

Proyecto del Consejo Consultivo de Desarrollo Social:

“Monitoreo de programas sociales en contextos electorales”.

Conclusiones y recomendaciones presentadas por el Consejo Consultivo de Desarrollo Social de SEDESOL

¿Se utiliza el gasto social para influir en los resultados de las elecciones? En caso afirmativo, ¿qué tan extendidas son esas prácticas y qué medidas pueden adoptarse para evitarlas?

Estas preguntas llevaron al Comité de Transparencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Social de la SEDESOL a comisionar un estudio inédito en su complejidad, enfoques y alcance. Varios equipos de investigación estudiaron, con absoluta libertad académica, la ejecución y ejercicio presupuestal de programas sociales antes y durante las elecciones para gobernador realizadas en el Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz en el 2004 y el 2005.

Se seleccionaron dichas entidades por la cercanía en el tiempo de sus elecciones, 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 –los pobres son los más susceptibles a la coacción.

Los programas estudiados fueron Desarrollo Humano Oportunidades; Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa; Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa; Adultos Mayores y el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM), del Ramo 33.

La investigación se hizo desde varios ángulos que se complementan:

- a) Una encuesta a 4,650 beneficiarios y no beneficiarios de los programas para conocer la importancia y modalidades de los intentos de compra y coacción del voto;
- b) un análisis presupuestario y estadístico de los beneficiarios incorporados y de los recursos destinados a los programas comparando años electorales y no electorales;
- c) un análisis econométrico para establecer si existe correlación estadística entre el gasto que se hace en municipios y los votos recibidos por los diferentes partidos;
- d) un monitoreo de las obras financiadas con el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del ramo 33 en algunos municipios seleccionados;
- e) un monitoreo de la información aparecida en la prensa nacional y estatal sobre el uso de recursos públicos durante los procesos electorales; y,
- f) un análisis de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación en las elecciones para gobernador de los cuatro estados.

En esta breve síntesis se resaltan las principales conclusiones para, con esa base, enunciar algunas recomendaciones que resultan relevantes a juicio de este Consejo.

Cada afirmación se sustenta en el resumen y, sobre todo, en los documentos principales elaborados por los investigadores.

Las conclusiones se ordenan en cuatro ejes temáticos:

- 1) El estado de la cultura democrática mexicana;
- 2) Las medidas tomadas por la Sedesol para blindar el gasto social;
- 3) Los vacíos y debilidades culturales e institucionales que abren la posibilidad de que, en las elecciones presidenciales del 2006, se coaccione el voto de entre 2 y cuatro millones 300 mil electores; y,
- 4) El desigual acceso a la información.

1. Democracia endeble, ciudadanía frágil.

Los programas sociales operan en una sociedad con una cultura democrática endeble porque los beneficiarios tienen poca conciencia de sus derechos y de la forma en que pueden defenderlos y esta carencia se refuerza en programas cuyo diseño presta poca atención a la construcción de ciudadanía y promueve una actitud pasiva de los beneficiarios.

En otras palabras, para los beneficiarios el voto es poco importante (pocos creen que sirve para controlar, incentivar o castigar al gobierno o a los políticos); consideran las elecciones como un gasto excesivo e inútil y están desilusionados con los partidos y los gobernantes. Este contexto alimenta una visión utilitaria del voto, donde éste es una mercancía a intercambiar.

El combate de esta cultura no ha sido atendida suficientemente por los programas sociales que tienen objetivos propios en el campo social, se regulan por criterios administrativos y formales y cuya aplicación se basa en definiciones programáticas de metas globales en la asignación de recursos y la definición de los criterios de focalización. Las familias en pobreza extrema acceden a los beneficios sólo si cumplen con los criterios establecidos y los compromisos de corresponsabilidad.

Una de las apuestas del Ejecutivo federal para evitar el uso político de los programas sociales es la contraloría social realizada por los beneficiarios. Uno de los hallazgos de esta investigación es que las familias beneficiarias tienen poca capacidad para cumplir con esta tarea dada la precariedad de sus condiciones de vida y de su conciencia.

