó la participación informada, activa y responsable de la ciudadanía en la vigilancia de la actividad pública, intensificando ésta contraloría social, en escenarios electorales.

Desarrollo

El gobierno del Estado, a través de la Secretaría de la Contraloría General, convocó a la ciudadanía sonorense a que participará en acciones de monitoreo, supervisión, vigilancia y, en su caso, denuncia, a fin de prevenir el desvío de recursos en el manejo de programas, obras públicas y acciones de gobierno en general, en el marco del proceso electoral de 2006.

Los objetivos del programa fueron:

1. El ejercicio correcto y transparente de los recursos públicos: Destino a programas y no hacia fines político – electorales.
2. No involucrar acciones y programas de gobierno en apoyo a partidos políticos o personas durante el desarrollo de los comicios.
3. Que los votantes acudan a las urnas con la convicción del respeto por su sufragio, sin inducción al voto por ninguna autoridad.

El programa de blindaje en el estado de Sonora, se realizó mediante la coordinación de esfuerzos, a través de un convenio de colaboración, entre las delegaciones federales en Sonora, el gobierno del Estado y los gobiernos municipales. Ello con el fin de vigilar de cerca, la actividad de los servidores públicos para, de esta forma, evitar que no hicieran mal uso de los recursos.

Al detectarse alguna irregularidad, se procedía a hacer la denuncia propiciando que los ciudadanos en general, así como los miembros de la sociedad civil (quienes ya participaban como Contralores Sociales Ciudadanos), los Contralores Sociales

Universitarios y los mismos servidores públicos, participaran en la vigilancia escrupulosa durante el proceso electoral.

Asimismo, el gobierno del estado realizó ciertas acciones, entre las que se encuentran: 1. Compromisos públicos del gobernador con la legalidad y la transparencia en el gobierno del estado, 2. La Ley de acceso a la información pública del Estado de Sonora, gracias a la cual se publica, desde el 26 de agosto de 2005, información básica y disponible en Internet, 3. "Compranet Sonora". En éste portal de Internet, se puede consultar sobre los procedimientos, actos, montos, y demás datos relevantes de las obras públicas, adquisiciones y servicios que contrata el Gobierno del Estado con recursos Federales y Estatales (www.compranet.gob.mx), 4. Reuniones Públicas de gabinete legal y ampliado, precedidas por el Gobernador con autoridades de 7 municipios, abiertas al público en general. En éstas se han dado a conocer los avances y compromisos de acciones, aplicación de recursos, programas y obras en los municipios y regiones, 5. "Díselo a Bours" Chat con el Gobernador. Todos los sábados el Gobernador y principales colaboradores responden directamente a las solicitudes ciudadanas, 6. Pláticas de sensibilización a 2,507 beneficiarios de programas sociales e integrantes de comités para la realización de esquemas sociales de vigilancia de Oportunidades y Escuelas de Calidad, 7. Organización de talleres y cursos de capacitación en materia de blindaje electoral, a 495 servidores públicos municipales y a 1,210 estatales en materia de Blindaje Electoral, 8. Impresión y distribución de más de 10,637 folletos y volantes del Blindaje Electoral Sonora y distribución de 1,000 ejemplares del ABC de los servidores públicos.

Otra de las acciones realizadas, y que cobró una importante relevancia, fue la convocatoria pública para la participación de Contralores Ciudadanos para el Blindaje Electoral. Además de la vigilancia oficial que corresponde a la Secretaría de la Contraloría del estado, 150 ciudadanos participaron en la vigilancia de: 1. La actuación de los Servidores Públicos Federales, estatales y Municipales en tiempos electorales, 2. La no utilización de recursos públicos en campañas políticas o candidatos, 3. El no condicionamiento de obras o programas sociales a favor de partidos o candidatos.

Se logró también, que comisionarios públicos ciudadanos (figura honoraria) asignados en 35 entidades del gobierno, vigilaran y realizaran monitoreos de acciones preventivas para el blindaje electoral. Dichas acciones corresponden al ejercicio del presupuesto, el cumplimiento de la normatividad, ser testigos en licitaciones, así como la verificación el uso de los vehículos oficiales.

De igual forma, 20 contralores Sociales Ciudadanos (también honorarios) evaluaron directamente el desempeño del servicio público en 184 oficinas de atención al público con mayor impacto social. Esto llevado a cabo, mediante encuestas de ciudadano a ciudadano y la denuncia y calificación del servicio.

Se instalaron también buzones transparentes para quejas y denuncias en oficinas de gobierno, así como un teléfono gratuito con atención las 24 horas los 365 días del año.

Lecciones Aprendidas

- El programa Blindaje Electoral Sonora, fue instrumentado por el gobierno del estado, para promover la participación ciudadana en la vigilancia del proceso electoral. Se buscó con éste, evitar el desvío de recursos asignados a los programas sociales para fines político – electorales e impedir, de esta forma, el condicionamiento de su funcionamiento a cambio del voto.
- Este programa posee una gran virtud, que radica en que la sociedad es partícipe de la vigilancia. La capacitación de la sociedad y la distribución de material informativo concerniente a blindaje electoral, son tareas que no deben de limitarse a los contextos electorales. Es por ello, que sería óptimo, que este programa se siguiera realizando.
- Algunas de las dificultades a las que se tuvieron que hacer frente, fue que los recursos económicos y materiales eran limitados para el alcance máximo del desempeño óptimo de los contralores ciudadanos y la amplia falta de cultura de denuncia de la sociedad sonorense.

Referencias

- Formato enviado por el Gobierno del estado de Sonora
- Carpeta “Blindaje Electoral Sonora” entregado por el Gobierno del estado de Sonora.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Veracruz

Bases de colaboración para la transparencia y blindaje electoral del programa Oportunidades en el estado de Veracruz

Gobierno del Estado de Veracruz
Coordinación General del Programa Oportunidades y Junta Local del
Instituto Federal Electoral en Veracruz

Resumen

El programa Oportunidades, tanto por el volumen de beneficiarios que concentra su padrón como por el monto de recursos presupuestados, se convirtió un elemento atractivo para su manipulación, al que todos los partidos, a nivel local, tuvieron acceso. En esta lógica, reconociendo la relevancia de la participación de las autoridades locales, la Junta Local Electoral, planteó el interés de realizar actividades concertadas para la defensa de los derechos ciudadanos fomentando la emisión del voto ciudadano de manera libre y razonada, a partir de lo cual se firmó, el 10 de febrero de 2006, el acuerdo que establece las “Bases de colaboración para la transparencia y blindaje electoral del programa Oportunidades en el estado de Veracruz” con la participación del gobierno de este estado, el IFE, a través de la Junta Local Ejecutiva y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, mediante la Coordinación General del Programa Oportunidades.

Antecedentes y contexto

Tradicionalmente en México la política social se ha desarrollado a la par de una red clientelar que ha funcionado como mecanismo de coacción contra los sectores económicamente más vulnerables de la población. Así, de acuerdo con diversos estudios empíricos, la proclividad a la manipulación de los programas sociales aumenta a nivel local, por ser los operadores quienes tienen contacto directo con los beneficiarios. Aunado a ello, la tendencia en las preferencias electorales respecto a los candidatos a la presidencia de la república adquirió en 2006 un alto nivel de competencia, inusual en un proceso de esta naturaleza, motivo por el cual el uso indebido de los programas sociales representó un incentivo mayor para los partidos en el gobierno.

Por lo tanto, dada la importancia del programa, tanto por el volumen de beneficiarios que concentra su padrón como por el monto de recursos presupuestados, Oportunidades, se convirtió un elemento atractivo para su manipulación, al que todos los partidos tuvieron acceso. Por lo cual, a partir de 2003, se instrumentaron mecanismos para minimizar los riesgos mencionados y, sobre la base de esta experiencia, se previó la conveniencia de involucrar a distintos actores en los tres ámbitos de gobierno.

En este contexto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), reconociendo su papel en el tema, el 26 de junio de 2005, suscribió el “Llamado de los Consejeros Electorales del IFE a la responsabilidad de los servidores públicos para garantizar la equidad y preservar la confianza en los Procesos Electorales”⁵⁹, constituyendo el primer pronunciamiento de este organismo hacia los tres órdenes de gobierno en el contexto electoral de 2006 y a partir del cual surgieron una serie de acuerdos, desde el gobierno federal y algunos organismos autónomos, tales como el “Acuerdo de Neutralidad”⁶⁰, promovido también por el Consejo General del IFE o las “Bases de Colaboración Interinstitucional”⁶¹, presentadas por la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales (FEPADE), que pretendieron abonar a la civilidad democrática, legalidad, transparencia, equidad en el proceso y neutralidad de los servidores públicos.

En esta lógica, reconociendo la relevancia de la participación de las autoridades locales, así como la importancia de un programa como “Oportunidades”, tanto por su población objetivo, como por el volumen de recursos que maneja en el Estado de Veracruz, la Junta Local Electoral, planteó el interés de realizar actividades concertadas para la defensa de los derechos ciudadanos fomentando la emisión del voto ciudadano de manera libre y razonada, argumentando su pertinencia por dos razones principales; primero, la posibilidad para que, desde su esfera de competencia, pudieran entrar en contacto con los beneficiarios del programa Oportunidades y segundo, la conveniencia de ser un organismo autónomo, no identificado con el gobierno o los partidos, que

⁵⁹ www.ife.org.mx

⁶⁰ IDEM

⁶¹ http://www.blindajeelectoral.gob.mx/secretarias/inicio/blind_convenios.htm

cuenta con la percepción de neutralidad por parte de la población, lo que otorgaría mayor certeza acerca del carácter público y no partidista del programa.

Desarrollo

Así, tomando en cuenta la importancia de la coordinación interinstitucional para esta materia, se firmó, el 10 de febrero de 2006, el acuerdo que establece las “Bases de colaboración para la transparencia y blindaje electoral del programa Oportunidades en el estado de Veracruz” con la participación del gobierno de este estado, el IFE, a través de la Junta Local Ejecutiva y la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, mediante la Coordinación General del Programa Oportunidades.

Este instrumento permitió a los funcionarios electorales del IFE, con sede en el estado de Veracruz, colaborar en el desarrollo de diversas acciones, como parte del programa Oportunidades, tendientes a garantizar, durante el pasado proceso electoral, el ejercicio del voto razonado y libre de condicionamiento.

La firma de estas bases de colaboración interinstitucional permite sumar esfuerzos para proteger, vigilar y evitar que, la entrega de apoyos y servicios que brinda Oportunidades, se condicionen o utilicen con fines proselitistas, buscando no solo prevenir el desvío de recursos sino contribuir al reconocimiento del programa como un derecho por los beneficiarios.

Para lograr los objetivos planteados, las partes se comprometieron en distintos grados y con distintas actividades de acuerdo a sus capacidades y ámbito de competencia; el gobierno del Estado de Veracruz, aceptó colaborar y “ratificó el compromiso de garantizar el no condicionamiento de los servicios estatales de educación y salud por acciones de tipo político-electoral y a que cada servidor público estatal que participa en la operación del Programa Oportunidades, cumpla con el principio de transparencia e imparcialidad...”⁶².

La Coordinación General de Oportunidades se comprometió a fortalecer la transparencia del programa y promover la imparcialidad política de los servidores públicos a su cargo, así como informar a las titulares que el programa es público y que no pertenece a los partidos políticos o candidatos. Así mismo, acordó realizar actividades específicas tales como: a) otorgar el material necesario para el logro de los objetivos de transparencia; b) garantizar que todo su personal asuma el compromiso que tiene el servidor público para realizar sus acciones con imparcialidad, transparencia y apartidismo y; c) elaborar materiales de difusión para el personal operativo de educación y salud, así como enlaces municipales con la leyenda del art. 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

⁶² Acuerdo que establece las Bases de colaboración para la transparencia y blindaje electoral del programa Oportunidades en el estado de Veracruz., firmado el 10 de febrero de 2006.

Y como parte del acuerdo, los consejeros electorales locales y distritales, por un lado, participaron en diversos eventos con las titulares beneficiarias del programa y comités de promoción comunitaria, a fin de orientar in situ, contra la compra y coacción del voto y sobre cómo presentar denuncias ante las autoridades competentes. Y por otro lado, impartieron capacitación al personal institucional de Oportunidades así como a los enlaces municipales, acerca de los delitos electorales y el no condicionamiento de los programas sociales, difundiendo materiales explicativos.

