

ENTREGA EL CONSEJO CONSULTIVO DE DESARROLLO SOCIAL, RECOMENDACIONES A LA SEDESOL

Con base en los resultados de la investigación “Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales”, el Consejo Consultivo de Desarrollo Social le presentó a la Secretaría de Desarrollo Social las consiguientes recomendaciones:

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social adoptó, desde un inicio, como uno de sus objetivos principales contribuir a la transparencia, la confiabilidad y el fortalecimiento de los programas sociales en un marco de pluralidad y rigor metodológico. Se busca tanto el respeto de los derechos de los beneficiarios de los programas sociales como la salvaguarda de los derechos ciudadanos y la protección de la democracia.

Con este objetivo, el Consejo solicitó una investigación sobre el uso del gasto social en contextos electorales. Los responsables del proyecto fueron los Consejeros Sergio Aguayo, Silvia Alonso y Jacqueline Peschard, integrantes del Comité de Transparencia.

La institución responsable del proyecto fue el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); FUNDAR Centro de Análisis e Investigación tuvo la responsabilidad de la coordinación académica. También participaron investigadores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, de Berumen y Asociados y de Probabilística.

RECOMENDACIONES

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 las campañas tanto federales como locales.

También se incluyen las relacionadas con los programas estudiados. En ambos casos se toma en cuenta su viabilidad.

I. 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.

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.

Para ello el Consejo recomienda:

- 1. Evitar el uso electoral de la inscripción a los programas sociales de carácter federal. Una forma de lograrlo podría ser interrumpiendo la incorporación de nuevos beneficiarios hasta después del 2 de julio.**
2. Asegurar el funcionamiento efectivo de las instancias internas de control y vigilancia de los programas sociales en todos los niveles de operación.
3. Realizar una campaña dirigida a los servidores públicos que trabajan en los niveles de contacto recordando la improcedencia de intentar coaccionar el voto.
4. 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.
5. Involucrar a los organismos civiles presentes en las comunidades en la información sobre el origen no partidista de los programas sociales.

6. Asegurar que la Sedesol documente y denuncie tanto públicamente como a los medios jurisdiccionales correspondientes de todos los casos de uso inadecuado de los programas sociales de que tenga noticia.

7. Evitar el uso electoral de los programas sociales en procesos de elecciones locales. Una forma de lograrlo podría ser 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.

8. 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.

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

10. 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.

11. Complementar las acciones anteriores con un seguimiento para detectar la posible reincidencia de los intentos de manipulación reportados en este informe. Se sugiere detectar puntos vulnerables en los que podrían concentrarse las campañas antes mencionadas durante el mes de junio.

12. Compartir el estudio con las instancias del Sistema Nacional de Desarrollo Social y promover en este contexto integral el uso no partidista y no electoral de todos los programas sociales.

13. Compartir el estudio con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

14. Compartir el estudio y exhortar al Instituto Federal Electoral, al Congreso de la Unión y otras instancias a que utilicen la información para evitar la compra y coacción del voto así como el uso partidista y electoral de los programas públicos.

15. 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.

16. Promover el establecimiento de planes y presupuestos multianuales lo que supondrá la realización de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

17. Evitar errores de inclusión y exclusión haciendo explícitos y difundiendo de manera generalizada los criterios a los que se apegan los programas de atención a la pobreza.

18. Reforzar los aspectos procesales y penales asociados con el uso político de los programas sociales. Esto implica mejorar la tipificación de delitos, facilitar los medios de prueba, catalogar como delito grave y aumentar las sanciones.

19. Promover el desarrollo de metodologías alternativas para el estudio, documentación y corrección de desviaciones en el uso de programas sociales así como la aplicación de un número cada vez mayor de programas y de instancias.

II. Recomendaciones a programas específicos

Oportunidades

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

1. Presentar la información respecto al monto de los apoyos entregados a las familias beneficiadas de manera desagregada: apoyo alimentario, becas educativas, útiles escolares y salud.

2. Evitar el uso electoral de los programas sociales en procesos de elecciones locales. Una forma de lograrlo podría ser interrumpiendo la incorporación de beneficiarios durante los periodos electorales.

3. 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, difundiéndose 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

1. 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.

2. 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.

3. Mejorar la normatividad para posibilitar la vigilancia de los recursos del FISM por parte de la ciudadanía.

Elaborar una iniciativa de reforma legislativa que requiera a las autoridades presentar la información presupuestaria de los programas sociales de acuerdo a la lógica de operación de cada uno de ellos y que dimensione las necesidades.

1. Esta información facilita la evaluación adecuada de los programas sociales así como su eficiencia e impacto.

2. 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, los requerimientos de información previstos en la reforma deben 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.

3. En tanto la iniciativa es procesada y, en su caso aprobada, solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito público que tome medidas para mejorar el acceso a esta información.

Proporcionar información desagregada de los programas en la Cuenta Pública que se entrega 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 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.

Evaluar 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.