Las familias beneficiarias tienen poca capacidad para exigir información y rendición de cuentas de quienes implementan los programas (sea personal local, estatal o federal). La dependencia de las transferencias y apoyos pone a las familias en una posición débil que puede ser aprovechada por las “autoridades” locales: caciques, maestros, médicos, etcétera. Esta situación crea varios momentos críticos que pueden aprovecharse para coaccionar el voto; entre éstos, la incorporación al padrón de beneficiarios y la certificación y recertificación para permanecer en el programa.

La situación se refuerza por la falta de información. Por ejemplo, la mayoría de los beneficiarios de Oportunidades entrevistados conoce los beneficios, las obligaciones, las

dinámicas y el enlace del programa en su región. No obstante, les falta claridad sobre sus derechos y los mecanismos de control y comunicación con la institución.

2. Un desigual blindaje electoral

Es importante subrayar que en el período estudiado no se encontró evidencia de que las autoridades centrales de la Sedesol hayan querido manipular los programas para beneficio de uno u otro partido. Sin embargo, las deficiencias en el control mencionadas más adelante abren la posibilidad para el uso electoral de los programas.

De hecho, han llevado a cabo esfuerzos institucionales para impedir el uso electoral de los programas sociales federales de combate a la pobreza. Entre ellos estarían la publicación de las Reglas de Operación, la entrega de las transferencias monetarias a los beneficiarios a través de empresas liquidadoras, la frase 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.

Entre los esfuerzos documentados para blindar los programas sociales estarían los siguientes:

1. El programa más importante y antiguo, Oportunidades, tiene buenos controles internos para evitar la manipulación del gasto público. Hay incluso, una clara intención de “bajar el perfil” del programa en años electorales; los últimos incrementos al padrón se realizaron en el 2002 y el 2004 para alejarse de las elecciones del 2003 y 2006.¹ También es importante señalar el esfuerzo realizado por Oportunidades --el programa más vigilado por la magnitud de los recursos que manejan y el alcance que tiene—para transferir información a millones de titulares en jornadas de capacitación.
2. A excepción de Liconsa, no existe una contradicción entre los recursos recibidos por cada municipio y la necesidad del mismo, medida por el índice de marginación. En otras palabras, los programas sociales sí atienden a los más pobres.
3. En el caso de Oportunidades, la situación político-electoral no parece haber influido en los criterios para la distribución de los recursos.²

¹ Hay, sin embargo, empalmes temporales inevitables. Por ejemplo, si bien se comunicó al último grupo de nuevos beneficiarios que habían sido seleccionados en el 2002, el efecto práctico de esta selección, por medio de la entrega de recursos, se dio a principios del 2003 lo que de ninguna manera establece una causalidad.

² Ahora bien, de acuerdo con el análisis estadístico de los resultados de las elecciones de gobernador, en los estados de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz, respecto del porcentaje de población beneficiada por el programa Oportunidades, los datos estadísticos apuntan a que en los municipios con altos porcentajes de población beneficiada por el programa, el PRI disminuyó su porcentaje de votación en los cuatro Estados comparado con la elección anterior a gobernador; el PAN aumentó su votación en casi todos los municipios con alta presencia del programa; y el PRD disminuyó su votación en el Estado de México pero aumentó sensiblemente su porcentaje de votación en Tlaxcala y Nayarit, a la vez que en Veracruz presentó resultados mixtos en los municipios con mayor presencia del programa. Estos hallazgos muestran patrones en los resultados electorales asociados a la presencia del programa pero no dan una explicación causa-efecto.

Hubo, por otra parte, áreas grises cuyo esclarecimiento requeriría de más investigación.