La coordinación interinstitucional para la firma de este convenio representa en sí misma una buena práctica. Identificar el problema y pretender atenderlo mediante la sinergia de diversas dependencias, no es un avance menor. Por ello es importante destacar las siguientes actividades:

1. Firma del convenio. Luego de una serie de negociaciones entre las partes, se resolvió avanzar hacia los objetivos expuestos, mediante la firma de un convenio de colaboración interinstitucional el 10 de febrero de 2006.
2. Identificación de población objetivo. Se estudiaron los indicadores socioeconómicos de todos los municipios de la entidad, identificando a aquellos que por sus características particulares fueran susceptibles de presión o manipulación, con el propósito de diseñar actividades didácticas enfocadas a sensibilizar acerca de la importancia del voto.
3. Ejecución. Una vez definida la población objetivo, se eligieron contenidos temáticos, realizando pláticas, talleres y cursos, así como actividades de difusión, para informar y capacitar a la ciudadanía sobre la importancia del voto libre de coacción y la denuncia de los delitos electorales. Un ejemplo claro fue la capacitación a enlaces y presidentes municipales, a través de la cual, se abordaron temas como: la tarea del enlace municipal de Oportunidades, los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, los delitos electorales y condicionamiento de los programas sociales, así como las acciones para Inhibir la compra y coacción del voto, abordando el tema del acuerdo de neutralidad del IFE.

La duración del curso se estableció entre 30 ó 40 minutos, y este se modificaba en su técnica didáctica en función del perfil de escolaridad y del número de los participantes: talleres, conferencias o simulacros.

Ahora bien, una de las ventajas de realizar un convenio interinstitucional es el uso de los recursos técnicos y humanos instalados, lo cual no solo reduce los costos de las actividades a desarrollar, sino que incrementa la posibilidad de éxito debido a la experiencia adquirida.

En algunos casos, la delegación de SEDESOL brindó apoyo para el traslado de instructores así como, espacios apropiados para la realización de las reuniones. Del mismo modo, las Juntas Distritales del IFE, colaboraron con viáticos para alimentos, compra de material didáctico y apoyo para el desarrollo de cursos, con personal del servicio profesional electoral, capacitadores, supervisores electorales y auxiliares

técnicos. Los consejeros electorales participaron en las actividades de instrucción, coordinación y concertación de sesiones con los coordinadores regionales de SEDESOL. Es importante señalar que no hubo una partida presupuestal especial para la realización de estas actividades, siendo producto de un esfuerzo interinstitucional.

Del mismo modo, durante el desarrollo de las actividades, se detectaron algunas limitaciones que será conveniente tomar en cuenta para experiencias similares en el futuro:

- a) Las características de cultura y grado de escolaridad de los públicos objetivos siguen siendo una limitante para todo trabajo de capacitación electoral o de educación cívica.
- b) El tiempo para la exposición de los contenidos fue limitado y en diversas ocasiones faltó disposición para abordar con mayor precisión los elementos teóricos
- c) El Instituto Federal Electoral no contó con la suficiente disposición de recursos humanos, financieros y materiales por dos motivos principales: la concentración en las actividades del proceso electoral y la reducción de recursos financieros en el presupuesto anual del Instituto.

A pesar de los problemas señalados, se considera cumplido parcialmente el objetivo de capacitar a los beneficiarios, enlaces y promotores del programa Oportunidades. Ya que se presentaron los elementos teórico-prácticos para la comprensión de la importancia de la participación ciudadana en el contexto democrático y sus acciones para crear una cultura de transparencia en el uso de recursos públicos, el no condicionamiento político y la denuncia de delitos electorales para arraigar la cultura de la legalidad.

Lecciones aprendidas

De la experiencia tomada a partir de la negociación, elaboración, compromiso y cumplimiento de las bases objeto de este documento, podríamos señalar algunos puntos sobresalientes:

- A pesar de los antecedentes históricos, en los últimos años, se ha generado una especial disposición de las autoridades federales, estatales y municipales para conjuntar acciones que contribuyan a la transparencia, equidad e imparcialidad de la contienda electoral. Lo que representa no solo un reconocimiento a un problema endémico sino un grado de concientización llevado a distintas acciones para minimizarlo.
- La administración pública cuenta con instrumentos técnico- jurídicos que permiten, de manera coordinada, avanzar hacia la cultura de la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como el reconocimiento de los derechos políticos y sociales.

- Existe un notable rezago educativo en las zonas de alta marginación, lo que dificulta la realización de talleres y cursos a los beneficiarios. Para salvar esta barrera es importante repensar el diseño de los materiales de trabajo, proponiendo herramientas didácticas que faciliten la asimilación.
- Aunque se han llevado a cabo campañas nacionales para fortalecer la confianza en las instituciones, persiste la idea de que los mecanismos de quejas y denuncias son ineficientes y los procedimientos largos y confusos.
- La población menos favorecida, receptora de los programas sociales, está cada vez más consciente de sus derechos, sin embargo, no reconoce los instrumentos de participación y contraloría que ofrecen las instituciones.
- La sinergia alcanzada por las distintas instituciones involucradas, demuestra que las juntas locales del IFE podrían convertirse en actores de primer orden en la difusión, información y capacitación frente a los beneficiarios de la política social, no solo por razones técnicas sino geográficas.

Agenda pendiente

Reconociendo los avances que en la materia se han realizado, este ejercicio permite identificar los siguientes rezagos:

1. Hace falta diseñar formatos y talleres en forma sistemática, dirigidas a la población de escasos recursos, con temáticas sencillas y acordes a su realidad.
2. Los cursos y talleres impartidos, se elaboran a partir de contenidos cerrados, algunas veces de difícil comprensión para la población objetivo. Es necesario permitir mayor flexibilidad en la exposición de contenidos temáticos
3. Las organizaciones de la sociedad civil, aunque participaron, lo hicieron de manera marginal, lo que limitó el alcance del acuerdo, es importante ofrecer mayor apertura e involucrarlos a través de convocatorias e invitaciones específicas, ya que son éstas las que conocen mejor el terreno e identifican la problemática.
4. Finalmente, se observó la importancia de establecer los espacios para involucrar a la población beneficiaria de los programas sociales a través de canales de participación organizada.



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Yucatán

Acciones del gobierno del estado de Yucatán en materia de blindaje electoral de los programas sociales

Gobierno del Estado de Yucatán

Resumen

El gobierno del estado de Yucatán consciente de que los ciudadanos sujetos al condicionamiento de la entrega de los apoyos de los diferentes programas sociales presentes en el estado son los grupos más vulnerables a las prácticas de compra y coacción del voto durante el proceso electoral, junto con la sociedad yucateca y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Secretaría de la Función Pública (SFP), las dependencias centralizadas y descentralizadas del gobierno del estado, 106 municipios y universidades particulares del estado, instrumentaron una serie de acciones para prevenir que los recursos públicos y los programas sociales federales fueran utilizados con fines político-electorales.

La contraloría social por parte de la sociedad yucateca funciona de manera permanente, pero durante los contextos electorales se intensifica para reforzar la educación ciudadana, como una herramienta efectiva para evitar que los programas sean utilizados con fines distintos para los que fueron diseñados, es decir, el desarrollo social para así alcanzar un nivel de vida digno para todos los ciudadanos del estado.

Antecedentes y contexto

El programa de blindaje electoral del gobierno del estado surgió el 28 de febrero de 2004, a partir del establecimiento de acuerdos de coordinación y convenios con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Derivado del Programa para la Prevención de Delitos Electorales de la FEPADE, en Yucatán se realizaron diversas acciones y conferencias, durante los foros de consulta sobre la legislación, en materia electoral del estado de Yucatán y eventos en municipios. Asimismo, se enviaron diversos oficios dirigidos a titulares de dependencias y entidades del estado para regular la conducta de los servidores públicos de manera que fuese apegada a derecho y a un uso adecuado de los bienes de gobierno. Se contó con la contraloría social como herramienta de control, vigilancia y evaluación que realiza la sociedad yucateca.

Debido a que los grupos más vulnerables son sujetos al condicionamiento en la entrega de sus apoyos de los diferentes programas, se instrumentaron acciones para prevenir que los recursos públicos y los programas sociales federales sean utilizados con fines partidistas o electorales. La educación ciudadana, a través de la contraloría social, se realiza de manera permanente y se intensifica en periodos electorales, tanto en el ámbito federal como estatal.

Desarrollo

En el programa de blindaje del gobierno del estado participaron la Procuraduría General de la República, a través de la FEPADE, y la Secretaría de la Función Pública (SFP); las Dependencias centralizadas y descentralizadas del gobierno del estado; 106 municipios y Universidades particulares del Estado de Yucatán, así como la ciudadanía yucateca.

Los objetivos del programa fueron: a) prevenir que la población beneficiaria de los programas sociales fuese víctima o participe de las prácticas de compra y coacción del voto; b) fomentar que la ciudadanía estuviera atenta y vigilante de la actuación de los servidores públicos, para que no se cometieran delitos electorales; c) evitar que los apoyos económicos y en especie de los programas sociales fuesen utilizados con fines político-electorales por las autoridades.

Para tal efecto se realizaron capacitaciones tanto a beneficiarios como a servidores públicos en los diferentes programas.

Se concertó con autoridades federales un Programa Anual de Trabajo 2006 que incluyó la capacitación de beneficiarios (as) y ciudadanía en general en el tema de blindaje electoral en programas sociales federales, tales como: Oportunidades, Programa Escuelas de Calidad, Programa 3 x 1 para Migrantes, Programa Micro Regiones, Programa Hábitat, IMSS-Oportunidades y el Programa de Apoyo al Empleo.

Asimismo, en coordinación con autoridades federales, se realizaron eventos, entre los que destacan: taller ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones; taller de contraloría social para el blindaje electoral de los programas sociales; taller de municipios por la transparencia en el cual se impartió capacitación sobre blindaje electoral a funcionarios de los municipios: Cenotillo, Cantamayec, Cuncunul, Ticul, Cacalchen, Chemax, Izamal, Mérida, Sucilá, Chankom, Motul y Kaua. De igual forma se impartieron cursos de capacitación en blindaje electoral a servidores públicos de diversas Dependencias del Gobierno del Estado.

Las dependencias del gobierno del estado informaron de manera periódica a la Contraloría del Estado las acciones realizadas en materia de blindaje electoral.

Se desarrollaron instrumentos de coordinación entre dependencias del gobierno a través de acuerdos y convenios y se planearon y desarrollaron actividades y acciones que básicamente fueron de difusión, transparencia, acceso a la información pública; y de participación ciudadana, a través de la capacitación y asesorías., con la más amplia difusión posible.

Los principales beneficiarios al haber impulsado este programa de blindaje electoral fueron los beneficiarios de los programas sociales, pero también los ciudadanos en general, así como los funcionarios públicos, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y en última instancia los partidos políticos.

Con la puesta en práctica de programas de este tipo se asegura que para los beneficiarios de los programas sociales la entrega de sus apoyos no sea condicionada a cambio del voto o pertenencia a algún partido político, asimismo, ayuda a los funcionarios públicos para que su trabajo no esté condicionado a realizar actos a favor de algún candidato o partido político y a los partidos políticos para que exista equidad en el proceso electoral.

Entre los convenios y acuerdos celebrados para el buen desarrollo de este programa se encuentran:

1. Acuerdo General publicado en el Diario Oficial del Estado, por medio del cual el C. Gobernador del Estado de Yucatán instruye a las dependencias y entidades de la administración pública estatal a suspender la promoción de obras y programas sociales, así como la imagen personal de los funcionarios en los cuarenta días naturales previos a la jornada electoral. En adhesión al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral No. CG39/2006 publicado en la Gaceta Electoral No. 94 del año 2006.
2. Convenio suscrito por el gobernador del estado, la fiscal de la FEPADE y el Procurador General de Justicia denominado: "Programa de trabajo específico para la difusión y capacitación en materia de prevención de delitos electorales federales" firmado el 22 de Marzo del 2006.

3. Oficio circular enviado a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno del estado sobre: "Acciones para un programa preventivo en el contexto electoral", cuyo objetivo es el de contribuir con herramientas para prevenir irregularidades en los comicios, las acciones se dividen en control interno y transparencia y difusión.

Algunos datos de lo que significó el programa durante el proceso electoral fueron: 2,817 personas capacitadas en los diferentes programas sociales; 3,637 trípticos de blindaje electoral distribuidos; 75 cédulas de observación de blindaje electoral en programas sociales realizadas.

Lecciones aprendidas y agenda pendiente

El programa de blindaje electoral puesto en práctica por el gobierno del estado, permitió fomentar la participación ciudadana en el cuidado y vigilancia de los programas sociales; así como difundir información referente a evitar que los programas sociales se utilicen con fines político-electorales, y por otro lado permitió difundir la información de que los apoyos no deben ser condicionados a cambio del voto o pertenencia a algún partido político lo cual ayudó a que la ciudadanía yucateca ejerciera su voto de manera libre.

Sería conveniente que el programa se continuara desarrollando, sobre todo a capacitar a la población de los municipios en lo que a blindaje electoral se refiere y distribuyendo material informativo referente al blindaje electoral en los programas sociales, también debería de realizarse una evaluación del funcionamiento del programa.

Es importante mencionar, que el programa enfrentó algunos obstáculos en su desarrollo como la resistencia de algunos de los funcionarios públicos municipales a respetar las acciones de blindaje electoral, así como la desconfianza por parte de la ciudadanía en las acciones de gobierno en materia de blindaje electoral.

Referencias

- Formato enviado por el Gobierno del estado de Yucatán
- Carpeta del programa de blindaje entregado por el Gobierno del estado de Yucatán en la misión

II. 4 Organizaciones de la sociedad civil



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Investigación de prácticas de compra y coacción del voto y uso indebido de recursos públicos

Alianza Cívica A.C.

Resumen

Alianza Cívica inicia sus actividades promoviendo la participación ciudadana en la observación de la jornada electoral, logrando una movilización importante en el proceso electoral de 1994. A partir de la observación ciudadana de la jornada electoral, se identificaron otras acciones y etapas del proceso, que requerían ser monitoreadas por la ciudadanía, de manera particular, las condiciones previas a la jornada electoral ya que durante esta etapa se detectaron situaciones de compra y coacción del voto por parte de actores políticos y sociales relevantes en el proceso. Para evitar lo anterior, esta OSC, se propuso diseñar herramientas que permitieran dar seguimiento, desde la ciudadanía, a las diferentes etapas del proceso electoral con la finalidad de contribuir en la construcción de ciudadanía y gobernabilidad democrática.

Antecedentes y contexto

En los últimos 15 años se ha logrado un avance institucional importante en el tema electoral, sin embargo sigue habiendo asignaturas pendientes, pues aunque se ha logrado separar a las instituciones electorales del control gubernamental, hace falta lograr plena certeza en que los procesos electorales sean limpios, equitativos y apegados a la legalidad.

Alianza Cívica inicia sus actividades promoviendo la participación ciudadana en la observación de la jornada electoral, logrando una movilización importante en el proceso electoral de 1994. El objetivo, en ese entonces, era contribuir al respeto del voto libre y secreto. A partir de las reformas electorales en la materia, de la ciudadanización del órgano electoral, la profesionalización de las organizaciones de observación y al diseño de metodologías ad hoc, se hizo una contribución importante en lograr el respeto y la secrecía del voto ciudadano.

En este sentido, en coordinación con organizaciones civiles de todo el país, se ha acumulado experiencia en la creación y aplicación de metodologías de observación electoral, en los procesos electorales federales de 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, así como en más de 60 procesos locales.

A partir de esta experiencia en observación electoral, se han identificado acciones y etapas del proceso, que de la misma forma requieren ser monitoreadas por la ciudadanía, específicamente, se detectó que las acciones de compra y coacción del voto no se daban únicamente el día de la elección, sino con anterioridad, de aquí la necesidad de observar también las condiciones previas, sobre todo en cuanto a la operación de los programas sociales.

Lo anterior, llevó a Alianza Cívica a diseñar metodologías e instrumentos de observación que permitieran realizar investigaciones encaminadas a identificar, documentar e inhibir las prácticas de compra y coacción del voto en las que incurrieran principalmente los operadores y promotores de los partidos políticos así como funcionarios públicos de los tres ámbitos de gobierno.

Se detectó que estas prácticas incidían en la transparencia, legalidad y equidad de los procesos electorales, violentando los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, particularmente de los beneficiarios de los programas sociales, cuyas condiciones de alta marginalidad los hacen parecer más proclives a la coacción proselitista. Mediante esta reflexión se superó la visión de la observación, centrada en el desarrollo de la jornada electoral, para dar paso a una observación integral del proceso.

En julio de 2006 se celebraron las primeras elecciones federales después de la alternancia partidista en el ejecutivo federal, proceso que se inscribe en un contexto político caracterizado por un alto grado de polarización de los actores, una sucesión presidencial adelantada, el excesivo financiamiento y gasto de los partidos políticos, así

como el antecedente de un marcado abstencionismo registrado en los anteriores procesos electorales locales.

Ahora bien, partiendo de los resultados de la observación de los últimos procesos electorales tanto federales como locales, se pudo inferir que subsistían eventos que afectaban la equidad, transparencia y legalidad de los procesos y que, dichos eventos, se concentraban particularmente en las condiciones previas a la emisión del voto.

De esta forma, se identificaron los “focos rojos”, a manera de situaciones de atención prioritaria, con el propósito de lograr una elección limpia y aceptable para todos los actores, señalando, por un lado, a las prácticas de compra y coacción del voto, especialmente las que se presentaban en la operación de los programas sociales y mediante el desvío de recursos públicos destinados a la población menos favorecida y por otro lado, la falta de equidad y de control de los gastos de campaña. Pues si bien es cierto que ha crecido la conciencia en los actores políticos y sociales en materia de protección de programas, se considera que hacen falta medidas jurídicas efectivas. Por ello, se requiere generar otras formas de inhibición y de presión mediante la participación de la ciudadanía, a fin de combatir los efectos dañinos de este fenómeno.

Las irregularidades electorales en el manejo de los programas sociales y los recursos públicos gubernamentales están muy relacionadas con las prácticas de compra y coacción que se presentan en zonas urbanas y rurales, principalmente en sectores con altos índices de pobreza y marginación.

Particularmente, la compra de votos se presume que puede tener mayor impacto en las concentraciones urbanas ya que alcanzan a núcleos muy grandes de población. En zonas rurales, se considera que la coacción a los votantes es llevada a cabo con mayor impunidad, especialmente en las zonas en las que el padrón de beneficiarios es más numeroso y proliferan los cacicazgos locales y/o regionales; en estas zonas también se detectó el peso que tienen los compromisos asumidos por los ciudadanos a cambio de la aceptación de algún “beneficio” ofrecido por los promotores y operadores políticos, representando un conflicto moral el no respetar “la palabra dada”, lo cual pone de manifiesto la falta de cultura política en nuestro país.

En este sentido, a partir de la premisa de que en una elección cerrada, el impacto de la compra y coacción del voto podía ser determinante y, tomando en cuenta el interés en continuar promoviendo la participación ciudadana, así como contribuir a la transparencia y legalidad del proceso electoral de 2006, Alianza Cívica se propuso diseñar herramientas que permitieran dar seguimiento desde la ciudadanía, a las diferentes etapas del proceso electoral con la finalidad de contribuir en la construcción de ciudadanía y gobernabilidad democrática.

Desarrollo

Para llevar a cabo lo anterior, se trabajó en la rearticulación de la red de organizaciones sociales y civiles en torno al proyecto de observación del proceso electoral, a fin de

impulsar sus trabajos de manera coordinada con Alianza Cívica y diseñar en conjunto las líneas estratégicas del proyecto de trabajo colectivo.

Se convocó a 25 organizaciones de 23 estados de la república, a un taller nacional para presentarles una propuesta inicial de observación electoral, la cual fue retroalimentada por los participantes, lográndose identificar las líneas estratégicas a desarrollar en el marco del proyecto conjunto.

Así mismo, Alianza Cívica, en coordinación con las organizaciones civiles participantes, se seleccionaron los programas sociales a monitorear: el Programa Oportunidades, Seguro Popular, Procampo y Empleo Temporal; los cuales operan en todas las zonas de alta marginación del país, utilizando una gran cantidad de recursos públicos. Uno de los criterios aplicados en la selección de los programas monitoreados fue el hecho de que estos programas fueron identificados en otras evaluaciones como focos rojos a ser atendidos en contextos electorales.

Además de los programas sociales federales identificados para el monitoreo, los grupos locales seleccionaron algunos otros programas locales de su interés y que consideraron susceptibles de ser utilizados con fines proselitistas.

Del mismo modo, en coordinación con las organizaciones de los estados se definió la selección de las comunidades a monitorear con criterios como grados de marginalidad, presencia de programas sociales, alta competitividad partidista, que presentaran “focos rojos” en el contexto electoral, presencia de organizaciones sociales y civiles, viabilidad operativa de las organizaciones participantes y la existencia de fuerzas partidistas diferentes en el gobierno.

Para la recolección de la información en campo, se diseñó un instrumento con quince indicadores tanto cuantitativos como cualitativos; el levantamiento de la información se hizo a partir de entrevistas a los actores, con las cuales se pretendió identificar:

- a) Desvío de los recursos de los programas sociales hacia el apoyo de partidos políticos y sus candidatos, quién y cómo lo hacen.
- b) Cómo perciben los beneficiarios la operación de los programas, si tienen conocimiento de sus derechos y obligaciones dentro del programa, si saben cómo, dónde y con quién recurrir para la presentación de quejas y denuncias en caso de existir irregularidades.
- c) La existencia de vínculos entre los enlaces municipales, promotoras y vocales con algún partido político.
- d) La existencia de amenazas, coacción, compra o inducción del voto bajo la condición de seguir recibiendo los apoyos de los programas, o la inscripción a nuevos programas, así como recibir otros regalos o la prestación de servicios.
- e) Perfil de los beneficiarios: sexo, rango de edad, permanencia en el programa, ocupación y programa en el que está inscrito.
- f) Actores involucrados en irregularidades electorales.
- g) Percepción ciudadana de legalidad e ilegalidad de la utilización de los recursos públicos de los programas sociales con fines electorales y/o partidistas.

En el mismo sentido, el formato de entrevistas a beneficiarios de programas sociales, incluido un manual de instrucciones, fue reproducido y enviado a las organizaciones en los estados, junto con un CD que contenía material pedagógico para la capacitación de ciudadanos en general, monitores, el marco legal en materia electoral.

Fue necesario, también, capacitar a las personas que aplicarían la encuesta a los beneficiarios, para ello, se elaboró un material específico, el cual contenía información general sobre la operación de cada uno de los programas y fue complementado con datos del (los) programa (s) estatal (es) seleccionado por las organizaciones.

Se tomaron en cuenta temas como el funcionamiento del programa: objetivos, población a la que está dirigido, criterios de selección, instancias responsables, tipo de apoyo, montos y procedimiento de entrega, focos rojos de cada uno de los programas, en donde se ubican los espacios de vulnerabilidad para la utilización política por parte de partidos políticos y/o funcionarios públicos, así como las clásicas recomendaciones para la aplicación de las encuestas y vaciado de la información.

Acto seguido, se definieron aquellos lugares donde se aplicarían las entrevistas para la recopilación de información, estableciéndose como principales, los actos de entrega de recursos de los programas sociales seleccionados, actos de campaña de los partidos políticos, lugares públicos como: centros de salud, clínicas, escuelas, mercados y las visitas a domicilio.

Capacitación a Ciudadanos

Como parte de las labores de la secretaría ejecutiva de Alianza Cívica, se elaboraron los contenidos y cartas descriptivas para la realización de los talleres de capacitación, así como dos materiales didácticos e informativos para que las organizaciones civiles y sociales de los estados los utilizaran para la capacitación a los ciudadanos y a los monitores que aplicarían el instrumento.

Se diseñaron materiales, en presentación de power point, para la capacitación en educación cívica, cuyos tópicos a desarrollar pasaron por la estructura del gobierno mexicano y su funcionamiento, los partidos políticos y el financiamiento que reciben, los procesos electorales, origen e impacto de la compra y coacción, así como la importancia de la participación ciudadana, con un enfoque del ejercicio de derechos ciudadanos.

Así mismo, tomando en cuenta las ideas centrales planteadas en el taller nacional inicial, se diseñó un cartel y un folleto que invitaban a la promoción del voto de manera conciente, libre e informadamente. Materiales que fueron distribuidos con todas las organizaciones en los estados con las que Alianza Cívica vinculó para este ejercicio.

En este sentido, se diseñó una campaña de educación sobre el funcionamiento, estructura, instancias de denuncias de los programas sociales en los que estaba inscrita

la población beneficiaria, con la finalidad de dotarlos de información y evitar acciones de compra y coacción del voto.

Finalmente, del 1 de abril al 30 de junio de 2006, se hizo el levantamiento de la información en campo a partir de la aplicación de encuestas a los beneficiarios y beneficiarias de los programas sociales seleccionados, a fin de detectar si se estaban siendo utilizados o no para beneficiar a algún candidato o partido político.

Para esta etapa se diseñó una base de datos, que sirvió para la captura de la información recabada en las entrevistas aplicadas, realizando tres cortes durante el periodo, con el objetivo de sistematizarla y analizarla.

En el periodo comprendido del 24 de abril al 30 de junio, se aplicaron 11,562 encuestas en 197 municipios de 23 estados del país, de los cuales 99 son gobernados por el PRI, 44 por el PAN, 44 por el PRD, 5 por el PT, 1 por Convergencia, 2 por el PVEM, 1 por el sistema de usos y costumbres y otro más por una coalición PAN-PRD.