1. Surgió evidencia de que en los estados sí parecen haber influido consideraciones político-electorales. En el caso del Estado de México distintas variables políticas tuvieron impacto en la distribución de los recursos de los programas seleccionados.
2. En el caso donde existe la posibilidad de uso discrecional de los recursos falta diferenciar con mayor claridad si éste pudo estar motivado en la coyuntura política o si, por el contrario, la distribución sesgada se originó en el diseño original de los programas. Esta diferenciación es particularmente necesaria para el FISM: la competencia política no pareciera afectar la distribución de los recursos, y sin embargo los municipios panistas y perredistas reciben mayores recursos que municipios priístas.
3. Resultó imposible analizar el comportamiento presupuestario en contextos electorales federales de los programas Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa. Lo indudable es que ambos programas surgieron por acontecimientos políticos del 2003, entre ellos el “Acuerdo para el Campo” producto del movimiento campesino El Campo No Aguanta Más y la coyuntura electoral.
4. En el caso de Adultos Mayores y Apoyo Alimentario hay evidencias de que las inconsistencias en el comportamiento de su presupuesto se deben a que fueron puestos en marcha sin la preparación adecuada. Se privilegió la rapidez en el anuncio y la entrega de beneficios, los que después fueron disminuidos o eliminados (como lo comprueba el comportamiento presupuestal de estos dos programas).
5. A nivel estatal, en el contexto de las elecciones locales, se detectaron crecimientos inusuales en la incorporación de beneficiarios en los Estados de México y Veracruz, que coinciden con las elecciones locales. En el año previo (junio de 2004 a junio de 2005) a la elección de gobernador en el Estado de México, se incorporaron en promedio 79 mil familias al programa Oportunidades (13.1 por ciento por arriba de la media nacional)³, mientras que en el año anterior al periodo estudiado (junio de 2003 a junio de 2004) se incorporaron 24 mil familias en promedio (4.5 por ciento por arriba de la media nacional)⁴. La Coordinación Nacional de Oportunidades explicó este crecimiento en el Estado de México por la ampliación del programa

³ Dado que las elecciones para gobernador en el estado de México ocurrieron el 3 de julio de 2005, se consideró el promedio de los bimestres: julio–agosto de 2004; septiembre–octubre 2004; noviembre–diciembre 2004; enero–febrero 2005; marzo–abril 2005; y mayo–junio 2005.

⁴ Promedio de los bimestres: julio–agosto de 2003; septiembre–octubre 2003; noviembre–diciembre 2003; enero–febrero 2004; marzo–abril 2004; y mayo–junio 2004.

hacia zonas urbanas y semi-urbanas en 2002⁵ y, en particular, la incorporación al programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en 2004, que incluye municipios conurbanos densamente poblados⁶. Lo mismo se hizo ese año en las zonas metropolitanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla. También explicó que el crecimiento de cobertura, primero se revisa y valida en el Comité Técnico de cada estado, en donde concurren las autoridades estatales con los responsables del Programa y la SEDESOL.

En el caso de Veracruz, en los dos bimestres previos a la elección de gobernador (05/09/2004) hubo un crecimiento de 4.5 y 4.7 por ciento (mayo–junio y julio–agosto de 2004, respectivamente). Esto significó un incremento de más de 70 mil familias en esos bimestres, mientras que, en el resto de los bimestres del año previo a la elección las variaciones fluctuaron entre –1.5 por ciento y –0.3 por ciento. La Coordinación Nacional de Oportunidades explicó que la incorporación se realizó en los bimestres previos, pero la entrega de los primeros apoyos monetarios sucedió hasta pasada la jornada electoral. Asimismo reiteró que el crecimiento fue validado y acordado con el Gobierno del estado.

3. Los espacios para la manipulación del voto.

En la investigación se detectaron espacios para la utilización de los programas electorales de los programas sociales con fines electorales. Antes de incursionar en tan polémico asunto es indispensable hacer una diferenciación fundamental.

No es lo mismo el *uso* electoral de los programas por una decisión central, a la *posibilidad* de que eso suceda por las deficiencias en la normatividad y la gestión de los programas que dejan vacíos que pueden ser aprovechados por funcionarios públicos o actores políticos, especialmente en el ámbito local, con fines electorales. Los comentarios y las recomendaciones se centran en la *posibilidad*.

Una de las principales vulnerabilidades está en un vacío de control importante en la ejecución de los programas a nivel localidad o beneficiario final. Hay ejemplos de que el vacío ya ha sido aprovechado para la corrupción y el abuso de beneficiarios a los cuales, por ejemplo, se les exigen cuotas, y puede muy bien servir para el uso político de los programas.

La utilización electoral concreta se puede agrupar en dos categorías. Una es el clientelismo que incluye la oferta de bienes, servicios o programas de ayuda social⁷, a cambio del voto, en donde se incluyen no sólo los programas de SEDESOL que se

⁵ Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. Comunicado de prensa DID/004/02 del 17 de marzo de 2002.