Con la sistematización de la información recabada, se elaboraron informes y boletines de prensa para presentar y difundir entre la opinión pública los avances y resultados obtenidos⁶³ y, en su caso, denunciar los actos detectados de compra y coacción del voto, así como los resultados en cuanto al conocimiento que tenían los ciudadanos entrevistados sobre los derechos y responsabilidades de los beneficiarios de los programas sociales y los mecanismos para la integración y presentación de denuncias electorales.

Lecciones aprendidas

Para ubicar este proyecto en su justa dimensión, es importante comentar las dificultades que se presentaron así como los logros alcanzados. Respecto a las primeras, habría que destacar el asedio del que fue víctima la ciudadanía por diversas empresas encuestadoras, coyuntura que dificultó la disponibilidad de algunos ciudadanos para responder al instrumento de Alianza Cívica.

Por otro lado, hay que señalar que, a nivel estatal, la falta de información sobre los programas locales dificultó la labor de monitoreo, problema que se reprodujo a nivel federal, pues aunque, en general es accesible la información relativa los programas, en algunos casos, no se proporcionó –como en años anteriores- las fechas de entrega del recurso, lo cual dificultó la aplicación de entrevistas a las beneficiarias.

Del mismo modo, debe destacarse, la dificultad para incorporar a ciudadanos comprometidos para desarrollar el monitoreo en zonas alejadas, lo que no se debe separar de una falta de una cultura política que entre otras consecuencias conlleva un desconocimiento sobre delitos electorales así como derechos sociales y políticos por parte de la ciudadanía, lo que repercute en una escasa presentación de denuncias.

⁶³ Para mayor información consultar: <http://www.alianzacivica.org.mx/politica.html>

A pesar de lo anterior, es innegable que el proceso tuvo logros muy importantes a destacar. El hecho de haberse articulado con 25 organizaciones civiles de 23 estados, quienes a su vez vincularon otras organizaciones locales y ciudadanía en general, representa un esfuerzo único en esta materia, que se refleja en la participación de alrededor de 600 ciudadanos para el monitoreo de los programas sociales⁶⁴ y con más de 2 mil para la observación de la jornada electoral.

Sin duda, contar con una metodología de trabajo sencilla y accesible para la ciudadanía, producto de la sistematización de experiencias en el monitoreo de recursos públicos destinados a la operación de programas sociales, representó un aporte importante capitalizado en el presente ejercicio.

El “Modelo para participación ciudadana en el monitoreo de programas sociales” puede ser utilizado tanto para la capacitación como para las labores propias del monitoreo y la observación pues, a través del proyecto, se verificó que la participación ciudadana en el monitoreo de programas sociales, además de constituir el ejercicio de un derecho, es una actividad que abunda en el proceso de construcción de ciudadanía y sociedad civil informada, crítica y responsable.

Sin embargo, es importante mencionar que el hecho de que la autoridad electoral, no reconozca el expertise que tienen miles de ciudadanos que han participado en la observación de varios procesos locales y federales, desanima su intención para continuar participando.

Otro aspecto a destacar, fue la difusión de resultados a través de notas publicadas en medios de comunicación impresos y electrónicos en medios estatales, nacionales e internacionales, lo que contribuyó al posicionamiento del trabajo de Alianza Cívica como un referente en la materia, para los medios de comunicación, organizaciones civiles, autoridades electorales, partidos políticos y otros actores.

Finalmente, se observa que aún existiendo un esfuerzo de difusión y “blindaje electoral” por parte de algunas dependencias gubernamentales, siguen siendo estrategias heterogéneas e insuficientes, de lo que se deriva la vigencia de realizar labores de información y capacitación, a los beneficiarios de la política social, sobre sus derechos así como las instancias que están a su disposición para denunciar irregularidades.

En este sentido, realizar este tipo de acciones de vigilancia, no solo contribuyen a la generación de información a la opinión pública sobre las condiciones en que se desarrolla la contienda electoral, sino a la disminución de las prácticas de compra y coacción del voto, enviando “un aviso” a funcionarios partidistas sobre la vigilancia que se está haciendo de sus acciones frente a los programas sociales. Y en un plano más amplio, lo que busca es contribuir en la construcción de ciudadanía y una sociedad civil consciente, crítica, propositiva y comprometida con el fortalecimiento democrático.

⁶⁴ En algunos estados, sobresale la participación activa de grupos de indígenas y mujeres.

Agenda pendiente

A manera de conclusión, es correcto mencionar que, a pesar de los esfuerzos que, tanto desde la sociedad civil organizada como desde diversas dependencias gubernamentales, se han realizado para minimizar el uso indebido de los programas sociales con fines proselitistas, hace falta institucionalizar una estrategia de seguimiento y capacitación de los beneficiarios en tiempo no electoral, generando instrumentos de vinculación entre gobierno y organizaciones civiles locales que fortalezcan las capacidades de contraloría social más allá de los procesos electorales.

Otro de los puntos interesantes que hace falta resolver es el fomento de estrategias integrales de educación ciudadana, que pueden ir de la mano con la elaboración de materiales informativos para la capacitación a los beneficiarios de los programas sociales. Pues a pesar de que existen, la experiencia indicó que no son de fácil asimilación para la población objetivo, por lo cual, es necesario desarrollarlos de manera didáctica y con la participación de ellos mismos. Una dificultad para este tipo de seguimiento en capacitación es que las reglas de operación son muy técnicas y se modifican anualmente, lo que implica estar adecuando o actualizando la información propia de cada programa social.

Por último, el proyecto dejó ver la falta de un marco institucional que considere mayor participación e incidencia ciudadana durante el proceso electoral. Entre los puntos a tomar en cuenta para la reforma pendiente se comentan los siguientes:

- Dar mayores atribuciones legales a los observadores electorales ciudadanos. El trabajo de las organizaciones civiles en este rubro no es suficientemente valorado por la autoridad electoral ni, por los actores políticos involucrados. De ahí la necesidad de avanzar en la reflexión y pertinencia de ampliar las atribuciones, criterios y responsabilidades de los observadores electorales.
- Los mecanismos utilizados para la compra y coacción se han ido sofisticando, rebasando el marco legal vigente, por lo que es necesario tipificar otros delitos que permitan investigar y sancionar prácticas irregulares, estableciendo un proceso explícito para sancionar a los delincuentes electorales, considerándolos como todas aquellas personas físicas y morales, autoridades y funcionarios que violen algún artículo de la ley electoral.
- En procesos electorales con resultados cerrados, el impacto de la compra y coacción del voto sí puede hacer la diferencia en el resultado final de la elección, por lo que cobra relevancia contar con dispositivos técnicos, metodológicos y legales para medir su impacto.
- Dar autonomía y mayores atribuciones para la investigación y sanción de delitos electorales a la FEPADE, pues hasta el momento, lejos de demostrar eficacia en el cumplimiento de su mandato, se ha concentrado en las campañas de prevención.

- Es importante discutir ampliamente la Ley de partidos políticos, asegurando mecanismos de democracia interna, transparencia y rendición de cuentas, tema que pasa por la reducción del financiamiento, regulación de precampañas y mecanismos de transparencia financiera.
- Del mismo modo, se requiere la modificación del calendario electoral, de manera que sea homogéneo en todo el país, así como una revisión de los mecanismos para la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), de los consejos locales y distritales.
- Finalmente, se considera necesario Incluir la cláusula de participación ciudadana para la asignación de recursos públicos a los partidos políticos, con los consiguientes mecanismos que aseguren su adecuada aplicación y de este modo, promover la intervención de la sociedad civil en la contraloría de los partidos.

Referencias

Informe sobre el monitoreo de programas sociales 2006

www.alianzacivica.org.mx



Proyecto de Protección de Programas Sociales
Informe de Buenas Prácticas

Monitoreo de programas sociales en contextos electorales

Colectivo de Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA)

Resumen

El programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) es un colectivo de organismos civiles creado a mediados del año 2002, con la finalidad de trabajar a favor de una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Está integrado por un grupo coordinador y nueve grupos locales que corresponden a cada uno de las entidades federativas participantes.

Como parte fundamental de su estrategia, el Colectivo establece los cuestionarios CIMTRA Básico y CIMTRA para Delegaciones como plataformas iniciales de promoción de la transparencia, la apertura gubernamental y el nivel de coparticipación de la sociedad en el ejercicio del gobierno municipal. Al mismo tiempo que el cuestionario CIMTRA Plus de reciente creación garantiza la posibilidad de actualizar el grado mínimo a cubrir por los Municipios sobre dichos temas.

El programa CIMTRA favorece y exhorta que toda persona u organización interesada para que sea capaz de generar información con indicadores cuantitativos, y recibir la asesoría necesaria antes, durante y después del proceso de evaluación, con la finalidad de garantizar que los beneficios para particulares y autoridades se presenten a corto, mediano y largo plazo.

Antecedentes y contexto

El programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA) es un colectivo de organismos civiles creado a mediados del año 2002 con la finalidad de trabajar a favor de una cultura de transparencia y acceso a la información, con base en los diez Criterios de Mejores Prácticas en Gobiernos Locales promulgados por la Conferencia Hábitat II ONU, celebrada en Estambul en 1996; Particularmente en el relativo a la promoción de la responsabilidad y la transparencia.

Partiendo de que el gobierno municipal es la autoridad más cercana y consecuentemente el que más influye en la gente, el colectivo decidió crear el primer modelo de medición de transparencia municipal, con la intención de disminuir la brecha existente entre éstos respecto al tema. El mecanismo fue pionero en México, al ser el primero en evaluar la transparencia directamente, cuando los instrumentos de medición existentes se enfocaban en la corrupción. Además, el programa fue creado un año antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003, es decir, en un contexto nacional carente de un marco legal vigente pertinente a la materia.

Desarrollo

El Colectivo CIMTRA está integrado por un grupo coordinador y nueve grupos locales⁶⁵ que corresponden a cada uno de los Estados involucrados en el programa. Las organizaciones varían en su ámbito de especialización, pero se reúnen en el programa con la finalidad de estimular a la sociedad para que se involucre en los temas de interés público, para lo cual les invita a conocer el nivel de transparencia de su municipio a través de una herramienta fácilmente aplicable, capaz de generar resultados objetivos, que permitan medir el progreso de la variable en el tiempo. A partir de lo anterior se pueden condensar los objetivos que persigue el programa en tres:

- a) Medir la transparencia y apertura gubernamental, así como el nivel de coparticipación de la sociedad en el ejercicio de gobierno municipal.

⁶⁵ Los organismos del grupo coordinador son: Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C." (CESEM), International City/County Management Association (ICMA-México), Vértebra, Alianza Cívica y LOCALIS.

Las organizaciones civiles que integran los grupos locales incluyen, en Chihuahua: COPARMEX Chihuahua y Delicias, Comité Estatal de Participación Ciudadana de Chihuahua, CANACO Delicias y Ciudadanos por una Mejor Administración Pública (CIMAP) – Ciudad Juárez, USEM-Chihuahua); en Jalisco: ACCEDE, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Consejo Técnico de ONG's, A.C., Diocesana de Pastoral Social, Poder Ciudadano Jalisco, COPARMEX Jalisco; en el Estado de México: Colegio de Licenciados en Contaduría Pública del Estado de México, Coparmex-Metepec, Canaco-Metepec, Canacintra-Metepec, Asoc. De Industriales de Santiago Tianguistenco, Fundación CEPROA; en Nuevo León, Vértebra; en el Distrito Federal, Acción Ciudadana por la Transparencia (ACTRA); en Colima, Colimenses por una Mejor Administración Pública (COLIMAP); en Baja California, Consejo Coordinador Empresarial de BC; en Veracruz, CESEM Veracruz y en Zacatecas, AADELZAC.

- b) Ser una plataforma inicial de promoción de la transparencia; pública, abierta y flexible, donde cualquier interesado pueda ser generador de información con indicadores perfeccionados a partir del avance de su implementación.
- c) Coadyuvar a la consolidación de una cultura ciudadana y de gobierno de rendición de cuentas y transparencia.

En consecuencia, el programa consta de tres herramientas⁶⁶: El cuestionario Cimtra o Cimtra Básico, el cuestionario CIMTRA para Delegaciones y el cuestionario Cimtra Plus. El primero con 31 preguntas y el segundo con 25, establecen el nivel mínimo de transparencia que deben cubrir los municipios en tres áreas: Información ciudadana, atención ciudadana y espacios de comunicación gobierno-ciudadanos; en tanto que el tercero, integrado por 19 preguntas, busca evaluar el avance de los municipios evaluados anteriormente en la transparencia y rendición de cuentas, haciendo énfasis en los rubros de recursos humanos, patrimonio municipal y programas sociales. En los cuatro años que lleva de trabajo, CIMTRA ha evaluado a 66 municipios en los estados participantes, así como las 16 delegaciones del Distrito Federal.