⁶ Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Comunicado de prensa DID/018/2004 del 9 de mayo de 2004.

⁷ Para la encuesta se diseñó una lista de 18 bienes y servicios a partir del estudio exploratorio. Bienes: útiles escolares, colchones, despensas, bicicletas, máquinas de coser, dinero en efectivo y otros. Servicios: médicos, dentales, de óptica, seguros de vida y otros. Materiales de construcción: cemento, láminas para construcción, varillas, tinacos y otros. Programas sociales: Oferta de incorporación a programas sociales.

estudiaron a profundidad en este estudio. Las cifras son importantes: **un ocho por ciento de los entrevistados informaron haber recibido este tipo de ofertas durante las elecciones que se realizaron en sus estados.**

Uno de los hallazgos más importantes es que la incorporación a programas sociales es la segunda oferta clientelar en importancia. **Entre 2 y 3 por ciento de la población total entrevistada en cada Estado recibió ofertas** de incorporación a programas sociales estatales, municipales y federales a cambio del voto.

El otro es el uso político de los programas con los beneficiarios que incluye un conjunto de acciones desde la entrega de beneficios en mítines políticos hasta amenazas con el retiro del programa para lograr el voto por un partido. En el total de los cuatro Estados, el 2.6 por ciento de la población beneficiaria de los programas federales fue objeto de alguna de estas acciones de uso político.

Los programas que más se ofrecieron para obtener el voto de los beneficiarios en los cuatro Estados fueron, en orden de importancia, los relacionados con apoyo a madres solteras⁸, adultos mayores, becas, créditos a la vivienda y Oportunidades. También se ofrecieron el Programa de Apoyo Alimentario y el Seguro Popular. Entre la gente que recibió ofertas de ser inscrita en programas sociales a cambio de su voto; alrededor del 61 por ciento vio cumplida la promesa.

Existe una especie de metodología o patrón en este terreno 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. En los meses previos a la votación, 41 por ciento de la población que recibió ofertas clientelares en los cuatro Estados fue visitada para recordarle que había que ir a votar; y el 5 por ciento recibió alguna invitación para ser transportado a la casilla. En comparación, entre los entrevistados que no recibieron ofertas clientelares, la proporción de quienes recibieron visitas fue de 14 por ciento y la que recibió invitaciones de transporte fue de 3 por ciento. A 19 por ciento de los entrevistados que recibió ofertas clientelares en los cuatro Estados les pidieron que entregaran fotocopia de credencial de elector y a 4 por ciento más les pidieron que mostraran la credencial para copiar los datos.

Estarían después los diferentes programas:

Oportunidades confirmó que las irregularidades puedan darse en los niveles operativos en contacto directo con los beneficiarios o potenciales beneficiarios. Con relación a la entrega de los bienes de ofertas clientelares, alrededor de 30 por ciento de los entrevistados en los cuatro Estados reportaron que fue un líder o promotor político quien los entregó, y 12 por ciento reporta que se los entregó un funcionario de gobiernos estatal o municipales.

En general, se observa más uso político del programa de **Adultos Mayores**, con diferentes solicitudes o amenazas. En el caso de Adultos Mayores, hay un factor de

⁸ En el estudio cualitativo se detectó que la población entrevistada confunde los programas sociales por dos motivos: uno es la falta de información o educación sobre los programas y el otro la existencia de programas parecidos o con elementos comunes. Como resultado hay programas que no se pueden identificar con certeza aún cuando la población entrevistada les asigne algún nombre. Este es el caso de los programas de Adultos Mayores y Madres Solteras.