En lo concerniente a los programas sociales, el cuestionario CIMTRA Básico evalúa la información disponible para la ciudadanía del monto total de los recursos provenientes de los Ramos 20, 26 y 33; así como la posibilidad de participación ciudadana en la toma de decisiones de los Consejos de Seguridad Pública, Agua Potable, Desarrollo Urbano, Ecología y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

El CIMTRA Plus profundiza en los campos que considera el CIMTRA Básico, a partir de la evaluación de la información proporcionada acerca de los programas sociales, es decir, que se publiquen sus nombres, objetivos, presupuesto anual, de quién dependen y a quiénes beneficia; además se pregunta el costo aproximado por metro cuadrado de bacheo y recarpetación, así como de los metros lineales de pavimentación y electrificación. También evalúa la difusión de la lista de donativos otorgados por el gobierno municipal; de las obras no licitadas; de los convenios suscritos con otros gobiernos, asociaciones, etc.; de las propuestas para la aplicación del Ramo 33; así como la disponibilidad impresa o electrónica del Plan Estatal de Desarrollo, los Informes de Gobierno, el Plan de Desarrollo Urbano y de las Cuentas Públicas aprobadas.

Para la aplicación, evaluación y seguimiento de los cuestionarios se sigue un proceso que puede dividirse en cinco etapas. La primera consiste en la introducción al programa, es decir, cuando la organización o grupo de organizaciones interesadas contactan a uno de los organismos coordinadores de CIMTRA para que se les proporcione el material necesario y la capacitación para su aplicación. El material incluye: el resumen teórico del programa, el cuestionario, los manuales de aplicación y calificación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Transparencia Estatal Aplicable. Los individuos interesados deben poner los medios para asistir al lugar de la capacitación.

⁶⁶ Existe ya el cuarto cuestionario, CIMTRA Estatal, pero aún no ha sido implementado.

La segunda etapa gira entorno a la recopilación de la información solicitada en el cuestionario por medio de entrevistas con funcionarios públicos y revisión de documentación oficial, procedimiento que tiene una duración aproximada de quince días. Una vez completado el registro de los datos, se califica de acuerdo con el manual otorgado para, con base en la evaluación, redactar un informe acerca de las fortalezas y debilidades encontradas. La principal dificultad es el bloqueo o inexistencia de datos, los entrevistadores coinciden en señalar la información de tesorería y comunicación social, particularmente la referente a los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y cuenta pública, como la más difícil de obtener.

La tercera tiene que ver con la revisión de los resultados obtenidos, para lo cual, la organización interesada, debe enviar las calificaciones de los cuestionarios y el informe escrito. Posteriormente se convoca a las autoridades municipales evaluadas, para la exposición de las conclusiones y la entrega del documento final. Si se presenta el caso de haber voluntad política para mejorar los indicadores, se puede considerar un tiempo de margen para que se efectúen los cambios necesarios antes de pasar a la siguiente etapa, debido a que el objetivo es lograr gobiernos más transparentes, no “calificar” administraciones públicas.

La cuarta, es la publicación y difusión oficial de los resultados del programa a través de los medios de comunicación, con el fin de informar a la ciudadanía y lograr interesarla en el tema, además de presionar a los gobiernos a mejorar mediante la comparación con otros municipios de la República. Organizaciones de CIMTRA sugieren que los funcionarios de primer nivel del Ayuntamiento, incluyendo a la mayoría del Cabildo, estén presentes en la exposición de resultados, habiéndose dado el caso de gobiernos que no se enteraron sino hasta ésta etapa de la evaluación efectuada.

Finalmente, la quinta condensa el proceso de seguimiento de resultados y promoción de evaluaciones posteriores, para cuantificar el avance y cotejar los indicadores obtenidos, para motivar un incremento en la transparencia de la gestión pública municipal.

Una vez creado el instrumento para localizar el punto de partida de transparencia, rendición de cuentas y espacios de participación ciudadana municipal, era preciso para el cumplimiento de los objetivos planteados, garantizar que el mecanismo fuera netamente ciudadano, es decir aplicable por cualquier individuo y propiciar con ello, una cultura creciente de colaboración entre gobierno y sociedad. En consecuencia, los integrantes de los organismos civiles del colectivo aportan esfuerzos voluntarios y se reciben aportaciones monetarias de simpatizantes, a la vez que se rechaza todo tipo de apoyo gubernamental y partidista que pueda socavar su finalidad ciudadana.

Además, para evitar la manipulación de los resultados por los grupos locales de poder, CIMTRA reitera que su labor es promover una cultura de transparencia que tienda puentes entre el gobierno y la sociedad, por lo que en ningún momento legitima o desacredita a los gobiernos evaluados. En el mismo sentido, recomienda a las organizaciones, abstenerse de publicar los resultados tres meses antes y después de una campaña electoral municipal.

Los beneficios de CIMTRA son cuantificables a corto, mediano y largo plazo. En una primera instancia, otorga simultáneamente elementos concretos tanto a los ciudadanos como a los gobernantes, para favorecer la exigencia del derecho humano, constitucional, del acceso a la información de los primeros, así como, la percepción de las áreas de oportunidad en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación social a los segundos. La sociedad en su conjunto avanza en la construcción de una cultura de transparencia, que se deberá ver reflejada a mediano plazo en el diseño de las instituciones para finalmente, trascender el ámbito de la información gubernamental en el reconocimiento de éste derecho.

Un modelo útil para evaluar los avances son los cuestionarios CIMTRA Básico y CIMTRA para Delegaciones, que califican los indicadores⁶⁷ de acuerdo con el impacto que tienen en la voluntad política para abatir el nivel de corrupción, el grado de inhibición de corrupción y finalmente, las prácticas comunes positivas que sólo requieren ser generalizadas o mejoradas. Cada pregunta cabe en una sola clasificación, otorgándose un máximo de 5 puntos a las referentes al impacto, que representan el 50% de la evaluación total del CIMTRA Básico; 3 puntos a las que inhiben la corrupción, que son el 26%; y 2 puntos a las prácticas comunes, que constituyen el 24%, para sumar 100%.

Recientemente se incorporó el cuestionario CIMTRA Plus, que afina los datos solicitados, y permite registrar los avances efectuados por los municipios. Sin embargo, el requisito para ser evaluados con éste instrumento es haber obtenido una puntuación igual o mayor a 90 en el Cimtra Básico, lo que reduce el número de candidatos a tres: Chihuahua, Chihuahua (97); Guadalajara, Jalisco (95.23); y San Pedro G.G., Nuevo León (90). Justamente el 25 de septiembre del año en curso fue publicado el resultado obtenido por Chihuahua, el primer municipio evaluado, que obtuvo 96 puntos.

El hecho de ser común encontrar funcionarios públicos que niegan, desconocen o dificultan el acceso a la información durante la aplicación del cuestionario, que algunos de los voluntarios de CIMTRA sean amenazados por las autoridades municipales, y que en lugares como en Querétaro las organizaciones civiles aún no se han coordinado para aplicar el manual pese a decirse interesadas, arguyendo en el último momento que “no conocen lo suficiente (el tema) para evaluar”, demuestra que no obstante la proliferación de leyes estatales, foros y debates en torno a la transparencia, el concepto es aún vago -si no es que ajeno- para la sociedad en general, corriendo luego el riesgo de reducirse a un término más del argot gubernamental.

El este sentido, programa CIMTRA ha incidido positivamente en la mayoría de los municipios evaluados de diferentes formas, algunas medibles cuantitativamente en evaluaciones posteriores. Ejemplos son la creación y adecuación de instrumentos legales como fue el caso de los municipios de Guadalajara y Zapopan en Jalisco donde se reformó el Reglamento de Participación Ciudadana con la finalidad permitir que las reuniones de cabildo sean públicas, así como los esfuerzos para mejorar la

⁶⁷ El cuestionario CIMTRA Básico incluye conceptos como la información de la cuenta pública (ingresos, egresos, deuda: sueldos de funcionarios, proceso de compras, obras realizadas y por realizar, lista proveedores) y los espacios de participación ciudadana (en Cabildo y Consejos).

comunicación del gobierno con la sociedad a través de la creación de páginas de internet, gacetas informativas, periódicos murales e incluso la transmisión de las sesiones de Cabildo por canales de televisión local, como en Tuxpan, también en Jalisco.

Se han registrado igualmente cambios en la actitud de las autoridades, que incluyen un reforzamiento de la coordinación entre dependencias del Ayuntamiento como consecuencia de la necesidad de comunicación constante entre ellas durante la evaluación CIMTRA, mejor atención a los solicitantes de información y un mayor interés de la ciudadanía por el tema. Al ser éstas variables cualitativas, no han sido sistematizadas por el programa de tal forma que se cuente con indicadores que evalúen si efectivamente los gobiernos cambian su perspectiva de la transparencia, si se perfeccionan las leyes y si mejoran las condiciones de vida de la gente, motivo por el cual el Colectivo se plantea una recopilación de las experiencias de las organizaciones involucradas en los cuatro años de existencia de CIMTRA, con la finalidad de dar un mejor seguimiento al proceso y coadyuvar a la institucionalización de las acciones de transparencia de los gobiernos, para que no dependan de la buena voluntad de las autoridades y la ciudadanía tenga clara la forma de participar en los asuntos públicos.

Es importante no perder de vista el posicionamiento de la transparencia en la opinión pública, que habiéndola reconocido como pieza esencial de la democracia aún se concentra en las técnicas de acceso a la información, y deja de lado la naturaleza transversal del concepto que le vincula con la gobernabilidad, el desarrollo social y la participación ciudadana. Más aún, es un término fácilmente politizado⁶⁸, por lo que las evaluaciones de CIMTRA pueden ser reducidas a elementos propagandísticos, que si bien hacen promoción al trabajo realizado no fomentan el cumplimiento de los objetivos originales del programa. Un caso reciente es el de los municipios de Guadalajara y Zapopan en Jalisco, quienes mejoraron su puntuación entre la tercera y cuarta aplicación de CIMTRA motivados en gran parte por la forzosa comparación de la opinión pública entre dos administraciones presididas por candidatos a la gubernatura del Estado. Por otro lado, los medios de comunicación tienen un mayor interés en los municipios de las zonas metropolitanas, y hacen poca o ninguna mención de los demás, que son quienes más alejados están de alcanzar el nivel mínimo de transparencia.

El contexto actual es indudablemente diferente al prevaleciente hace cuatro años que se creó CIMTRA, por lo que los organismos que lo conforman reflexionan actualmente respecto a las perspectivas a futuro en torno a tres temas: la vigencia del instrumento, el alcance del programa y la estructura del colectivo.

Respecto al instrumento, es decir, los cuestionarios CIMTRA, se propuso durante el I Encuentro de intercambio de experiencias sobre la transparencia municipal en el Estado de Jalisco 2006, incluido en el IV Foro Nacional “En defensa de la Transparencia” el 25 de septiembre en Guadalajara, Jal., incluir en el formato nacional la fracción conocida como “anexo Jalisco” que evalúa si los funcionarios conocen la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, considerando que la mayoría de los Estados de la República cuentan ya con su respectiva ley de transparencia.

⁶⁸ Entendido como partidista.

También se planteó la posibilidad de agregar una pregunta al CIMTRA Básico concerniente al inventario, como parte de las prácticas que inhiben la corrupción; y finalmente se mencionó el debate constante que mantiene el grupo coordinador respecto a la estrategia de aplicación del cuestionario: ¿debe avisar CIMTRA a los gobiernos que va a evaluarlos? Las opiniones se mantienen divididas, aunque coinciden la mayoría en que si el objetivo no es dar una calificación, sino propiciar mejores prácticas, CIMTRA debe comenzar por ser transparente y establecer un diálogo con las autoridades.

En el mismo sentido, se promovió que una vez generalizado el “anexo Jalisco” se envíe una solicitud de información con fundamento en la Ley para probar la aplicación de la misma. El gran riesgo que corre CIMTRA al incrementar paulatinamente el número de municipios participantes y darse a conocer mejor el programa, es que los gobiernos, a sabiendas de que serán evaluados, pueden facilitarles más información de la que mostrarían a un ciudadano anónimo. Prueba de ello es que los voluntarios de CIMTRA han percibido que cuando acuden a las dependencias en grupo se les proporciona una mayor información que si lo hacen individualmente, además de recibir un mejor trato en visitas posteriores.

En cuanto al alcance del programa CIMTRA, se planea evaluar próximamente municipios de Colima, San Luis Potosí y Querétaro, además está elaborándose actualmente el cuestionario CIMTRA estatal. La intención es hacer de la transparencia un elemento ciudadano que traspase el ámbito institucional, un *modus vivendi*, no obstante ser conscientes de que la ciudadanía no se movilizará para defender un derecho que no acaba de entender del todo, del que no ve clara su utilidad. El reto de CIMTRA es saber difundir la información obtenida, ya que de lo contrario ésta sigue siendo ajena a la gente y CIMTRA pierde su razón de ser; por ello planea establecer mecanismos que permitan filtrar el concepto a la sociedad, para lo que sugiere, por ejemplo, contactar a los maestros para permear a través de la currícula escolar la noción de transparencia a los niños.

Como consecuencia, se cuestiona la vigencia de la estructura del Colectivo: la pertinencia de mantener un grupo coordinador conformado por cinco organismos; la necesidad de crear una estrategia vinculatoria de redes civiles para maximizar la influencia de CIMTRA sobre el gobierno y la sociedad en general; así como la controversia respecto al tipo de enlace que desea mantener con los gobiernos y otros organismos relacionados con la transparencia como el IFAI. Se acordaron necesarias reuniones locales y nacionales para tratar estos temas, procurando que la mayoría de los representantes de las organizaciones involucradas asistan, a sabiendas de que son los voluntarios quienes cubren los gastos del traslado.

El programa Ciudadanos por Municipios Transparentes ejerce un rol fundamental en la creación de una cultura de contraloría social que repercute en todos los programas y procesos de gobierno al permitir y fomentar la participación ciudadana en ellos a través de la promoción de la transparencia desde el nivel municipal, el más cercano a la población. La labor realizada es básica para la construcción de puentes entre el

gobierno y la sociedad, ya que legitima a las instituciones ante una ciudadanía crecientemente participativa y crítica que exige espacios de expresión para colaborar en la planeación, implementación y evaluación de las acciones del gobierno.

Lecciones aprendidas

- Desarrollo de un instrumento concreto y de fácil aplicación que permite la puesta en práctica tanto de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, como de las legislaciones estatales en la materia. Además, se trata de un Instrumento útil para medir y cuantificar el grado de transparencia mínimo que debe cumplir un gobierno municipal, pero que puede incorporar elementos adicionales que permitan elevar el nivel de exigencia en la evaluación que se realice.
- Construcción de un “ranking” del grado de transparencia de los municipios a partir de los resultados que, al compararlos entre sí, ha detonado una serie de cambios institucionales al interior de los gobiernos municipales (i.e. mejoramiento de reglamentos) que los ha vuelto más abiertos y transparentes.
- Desarrollo de un modelo completamente ciudadano que no depende de recursos públicos y que no tiene fines partidistas ni busca calificar administraciones públicas, sino mejorar la transparencia de los gobiernos municipales y promover la participación ciudadana.
- Creación de una cultura de la transparencia que ha permitido una participación cada vez más nutrida de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas.

Agenda pendiente

- Incorporar las variables cualitativas a la evaluación del grado de transparencia del modelo para garantizar una mejor calidad en la información pública y profundizar el alcance del instrumento ciudadano.
- Adecuar el modelo para resolver el dilema que plantea la notificación previa o no previa a la evaluación para evitar sesgos en el comportamiento de las autoridades municipales.
- Reforzar los mecanismos de capacitación y acompañamiento de las organizaciones participantes para que tengan mayores habilidades y confianza en las evaluaciones que realicen, y así evitar intimidaciones.

Referencias

CIMTRA, página de inicio.

<http://cimtra.mx.tripod.com/transparencia/index.html>

CIMTRA, materiales.

<http://cimtramx.tripod.com/transparencia/id2.html>

González, Ignacio (coord.) Transparencia y Rendición de Cuentas en los Municipios del Sur de Jalisco. Guadalajara, Jalisco., diciembre 2004

Jiménez, Ricardo. (CESEM, DF) Programa CIMTRA: Cuatro años de enseñanza desde la esfera ciudadana. Retos para el contexto actual. IV Foro Nacional "En defensa de la Transparencia" Guadalajara, Jal. 25 de Septiembre de 2006

Jiménez, Ricardo. (CESEM, DF) Reflexiones surgidas del cuarto foro CIMTRA. IV Foro Nacional "En defensa de la Transparencia" Guadalajara, Jal. 26 de Septiembre de 2006

Posición de CIMTRA sobre los cambios a la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. 25 de Septiembre de 2006
<http://cimtramx.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/posicionamientocimtrasobrereformaenjalisco>.



Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales
Informe de Buenas Prácticas

Monitoreo de programas sociales en contextos electorales

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación

Resumen

En el contexto de las elecciones de julio de 2006, el Consejo Consultivo de SEDESOL encomendó a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, la realización de un estudio con el fin de monitorear y evaluar la ejecución del gasto social y determinar si estaba utilizándose con fines electorales. Éste comprendió diversas vertientes de investigación complementarias de las cuales pudieron desprenderse recomendaciones que fueron sugeridas a la dependencia con el objetivo de inhibir la utilización de los programas sociales con fines político-proselitistas.

El estudio contribuyó a entender las dinámicas que podrían influir en el condicionamiento del voto de cara a los comicios más competidos de la historia. Su importancia radica, entre otras razones, en que sienta precedente para la elaboración de futuras investigaciones en la materia en un proceso de participación conjunta de dependencias gubernamentales, sociedad civil e instituciones académicas.

Antecedentes y contexto

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, es una institución plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal, que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

Se creó en enero de 1999, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

El análisis de presupuestos públicos se ha perfilado como el eje temático de la institución, de manera tal que Fundar le da seguimiento constante al gasto social para analizar las prioridades que el presupuesto expresa y vigilar que éstas se concreten en el ejercicio del gasto. En 2000, Fundar realizó un informe no público que contenía un análisis sobre la asignación del presupuesto y las características de los programas sociales federales orientados al combate a la pobreza en el contexto electoral, así como un estudio de caso en el Estado de México donde se analizó la posible relación de los recursos de PROGRESA con variables electorales.

El Comité de Transparencia del Consejo Consultivo⁶⁹ de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) delegó a Fundar la coordinación académica de Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, estudio dedicado a entender las dinámicas que podrían influir en el condicionamiento del voto en las elecciones presidenciales de 2006, en el cual participaron también otras instituciones.⁷⁰

Contexto en que es propuesto y solicitado el estudio

De cara a las elecciones de julio de 2006, previsiblemente competidas, la posibilidad del uso de los programas sociales por diversos actores, como medio ilegítimo para la obtención del voto, se vaticinaba como un riesgo latente, fundado en evidencias documentadas para México y otros países de América Latina.

En el período 2000-2005, las características de los resultados de las elecciones para gobernador registraron cambios importantes, comparadas con el período 1994-1999. En una cuarta parte de las entidades hubo alternancia del partido gobernante, pero lo más destacable fue que las contiendas electorales de los años recientes han sido más

⁶⁹ Con fundamento en el Artículo 56, frac. VI de la Ley General de Desarrollo Social.

⁷⁰ La institución responsable de la investigación fue el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la coordinación académica estuvo a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. El estudio fue realizado por las siguientes instituciones: el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Berumen y Asociados; y Probabilística. De la misma manera, en aras de buscar incluir diferentes enfoques, participaron tanto asesores externos, como observadores y académicos en el mismo.

competidas. Comparando los márgenes de triunfo de las elecciones en los dos lapsos de tiempo mencionados, se puede observar que para, el periodo posterior, aumentó el número de victorias con márgenes menores a cinco puntos porcentuales.

Ante el riesgo latente del uso electoral de los programas, los beneficiarios han visto vulnerados sus derechos en los ciclos electorales. De existir una planeación multianual de los programas de cara a la sociedad, con criterios claros, transparentes y ampliamente difundidos entre la población, podría evitarse la inaceptable supeditación de la política social a la agenda política.

Sin embargo, aún cuando se han tomado algunas medidas institucionales⁷¹ para proteger los programas sociales, particularmente en coyunturas electorales, éstas han resultado insuficientes. Considerando el contexto político-electoral del país, caracterizado por una incipiente cultura democrática, fuertes reminiscencias de patrones políticos clientelares y una contienda muy cerrada, se justifica la realización de estudios como el de Fundar.

Problema

El conjunto de situaciones y percepciones que permitían afirmar una posibilidad real de uso político-proselitista de los programas sociales estaba fundada en las diferentes condiciones de pobreza de la población; una marginal participación social estructurada; una visión del voto sin impacto alguno (pocos ciudadanos creen que el voto sirve para evaluar al gobierno y/o a los partidos políticos); la percepción de que las elecciones son un gasto inútil y excesivo y, por último, una desilusión importante de los partidos y los gobernantes⁷². Este contexto, alimenta una visión utilitaria del voto, donde éste se convierte en una mercancía intercambiable.

El hecho de que los ciudadanos que reciben programas sociales no se conciben como sujetos de un derecho exigible, es la base de la vulnerabilidad de las familias beneficiarias. Por una parte, porque sus capacidades para exigir información y rendición de cuentas de aquéllos que implementan los programas (el personal local, estatal y federal del programa) son limitadas, aun cuando se consideran derechos de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social. Por otra parte, al depender de las transferencias monetarias del programa como un ingreso regular, las familias se encuentran de antemano en una posición débil ante los abusos de un conjunto de agentes – caciques locales, maestros, médicos, entre otros – considerados “autoridades” locales. Esta situación convierte los momentos de incorporación al padrón de beneficiarios, de certificación y de recertificación para permanecer en el programa, en momentos críticos, potencialmente abiertos a la discrecionalidad.

⁷¹ Algunas medidas comprenden: la publicación de las reglas de operación, la entrega de las transferencias monetarias a los beneficiarios a través de empresas liquidadoras, la leyenda que aparece en todas las publicaciones y documentos de los programas reiterando el carácter público de los mismos, y los llamados a los beneficiarios para que denuncien usos indebidos o discrecionales de los programas.

⁷² Berumen y Probabilística, Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, Encuesta, (feb., 2006), p. 87. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf>

El uso electoral de los programas sociales tiene varias modalidades entre las que conviene diferenciar: a) ofertas clientelares: la oferta de incorporación a programas a cambio del voto; b) uso político de los programas: acciones directas con los beneficiarios para solicitar o coaccionar su voto; c) irregularidades en la actuación de funcionarios o agentes operativos de los programas – como manejo del padrón de beneficiarios con fines electorales, y d) la distribución del gasto como estrategia a para influir en los resultados de una elección. En cuanto al uso político de los programas sociales, existe una metodología o patrón para convertir las ofertas en votos. Consiste en visitas al hogar, el transporte a la casilla el día de la elección y las solicitudes de una fotocopia de la credencial de elector.

El uso político de los programas sociales cobra diversas modalidades, y va desde el establecimiento de un vínculo entre el beneficio y algún partido político, pasando por la solicitud para que asistan a un evento o mitin, e incluso toma forma de amenazas del retiro del programa, coaccionando para lograr el voto por un partido.

Es importante diferenciar el uso electoral de los programas de la posibilidad de su uso derivada de las deficiencias en la normatividad y la gestión de los programas que dejan vacíos que pueden ser aprovechados por diversos actores, funcionarios públicos o agentes privados, con fines electorales. Las conclusiones y recomendaciones del estudio, se centraron únicamente en la posibilidad.

Desarrollo

El objetivo general del estudio era monitorear y evaluar el ejercicio del presupuesto asignado a programas sociales federales seleccionados – Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (SEDESOL), Programa de Abasto Social de Leche (LICONSA), Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA) y Programa de Adultos Mayores y Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33 – en contextos electorales en los estados de Veracruz, Tlaxcala, Nayarit y Estado de México. Se seleccionaron dichas entidades por la cercanía en el tiempo de sus elecciones locales, por su importancia demográfica y política, por haber estado gobernados por partidos políticos diferentes y por la marginación de una parte importante de su población.

El fin último del estudio era reunir información e identificar patrones que sirvieran de base para presentar una serie de recomendaciones a la SEDESOL, tanto para ser aplicadas antes de los comicios del 2 de julio, como posteriormente como parte de una agenda ampliada que incluía temas como transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana. Finalmente, también se pretendía impulsar la reflexión en las dependencias gubernamentales, la academia y la sociedad civil sobre nuevas formas de uso político de los programas sociales.

En febrero de 2005, el Comité de Transparencia del Consejo Consultivo de SEDESOL – integrado por Sergio Aguayo (presidente), Jorge Alonso (renunció al Consejo pero siguió apoyando la investigación), Silvia Alonso y Jacqueline Peschard – solicitó la realización del estudio a Fundar y las demás instituciones participantes.