preocupación adicional, que es, de hecho, un foco rojo. La reglamentación del programa en sus primeros dos años de funcionamiento ha sido laxa (las organizaciones campesinas participaron activamente en la elaboración del padrón), lo cual permite que el clientelismo y la vinculación del beneficio a agendas políticas de las organizaciones y grupos campesinos, que en general, tienen afinidad muy directa con partidos políticos, sea una posibilidad real. Adultos Mayores es de los programas que pueden ser presa fácil de agendas electorales. Pudo funcionar como una bolsa discrecional de beneficios a ser distribuida entre los adultos más pobres y marginados, y que tienen un bien que suelen ejercer con mayor consistencia que los jóvenes: el voto.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, FISM también presenta mucha vulnerabilidad. Su normatividad es débil y ejemplifica las dificultades para que la ciudadanía actúe como contraloría social. Simplemente no hay acceso a la información presupuestaria, y las Cuentas Públicas no son de acceso público en los gobiernos estatales o en los Órganos de Fiscalización y en las Presidencias Municipales de los municipios en estudio. Es posible que un porcentaje indeterminado de los recursos del FISM se han utilizado con fines electorales y no en los fines para los que fueron asignados. Es menester aclarar que este fondo no es responsabilidad de SEDESOL, sino que opera como transferencia directa de recursos a los Estados y Municipios.

También fue posible establecer que las ofertas *clientelares* se concentran en los beneficiarios de Liconsa a nivel total y en una serie de ofertas específicas (servicios dentales, servicios de óptica, útiles escolares y materiales de construcción).

En suma, en las elecciones estatales mexicanas continúa haciéndose un uso político de los programas sociales federales, estatales y municipales para inducir el voto. ¿Cuál podría ser su efecto en las elecciones federales del 2006? Si se proyectan las cifras que se obtuvieron en la encuesta y se construye un escenario utilizando los supuestos más conservadores, la población que podría recibir ofertas clientelares, incluyendo la incorporación a programas sociales, durante el proceso electoral de 2006 podría oscilar entre **un mínimo de 2 millones y un máximo de 4 millones 300 mil votantes pobres. De ese tamaño puede ser la ventana de vulnerabilidad de las elecciones mexicanas.**

Un aspecto complementario es la actitud contemplativa de los partidos políticos. Si se toman como indicadores las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación en las elecciones para gobernador en estudio, los acuerdos emitidos por los institutos electorales y las sentencias relevantes de los tribunales electorales de dichos estados **solamente hubo una denuncia, ante las autoridades electorales, de irregularidades relacionadas con los programas sociales federales.** Fue el caso del candidato de la Alianza Ciudadana por Tlaxcala (PAN, Partido del Centro Democrático de Tlaxcala y Partido Justicia Social), quién utilizó el padrón de Oportunidades para enviar cartas a los beneficiarios expresando su apoyo a las familias de escasos recursos y para el acceso de nuevas oportunidades de desarrollo humano.⁹ Este caso ilustra los riesgos asociados a la utilización indebida de los padrones de beneficiario.

⁹ Este caso también fue ampliamente difundido por la prensa, como uso del padrón confidencial del programa con fines electorales, y concluyó con el cese de la coordinadora estatal del Programa Oportunidades y cinco funcionarios más de la delegación en el Estado. Sin embargo, este agravio no fue acreditado por el Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, (TSJT) ni examinado por el Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación (TRIFE).

La pasividad de los partidos tal vez se deba a la dificultad que tienen para acreditar las irregularidades ante las autoridades electorales. Por consiguiente éstas, 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.

4. Transparencia y opacidad

Las autoridades de Sedesol —en especial la Coordinación Nacional de Oportunidades— tuvieron una gran disposición a entregar la información que se les solicitó. Sin embargo, parte de esa información no puede ser consultada por la sociedad por la dispersión y por los criterios con que se organiza.

Uno de los problemas es la dispersión. La información presupuestaria más agregada está en la Cuenta Pública, pero luego deben consultarse las páginas electrónicas de los programas donde aparecen los detalles sobre el funcionamiento de los programas y la lógica que tiene la asignación de los recursos.

Por otro lado, los datos del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Cuenta Pública están muy agregados e impiden arribar a conclusiones definitivas sobre el uso electoral de los recursos dedicados al combate a la pobreza. Además de ello se rigen por los criterios financiero—administrativos de la Secretaría de Hacienda lo que dificulta, y a veces imposibilita, reconstruir las causas del comportamiento presupuestario y determinar si algunos fenómenos detectados se deben a dinámicas y lógicas técnico-administrativas de los programas, a irregularidades por razones político-electorales, al desvío de fondos o a otras razones.

Para tener una visión integral de los programas tiene que obtenerse información adicional que a veces puede obtenerse de fuentes electrónicas o bibliográficas, pero que en ocasiones 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.