El estudio se realizó en el segundo semestre de 2005, aunque no fue aprobado por el Consejo Consultivo de SEDESOL hasta el 24 de abril de 2006. La SEDESOL fue responsable del financiamiento del proyecto, que se apegó a la normatividad vigente. El monto total de las investigaciones fue de aproximadamente 5 millones, 450 mil pesos.⁷³

Se desarrollaron diversas vertientes de investigación que se consideraban necesarias para poder realizar un análisis integral del fenómeno en estudio y poder sugerir recomendaciones viables, concretas, sustantivas y sostenibles en el tiempo: estudio cualitativo y encuesta con beneficiarios de los programas, análisis presupuestario y estadístico de los recursos destinados a la superación de la pobreza, análisis econométrico de la relación entre nivel de gasto y votos, monitoreo del Fondo de Infraestructura Social Municipal en campo, monitoreo de prensa del uso de los recursos públicos durante los procesos electorales y análisis de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en las elecciones para gobernador.

De cada uno de éstas pueden desprenderse conclusiones que permitan repetir la buena práctica en cuestión.

1. La encuesta – realizada por Berúmen y Probabilística – aporta una medición, inédita al momento de su publicación, de dos conceptos bien definidos y acotados sobre el uso político de los programas sociales: las ofertas clientelares y las diferentes solicitudes o actos con los beneficiarios ya incorporados a los programas. El conocimiento de la incidencia de estas acciones y la forma en que se realizan aporta elementos para evitar que se repitan en el futuro.
2. Los modelos econométricos de la vinculación del gasto social con variables político-electorales y el estudio estadístico de los programas – realizados por investigadores de El Colegio de México y la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México –, aportan un nivel de análisis municipal del gasto que fue posible realizar con la información proporcionada a ese nivel de desagregación por las dependencias, pero que no ha sido pública.
3. El estudio presupuestario – llevado a cabo por Fundar – aborda el análisis de la información ofrecida por las fuentes gubernamentales, gratuitas y de acceso público (Presupuesto de Egresos de la Federación y Cuenta de la Hacienda Pública Federal) para dar cuenta de los elementos que aportan o no para evaluar el uso adecuado de los recursos de los programas federales de combate a la pobreza y para descubrir si las variaciones del presupuesto permitían establecer una relación entre la política de gasto de los programas sociales estudiados y los contextos electorales federales.
4. El estudio de las sentencias – efectuado por Miguel Acosta, consultor independiente – emitidas por el TEPJF explora y analiza en retrospectiva una esfera

⁷³ Dividido en dos proyectos presentados de manera independiente: el primero por 4'900,263.20; el segundo por 550,000 pesos.

poco abordada; una de las “áreas grises”, olvidada y, pareciera ser, menospreciada por los actores⁷⁴ y analistas políticos: los recursos de impugnación de resultados electorales adversos presentados por los partidos políticos, así como las resoluciones de los tribunales electorales en torno a los mismos.

5. El monitoreo de la prensa nacional y estatal – llevado a cabo por Fundar, así como un grupo de investigadores independientes – analiza el rostro de la información que llega a la sociedad en general por estos medios sobre el uso de programas sociales con fines electorales, no como pruebas de ilícitos, sino como reseña sobre los hechos denunciados públicamente durante los procesos electorales por los partidos políticos, candidatos, dependencias gubernamentales o cualquier actor involucrado, mostrando el cuadro de cada elección que permite develar las semejanzas de las denuncias en los cuatro estados.

6. Finalmente, el monitoreo del Fondo de Infraestructura Social Municipal – también realizado por Fundar – principal mecanismo de transferencia de recursos de la Federación hacia los municipios para resolver necesidades básicas de la población, aporta un análisis sobre su aplicación y fiscalización, así como del funcionamiento de los mecanismos de contraloría social, escuchando la voz de los funcionarios municipales.

Utilizando diversas fuentes de información y metodologías, el estudio pudo aportar no solamente resultados concretos y recomendaciones a SEDESOL, sino elementos inéditos y útiles para la discusión y seguimiento del tema. Adicionalmente, tuvo un alto impacto en prensa nacional e internacional⁷⁵. Los resultados del estudio fueron utilizados por actores centrales en el proceso electoral de julio de 2006 y fue presentado en varios foros de discusión.

A lo largo de la investigación pudieron percibirse varios problemas que dificultaron el estudio, algunos de los cuales pudieron resolverse oportunamente. Probablemente, uno de los obstáculos principales se debió a la ausencia de cierta información necesaria para los diferentes objetivos de los componentes del mismo. En el estudio presupuestario, por ejemplo, para tres de los programas analizados no fue posible establecer la relación de incorporación de beneficiarios, presupuesto y contexto electoral por falta de información que estuviera lo suficientemente desagregada.

Las autoridades de SEDESOL – en especial la Coordinación Nacional de Oportunidades – tuvieron una gran disposición de entregar la información que se les solicitó. Sin

⁷⁴ Una conclusión que se desprende del estudio es que los partidos políticos no han otorgado un lugar importante en su estrategia electoral a las decisiones de los tribunales electorales; al contrario, no siempre han sido capaces de preparar de manera eficiente y efectiva sus argumentos jurídicos, lo que les ha impedido hacer valer sus inconformidades. Así, otra conclusión es que para demostrar una irregularidad ocurrida en un determinado proceso electoral no es suficiente con presentar pruebas que parecerían ser evidentes en sí mismas (como fotografías, artículos periodísticos, o documentos notariales); no es suficiente aportar pruebas aisladas de un hecho, si éstas no están articuladas y relacionadas con otras de diversa naturaleza que refuerce lo que se desea probar, y precisadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron los hechos denunciados.

⁷⁵ Se tiene registro de más de cien notas de prensa.

embargo, parte de esa información no puede ser consultada por la sociedad, debido a la dispersión y los criterios con que se organiza. Al ser programas con padrones de cobertura muy amplios y con la pretensión de mantener beneficios regulares (y no coyunturales) para las familias incorporadas, es aún más necesario proporcionar al público, de manera fácil y abierta, información que detalle el comportamiento de los programas a niveles más desagregados.

Para tener una visión integral de los programas tuvo que obtenerse información adicional que en ocasiones está disponible en recursos electrónicos o bibliográficos, pero que a veces exige de entrevistas con los funcionarios públicos encargados de los programas. El ciudadano común difícilmente podría realizar este recorrido y dedicarse tiempo completo a la búsqueda de estos datos. Es decir, la información sobre los programas sociales contenida en la cuenta pública no considera los criterios y la lógica de operación de los programas, lo cual dificulta la evaluación adecuada de los programas sociales y su eficiencia e impacto.

Así, con el propósito de estudiar la evolución de un programa a lo largo del tiempo durante un periodo y explicar su impacto y variaciones significativas entre los años, fue necesario incluir en los formatos de los análisis programáticos y de metas no sólo las explicaciones sobre las modificaciones en un mismo año (entre presupuesto original y ejercido, metas originales y metas alcanzadas), sino también el análisis de varios años que explicitan las razones por las cuales los recursos asignados aumentan o disminuyen en un determinado periodo.

Por su parte, en el ámbito judicial, al realizarse el análisis de las sentencias del TEPJF pudo observarse la pasividad de los partidos políticos, expresada en el hecho de que se presentó sólo una denuncia ante las autoridades electorales federales de irregularidades relacionadas con los programas sociales. Lo anterior quizás se deba a la dificultad que tienen para acreditar las irregularidades ante los procedimientos judiciales. Por consiguiente éstos, al no encontrar evidencias jurídicas sólidas desecharon los recursos y ratificaron las sentencias dictadas por las autoridades electorales estatales, quienes declararon válidos los procesos electorales efectuados en las entidades estudiadas.

Lecciones aprendidas

En párrafos anteriores se han tratado problemas que surgieron en la realización del estudio y la manera, cuando fue posible, en que se resolvieron, por lo que esta sección versará sobre las recomendaciones realizadas a las autoridades que solicitaron el estudio⁷⁶.

⁷⁶ El 20 de diciembre 2005 se entregaron, formalmente a SEDESOL, los resultados, conclusiones y recomendaciones del estudio, sin embargo, fue hasta el 3 de marzo de 2006 que el Consejo Consultivo fue convocado para conocer los resultados definitivos y el 24 de abril la Secretaría reunió nuevamente al Consejo para la aprobación de la publicación de los resultados. En la misma reunión, se solicitó a SEDESOL la instrumentación de las recomendaciones que, a partir de las conclusiones del estudio, se desprendieron.

1. Recomendaciones inmediatas para ser aplicadas antes de las elecciones de julio de 2006. Teniendo en cuenta que el estudio concluyó algunos meses antes de los comicios de julio, la primera categoría de recomendaciones derivadas del estudio agrupa las inmediatas de cara al proceso electoral de 2006, con el propósito de impedir el uso electoral de los programas sociales. Éstas incluían, entre otras, la realización de dos campañas, una en medios de comunicación dirigida a los beneficiarios enfatizando el carácter público de los programas sociales; la otra estaba destinada a informar sobre delitos electorales a servidores públicos vinculados a la administración de los programas. Asimismo, se recomendaba la realización de una encuesta nacional sobre clientelismo y uso político de los programas sociales.

2. Recomendaciones sobre el acceso y la calidad de la información pública. Los vacíos e inconsistencias identificados en la información disponible sobre los programas forman parte de las condiciones que posibilitan el desvío o el uso indebido de los recursos públicos porque impiden que los ciudadanos y la opinión pública vigilen efectivamente la gestión gubernamental. La falta de información es una barrera a la participación social y la construcción de una ciudadanía activa.

3. Recomendaciones encaminadas a estimular un proceso de reflexión entre funcionarios de la administración pública, académicos y representantes de la sociedad civil. Es fundamental que en los diferentes sectores se discuta sobre las formas del clientelismo político en la coyuntura actual, así como posibles maneras para impedir que las políticas sociales sean usadas como instrumentos en contiendas electorales. Este tercer grupo de recomendaciones surgió porque el equipo de investigadores encontró que las definiciones convencionales de uso electoral de los programas sociales – compra y coacción del voto a partir del desvío de fondos públicos – no bastan para entender las nuevas modalidades políticas para incidir en las preferencias electorales de los beneficiarios de programas sociales.

Agenda pendiente

Como se dijo anteriormente, uno de los propósitos del estudio fue la formulación de recomendaciones que se turnaron a SEDESOL. En ellas se pueden ver algunos temas y aspectos cardinales que, sin duda alguna, deberían formar parte de la agenda de política social, tanto desde el ámbito gubernamental como en los académicos y la sociedad civil. A continuación se enuncian las principales:

1. Construcción de ciudadanía. Como los resultados del estudio demuestran, los beneficiarios de los programas sociales no se conciben a sí mismos como sujetos de derechos exigibles porque consideran que los recursos que reciben son fruto de la buena voluntad de algunos gobernantes y no obligaciones del Estado. Por ello, es necesario realizar una campaña de difusión permanente, y no sólo en coyunturas

electorales, insistiendo en el carácter público de los programas y focalizada en los métodos ilegales que usan los “intermediarios” para coaccionar el voto.

2. Elaboración y depuración de padrones de beneficiarios; difusión de presupuesto ejercido. Es necesario revisar los padrones debido a que se han encontrado algunas inconsistencias. Por otro lado, a pesar de que existen disposiciones legales que obligan a hacer públicos los padrones de beneficiarios de algunos programas sociales, resultaría pertinente que se diera a conocer mensualmente el número de beneficiarios que se han incorporado y el presupuesto ejercido durante dicho periodo al nivel más desagregado posible.

3. Acceso a la información. La vigilancia del gasto social reduciría la posibilidad de uso político de recursos públicos, pero ello sólo puede lograrse a través de un mayor acceso a información pública, tal como la distribución del gasto desagregado y las bases de datos que permitan una vinculación entre variables sociales, económicas y políticas. Este acceso facilitaría la realización de estudios que contribuyan a informar a la opinión pública sobre el ejercicio del gasto social.

4. Diseño de una política social a largo plazo. Ante la posibilidad de que el gasto social se use con fines electorales⁷⁷, la SEDESOL debería promover el establecimiento de planes y presupuestos multianuales lo que supondrá la realización de acuerdos entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Referencias

ACOSTA, Miguel, Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, Análisis de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, (feb., 2006). Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/3AsTRIFE.pdf>

AGUAYO Quezada, Sergio, “Conclusiones y recomendaciones presentadas por el Consejo Consultivo del Desarrollo Social de SEDESOL”. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/ConConseAg.pdf>

⁷⁷ Al tener que prevenir que la política social, especialmente los programas dirigidos a quienes están en situación extrema de vulnerabilidad y exclusión, sea utilizada con propósitos electorales, algunos programas sociales retrasan la incorporación de familias beneficiarias en ciclos electorales. Es el caso de Oportunidades, que para las elecciones de 2003 no incluyó una proporción significativa de beneficiarios desde el quinto bimestre de 2002 hasta el tercer y quinto bimestre de 2004, quitándole la posibilidad a miles de familias de recibir apoyos del programa en ese periodo. Desde una perspectiva social, este puede ser quizás, uno de los costos más altos de la democracia mexicana. Los costos sociales de interrumpir los programas para evitar su uso electoral pueden ser muy altos y estas interrupciones se derivan de la desconfianza y la fragilidad institucional promovida por todos los actores políticos que exigen, a su vez, el establecimiento de candados a los programas sociales. Se saca la operación de los programas sociales de una lógica social, dominada por las necesidades sociales, y se inserta en una lógica política, dominada por los ciclos electorales.

Berumen y Probabilística, Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, Encuesta, (feb., 2006). Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf>

FUNDAR, CIESAS, El Colegio de México et al, Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, Resumen General, (feb., 2006). Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/1RgeneralMps.pdf>

SERDÁN, Alberto (FUNDAR), Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, Análisis estadístico de los programas, (feb., 2006). Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/6Anaest.pdf>

SEDESOL, Comunicado de prensa núm. 71/2006, "Entrega el Consejo Consultivo de Desarrollo Social, Recomendaciones a la SEDESOL" México, D.F., 25 de abril de 2006. Disponible en: http://www.SEDESOL.gob.mx/prensa/comunicado_normal.php?clave_comunicado=156

SOMUANO, Fernanda (coord.), Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, Análisis de la vinculación del Gasto de Programas Sociales con Variables Electorales, (feb., 2006). Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/4Anaec.pdf>



III. Lecciones aprendidas de las buenas prácticas documentadas

La multiplicidad de lecciones aprendidas se corresponde con la diversidad de prácticas documentadas. Como se planteó en la introducción del presente informe, la gama de casos documentados comprenden programas instrumentados por dependencias federales de alcance incluso intersecretarial, hasta acciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil en determinados estados de la república. Como se desprende de la lectura de los 25 casos documentados van desde lecciones globales, pertinentes para todos los actores involucrados en el ejercicio de protección de programas sociales, hasta lecciones específicas, relevantes únicamente para la dependencia u organización que realizó la práctica.

La documentación de las buenas prácticas fue un ejercicio en colaboración con las contrapartes –con las dependencias gubernamentales u organizaciones sociales que realizaron la práctica documentada-, la heterogeneidad en las lecciones aprendidas es enorme. Esto se debe fundamentalmente a que en la mayoría de los casos la identificación de las prácticas se realizó de manera conjunta con las contrapartes correspondientes, por lo que se intentó respetar, en la medida de lo posible, el espíritu de las lecciones desde la óptica de las dependencias y/o organizaciones bajo la premisa de que conocen mejor las prácticas y, por tanto, las lecciones que de éstas se derivan.

No existe información empírica suficiente sobre la relación que existe entre las diversas formas de manipulación política –particularmente el clientelismo, la compra y la coacción del voto–, y el grado de vulnerabilidad de los programas sociales. Por tanto, las lecciones aprendidas sobre esta relación inacabada son útiles para su entendimiento, aún cuando éstas sean de carácter preliminar, particular o incluso anecdótico. Es decir, a pesar de que no necesariamente son generalizables las lecciones aprendidas de las buenas prácticas documentadas, las lecciones que de éstas se derivan constituyen insumos útiles para diseñar mecanismos que coadyuven al fortalecimiento de la protección de los programas sociales. En efecto, una parte significativa de las prácticas se refiere precisamente a acciones adicionales de protección de programas sociales frente a múltiples formas de manipulación política, particularmente las de corte clientelista, de manera que las lecciones aprendidas constituye información relevante sobre esta imbricada relación que es el objeto del Proyecto de Protección de Programas Sociales en, y fuera de, contextos electorales.

Una de las lecciones aprendidas que con frecuencia destaca en las diversas prácticas documentadas tiene que ver con un reconocimiento de los avances legales en la institucionalización misma de las buenas prácticas. Se reconoce que el entramado legal existente es una base o punto de partida sin el cual no se podrían dar muchas de las acciones adicionales de protección de programas sociales. Al mismo tiempo, sin embargo, se reconoce que algunas de las buenas prácticas podrían institucionalizarse si se incorporaran a la legislación o a las reglas de operación como acciones obligatorias de los programas sociales. Para que las acciones adicionales —entendidas como aquellas medidas no contempladas en la normatividad, pero que apuntan hacia la protección de programas sociales— tengan una alta incidencia, una lección aprendida es que estas medidas resultan más efectivas cuando están dentro que fuera de la norma.

Si bien las buenas prácticas se refieren, por lo general, a acciones emprendidas por una dependencia en torno a un programa social en particular, cuando se involucran diversas dependencias de forma coordinada, el alcance de la práctica es, por lo general, proporcionalmente mayor. En efecto, con el concurso de diversas instancias se genera un valor agregado que hace que el resultado sea mayor a la suma de las partes. Por tanto, la convergencia de diversas dependencias en una misma iniciativa es una lección aprendida a destacarse, como es el caso de la política intersecretarial para el blindaje de los programas sociales. Además de las economías de escala que este tipo de políticas interinstitucionales pueden lograr, también permiten hasta cierto punto homogeneizar y sobre todo transversalizar medidas de protección que garanticen niveles mínimos de protección de los programas sociales, sin importar la dependencia de que se trate.

Algunas de las acciones adicionales consideradas como buenas prácticas son de carácter político. Pese al límite inherente de este tipo de prácticas eminentemente formales, en ocasiones sus implicaciones prácticas no son exclusivamente de carácter simbólico, sino también sustantivo. En este sentido, prácticas tales como reuniones públicas, firmas de acuerdos, expresiones públicas de compromisos, convenios de colaboración, entre otras acciones, tiene un efecto demostrativo que en sí mismo constituye una buena práctica, independientemente del efecto formal que esa práctica pueda tener. De modo que la razón que explica la documentación de ciertas prácticas simbólicas es precisamente por su efecto demostrativo que genera, entre otros resultados, confianza, transparencia y compromiso de las partes, que en ciertas ocasiones se materializa en acciones concretas que derivan de acciones simbólicas. No obstante, el carácter no vinculante de muchas de estas acciones simbólicas presenta límites infranqueables, que se podrían superar si estas acciones tuvieran efectos legales vinculantes entre los sujetos involucrados.

Otra lección aprendida tiene que ver con las acciones preventivas, más que sancionadoras, que se identificaron en distintas prácticas documentadas. Se asume que el efecto disuasivo que producen de alguna manera contribuye a la protección de los programas sociales. En ese sentido, las acciones adicionales instrumentadas de carácter preventivo —como lo fue el resguardo del parque vehicular, las circulares para advertir sobre el uso indebido de recursos públicos, la reprogramación de entrega de beneficios,

entre otros– son acciones de fácil instrumentación que pueden ser replicadas en distintas dependencias, aunque no se pueda medir el impacto real.

Si bien muchos de los programas sociales contemplan instancias y mecanismos para quejas y denuncias, los ciudadanos no siempre entienden, confía o utilizan este tipo de recursos a su alcance. Más allá de la existencia formal de este tipo de instancias y mecanismos, pareciera, según se desprende de las experiencias documentadas, que aún no existe una cultura ciudadana de la denuncia.

Por lo que hace a las organizaciones de la sociedad civil, se reconoce que su aporte es fundamental para el monitoreo de los programas sociales, pero aún insuficiente. Existe voluntad política por parte de los gobiernos en general para reconocer la importancia creciente de la participación de las OSC en la vigilancia y monitoreo de los programas sociales, una labor que complementa pero no sustituye la propia responsabilidad del gobierno. La colaboración de las OSC en el monitoreo de programas sociales permite avanzar en la relación sociedad civil-gobierno, por lo que su participación activa en el ámbito de protección de las políticas sociales se torna cada vez más estratégica.

Como una buena práctica en materia de participación de organizaciones de la sociedad civil destacan los fondos creados por el gobierno federal para el cofinanciamiento de organizaciones sociales que realizan actividades de vigilancia y monitoreo de programas sociales. Entre los aspectos más destacados de esta práctica está la creación misma de un fondo, que ha permitido no sólo cofinanciar organizaciones, que en algunos casos no hubieran podido realizar actividades de este tipo por ellas mismas, sino también haber generado un nuevo espacio temático para la participación de las OSC: el monitoreo de programas sociales desde la sociedad civil organizada. Este nuevo ámbito temático de participación ha generado una demanda que –mediante el sostenimiento y ampliación del fondo, la definición de mecanismos de retroalimentación de resultados obtenidos, y el desarrollo de capacidades de las OSC– podría permitir su expansión de forma tal que pueda cubrirse una mayor parte del territorio nacional y un número mayor de programas sociales.

Otra práctica de la cuál se desprenden lecciones relevantes es la que tiene que ver con la contraloría social incorporada a la propia normatividad de los programas sociales. En efecto, una de las lecciones aprendidas es que, si bien, en aquellos programas que no otorgan beneficios individuales, sino colectivos, se podría suponer una menor proclividad al condicionamiento en la entrega de los apoyos, sin embargo, tanto en unos como en otros resulta importante contar con un modelo de contraloría social permanente y obligatorio para garantizar y promover una vigilancia adecuada del funcionamiento del programa. Así, a pesar de que este modelo o modalidad está previsto en la norma, permite, sin embargo, una cierta flexibilidad en su adaptación que lo hace replicable en situaciones y modalidades diversas. De esta manera, este modelo – junto con las acciones de protección individualizadas dirigidas a las personas que reciben apoyos focalizados–, permite contar con distintos modelos de protección para las diferentes modalidades de entrega de beneficios que existen entre los múltiples programas sociales federales.

Existen prácticas que, sin dejar de ser iniciativas gubernamentales, se han desarrollado en colaboración con OSC con relativo éxito. Tales son los casos de los manuales ciudadanos y los programas de monitoreo ciudadano, que fueron realizados con el concurso de una o varias organizaciones civiles, y que permitió su confección desde la perspectiva ciudadana, que de otra manera el gobierno por sí sólo difícilmente hubiera logrado. De ahí que uno de los aspectos más destacables de estas prácticas dirigidas a la ciudadanía sea precisamente la posibilidad de realizar acciones adicionales de protección a bajo costo, con alta calidad, fáciles de replicar y, sobre todo, desde una perspectiva no gubernamental.

Es en el ámbito local donde sin duda la protección de los programas sociales se pone más a prueba, incluso para los programas de carácter federal en lo que fase de instrumentación local o descentralizada. Como se ha reconocido en el presente informe, en materia de políticas de protección de programas sociales existe un esfuerzo significativo en el ámbito central de la administración pública federal que ha implicado una coordinación interinstitucional cada vez más estrecha.

Sin embargo, pese a las medidas tendientes a proteger los programas, emitidas desde las oficinas centrales del gobierno federal, una lección aprendida para diversas prácticas documentadas tiene que ver con la resistencia que algunos operadores locales oponen para instrumentar plenamente dichas medidas de protección. En varios casos, se identificó la necesidad de desarrollar esquemas de capacitación y de generación de incentivos para comprometer más a los funcionarios públicos –ya sean del orden federal en las entidades, o del orden estatal o municipal– para instrumentar de forma más integral las medidas adicionales de protección. No basta con cumplir con la normatividad, en muchos casos insuficiente, sino con el espíritu de las medidas adicionales de protección, que para su correcta instrumentación el liderazgo que ejercen los funcionarios públicos responsables de éstas es el factor más determinante.

Asimismo, y en consonancia con el punto anterior, otra lección aprendida apunta en el sentido de la necesidad cada vez más imperiosa de que las autoridades estatales y municipales se sumen al esfuerzo realizado por la federación en pos de la protección de los programas sociales federales. Los gobiernos estatales y municipales pueden contribuir en diversas modalidades al desarrollo de una política intergubernamental de protección de los programas que aún no existe en el país. Sólo por medio de una política de carácter intergubernamental se logrará proteger de manera efectiva los programas federales que se instrumentan en el ámbito estatal y municipal. Al mismo tiempo, se requiere de varias políticas intergubernamentales, incluida aquella que busque proteger los programas sociales tanto estatales como municipales, en donde la federación podría participar en diversas formas.

La complejidad que supone la protección de los programas sociales que a su vez supone la participación de diversos actores en diversas fases, implica necesariamente el concurso de diversos órdenes de gobierno, independientemente de que los programas sean de carácter federal, estatal o municipal. La lección aprendida a este respecto apunta a que, en la medida en que un número mayor de instancias y dependencias se

involucren en la protección de los programas sociales, en esa medida los programas serán más vigilados y, por tanto, más protegidos.

Sin embargo, esto no es suficiente, en última instancia se requiere seguir avanzando en promover valores éticos y profesionalizar a los servidores públicos, así como fortalecer una conciencia de derechos y participación ciudadana, para garantizar la protección adecuada y permanente de los recursos públicos destinados a fines sociales.