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 al nivel más desagregado posible 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 y su vinculación con variables políticas.

RECOMENDACIONES PARA LA SEDESOL

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social presenta a las autoridades de la SEDESOL las siguientes recomendaciones pensadas para reducir el riesgo de que se usen los programas sociales durante la campaña en curso. También se incluyen las relacionadas con el mediano plazo. En ambos casos se toma en cuenta su viabilidad.

Recomendaciones para impedir el uso electoral de los programas sociales de cara al proceso electoral 2006

El eslabón más débil –y en el que pensamos deben concentrarse los esfuerzos-- es en los niveles locales en donde hay una red informal de personajes que los entrevistados llaman “líderes” cuando se trata de promotores políticos que trabajan para diferentes partidos políticos. Es por tanto indispensable cuidar los puntos de contacto de los programas con los beneficiarios a través de una supervisión cuidadosa y de la capacitación de los enlaces o promotores y asegurarse de que estos ejecutores no tienen vinculaciones políticas.

Para ello se recomienda asegurar el funcionamiento efectivo de las instancias internas de control y vigilancia de los programas sociales en todos los niveles de operación.

Realizar una campaña dirigida a los servidores públicos que trabajan en los niveles de contacto recordando la improcedencia de intentar coaccionar el voto.

Simultáneamente, desplegar otra campaña de información para los beneficiarios focalizada en los métodos usados por estos intermediarios y reiterando los criterios y reglas de operación de los programas.

Fijar plazos razonables antes y después de la elección para la elaboración y depuración de los padrones de beneficiarios (solicitud de incorporación al padrón, control de la corresponsabilidad, recertificación y corrección de errores de exclusión/inclusión) por ser momentos particularmente vulnerables para un eventual ejercicio de presión política.

Realizar una campaña masiva insistiendo en que estos programas no pueden estar vinculados al voto en ningún sentido y establecer un centro telefónico de reportes o quejas.

En el caso de Liconsa poner carteles en los puntos de distribución desautorizando a quienes aprovechan la fila para intentar coaccionar el voto.

Difundir de manera mensual el número de beneficiarios y el presupuesto ejercido de todos los programas para el combate a la pobreza al nivel más desagregado posible.

Esta campaña debería complementarse con la realización de una encuesta nacional en mayo del 2006 sobre clientelismo y uso político de programas sociales para detectar si se repiten los intentos de manipulación reportados en este informe.

Esta encuesta debería buscar la localización de los puntos vulnerables en los que podrían concentrarse las campañas antes mencionadas durante el mes de junio.

Se solicita a las autoridades de Sedesol que transmitan al Instituto Federal Electoral, al Congreso de la Unión y a otras instancias la necesidad de

Exhortar a los gobiernos estatales y municipales a difundir mensualmente el presupuesto de sus programas sociales al nivel más desagregado posible.

Independientemente de ello, las autoridades federales deben tomar medidas para implementar un programa de emergencia orientado a corregir la discrecionalidad en el manejo de los recursos asignados por medio del Fondo de Infraestructura Social Municipal del ramo 33 en las localidades.

Recomendaciones para el mediano plazo

Nos parece indispensable que la Sedesol promueva el establecimiento de planes y presupuestos multianuales lo que supondrá la realización de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Para evitar errores de inclusión y exclusión, sería importante que el Consejo de Evaluación de la Política de Desarrollo Social haga explícitos los criterios a los que se apegan los programas de atención a la pobreza.

Oportunidades

Se recomienda hacer ajustes en la información sobre las transferencias monetarias y los ciclos de incorporación de beneficiarios:

- Respecto de la información del monto de los apoyos emitidos del programa Oportunidades, se sugiere presentar la información de las familias beneficiadas desagregada por componente: apoyo alimentario, becas educativas, útiles escolares y salud.
- Mantener la política de evitar la incorporación de beneficiarios durante los periodos electorales.
- Enfatizar la importancia de la regularidad (que no haya adelantos o retrasos) en la programación y entrega de los recursos de Oportunidades. Eso dará certidumbre a las familias beneficiarias y evitará suspicacias, así como posibles actos de corrupción en el nivel local, basados en la manipulación de las explicaciones de esos adelantos o retrasos.

Liconsa S.A. de C.V

Respecto de los datos sobre los montos que Liconsa dedica a las familias beneficiarias del programa de Abasto Social de Leche, es indispensable diferenciar en el presupuesto los gastos de operación (administración y producción de la leche) y el gasto que representa la distribución de la leche por familia, expresado en términos monetarios. Solamente de esta manera será posible aclarar las razones por las cuales varían los montos por beneficiario en cada estado lo que abre la posibilidad de discrecionalidades en la distribución de los recursos.

Sobre la focalización territorial de Liconsa, se recomienda: redefinir en la normatividad vigente los alcances y límites del programa, de acuerdo con las características y la distribución de los lugares donde está su capacidad instalada; o mejorar la focalización, incrementando la presencia en comunidades donde no existe infraestructura de Liconsa, sea a través de la creación de nueva infraestructura o del mejoramiento de los canales de distribución. En ambos casos deberá cumplirse con los criterios establecidos para evitar suspicacias, difundiendo con precisión y claridad.

También se recomienda mejorar y hacer más transparente para la ciudadanía el proceso de incorporación de localidades y beneficiarios.

Programas de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales y Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa

Se recomienda que se difundan públicamente, y paralelamente a los procesos de ampliación de cobertura, las razones para los crecimientos repentinos del padrón de beneficiarios en determinados municipios o estados y en determinados periodos. También debe explicitarse la lógica, reglas de operación y la proyección de la población susceptible de ser beneficiaria. De esta manera se evitarían interpretaciones ambiguas sobre la ampliación o contracción del padrón de beneficiarios, que podrían ser aprovechadas por actores políticos.

El Fondo de Infraestructura Social Municipal

- SEDESOL debe pugnar por mejorar las condiciones de transparencia y el acceso a la información de los recursos del FISM; después de todo se trata de recursos federales para la superación de la pobreza. Específicamente reunir y difundir, amplia y oportunamente, la información de todos los municipios del país acerca de la distribución y ejercicio del presupuesto de este fondo.
- Fiscalización
 - Promover la realización de auditorías amplias y regulares a los recursos del FISM, por parte de los Órganos de Fiscalización estatales y la Auditoría Superior de la Federación.
 - Se recomienda mejorar la normatividad para posibilitar la vigilancia de los recursos del FISM por parte de la ciudadanía.

Se solicita a la Sedesol que pida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tome medidas para mejorar el acceso a la información. La presentación de la información presupuestaria de los programas sociales a las lógicas de operación de los programas o que explicita las especificidades —siendo que estos programas son prioritarios y deben ser evaluados como tales.

Es decir, la información sobre los programas sociales contenida en la Cuenta Pública no toma en cuenta 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.

Para dar cuenta de la evolución de un programa a lo largo del tiempo durante un periodo y explicar su impacto y variaciones significativas entre los años, es 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 análisis de varios años que explicitan las razones por las cuales los recursos asignados aumentan o disminuyen en un determinado periodo.

Proporcionar información desagregada de los programas en la Cuenta Pública que se entregan a la Cámara de Diputados, especialmente para el caso de Oportunidades y Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa.

Al ser programas con padrones de cobertura muy amplios y 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.

Revisar el impacto generado por sus programas en términos de la cultura o actitudes de la población beneficiaria y realizar los ajustes necesarios para lograr que se genere una actitud no pasiva y se fomente la construcción de ciudadanía.

Actualmente, los entrevistados mantienen una actitud pasiva y conformista frente a los apoyos recibidos. El carácter “asistencialista” de la ayuda en un contexto sociopolítico tradicionalmente paternalista limita el impacto social de estos programas en la erradicación de la pobreza y la generación de mejores condiciones de vida para la población desfavorecida.

Se debe considerar como parte de los objetivos de los programas sociales el lograr una actitud activa en los beneficiarios y el establecimiento de incentivos claros que lleven a la población beneficiaria a buscar disminuir su nivel de pobreza, sin ambigüedades. Para lograr esta actitud participativa, se debe comunicar de manera clara y efectiva los objetivos principales de cada programa, poniendo el énfasis en el impacto familiar, social y de largo alcance de los mismos y en metas que generen estos incentivos.