



Institucionalidad de los programas sociales en los tres órdenes de gobierno

Documento de trabajo

**Eduardo Bohórquez
Paola Palacios
Montserrat Hernández**

Febrero 2012

Institucionalidad de los programas sociales en los tres órdenes de gobierno

México ha transitado por varias etapas en la relación gobierno-ciudadanía a lo largo de su proceso democrático. En la primera etapa de la transición (1977-1988) el foco de atención radicó en ampliar la pluralidad política y fortalecer el sistema de partidos. Entre 1985 y 1988, con un número creciente de ciudadanos organizándose para distintas tareas cívicas, un nuevo marco para la participación ciudadana en la vida cívica empezó a desarrollarse. Para 1991, era evidente que la política pública necesitaba canales adicionales para canalizar nuevas formas de participación social. Surge así la contraloría social de los programas sociales, pero sobretudo un impulso social de vigilancia y control de la gestión pública que años después se enriquecería con la agenda de transparencia y rendición de cuentas y participación social. En 2002, ambas agendas --contraloría social y transparencia-- convergen por primera vez en el Manual Ciudadano. En ese año, Transparencia Mexicana y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), aún sin ley de transparencia decidieron abrir padrones de beneficiarios y las reglas de operación de los programas al escrutinio de beneficiarios y de la sociedad en general. A veinte años del surgimiento de la contraloría social y una década del primer Manual Ciudadano sobre programas sociales, es necesario consolidar lo avanzado. Institucionalizar los programas sociales significa consolidar los esfuerzos normativos, de fiscalización, transparencia y participación social, que de manera aislada y en ocasiones poco coherente surgieron en los últimos veinte años. Institucionalizar los programas sociales significa que los derechos garantizados por nuestra constitución y hechos exigibles por la reforma constitucional de 2011, sean idénticos para todos los ciudadanos y en todos los rincones del país.

El Manual Ciudadano y la Institucionalización de los programas sociales

Desde 2002, el Manual Ciudadano, herramienta impulsada por la sociedad civil y anualmente por la SEDESOL, ha sido parte de la construcción de una nueva relación entre operadores de programas sociales y beneficiarios. El Manual Ciudadano ha puesto a disposición de la sociedad en un lenguaje sencillo, información que contribuye a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de los programas sociales federales para fomentar la participación ciudadana en la supervisión y la vigilancia de la política social.

Los primeros ejercicios de monitoreo ciudadano en nuestro país iniciaron en la década de los ochenta, siendo los programas sociales uno de los principales ámbitos de acción. Estas primeras acciones y mecanismos de control ciudadano estaban definidos por las Reglas de Operación de los programas. Con su ampliación a otras esferas y programas, la participación ciudadana y la contraloría social fueron formalizadas al incorporarse en la Ley General de Desarrollo Social publicada en el año 2004. Estas figuras se vieron fortalecidas con la creación del sistema de acceso a la información a través de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El acceso a la información pública y una mayor participación ciudadana en el monitoreo de los programas sociales contribuyó a la identificación de deficiencias de la política social, a la corrección de procedimientos administrativos y a la sanción de conductas ilícitas en el manejo de los programas.

A pesar de los logros y avances antes mencionados en términos de política social, la institucionalización de los programas sociales en los tres órdenes de gobierno continúa siendo una tarea pendiente y es un reto ambicioso. La literatura académica describe la institucionalización como la organización de reglas, significados y prácticas compartidas que sirven como un acuerdo sobre criterios y procedimientos para gobernar las relaciones

entre actores con diferentes intereses. Dado que los recursos son escasos y que la distribución de los mismos es fuente de conflicto, las instituciones ayudan a dar claridad y estabilidad a los procesos. El fortalecimiento de criterios de institucionalidad permite dar mayor solidez a la política social y con ello prevenir la discrecionalidad y arbitrariedad en la operación de los programas sociales.

La institucionalidad de los programas sociales en los tres ámbitos de gobierno es todavía heterogénea. Y queda pendiente el contar con una base mínima en cuanto a la existencia y difusión de su marco normativo, transparencia y rendición de cuentas, mecanismos de control y fiscalización, y participación ciudadana.

De la contraloría social a la institucionalidad de los programas sociales

En 1991, el gobierno federal impulsó un marco de contraloría social¹ para el cumplimiento de los programas sociales y sus objetivos. Nació como parte del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para fomentar la participación organizada de los beneficiarios de los programas. Involucrar a los beneficiarios era considerado como un mecanismo para generar corresponsabilidad hacia los programas sociales y así vincular a la administración con la ciudadanía. La contraloría social buscaba fortalecer el derecho democrático de los ciudadanos de formar parte de las acciones gubernamentales.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 amplió los derechos constitucionales de los mexicanos, al incluir y formalizar el derecho a conocer y utilizar la información pública.

Con la incorporación del derecho a la información como una garantía constitucional, la contraloría social se enriqueció con ciudadanos empezaron a organizarse a sí mismos y utilizar la información estratégicamente para fortalecer los modelos de control públicos.

¹ De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social en su Artículo 69. se define contraloría social “como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.”

En términos de acceso a la información, la Ley Federal proporcionó a los ciudadanos el derecho a conocer la operación de los programas sociales y creó además un mecanismo para corregir insuficiencias de información mediante solicitudes expresas. Sin embargo, aun cuando el acceso a la información puede estar garantizado por ley, no siempre es fácilmente accesible y con el mismo nivel de calidad en los tres órdenes de gobierno.

Durante el proceso electoral federal de 2006, las nuevas instituciones y derechos ciudadanos permitieron ejercicios novedosos de control público como el impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El proyecto de protección de programas sociales federales evidenció que la propia naturaleza del sistema político federal había propiciado la propagación de programas sociales desarticulados, con lineamientos operativos diversos, y muchas veces con duplicidad de acciones y beneficiarios, generando un alto grado de heterogeneidad entre los programas desarrollados en los tres niveles de gobierno y su nivel de institucionalidad. La experiencia de 2006 evidenció que además de tomar medidas adicionales para proteger la política social de cara a los procesos electorales, era necesario el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas desde su diseño y operación. De esta forma los programas sociales podrían gozar de solidez e integridad tanto en tiempos electorales como en años de operación normal. Su institucionalidad supondría que los programas sociales no fueran utilizados, en ningún momento y bajo ninguna condición, para fines distintos para los que fueron creados.

El siguiente paso fue evidente, era necesario contar con una política social sólida y articulada a nivel nacional y con un mejor acercamiento entre gobierno y sociedad, es decir, era necesaria su institucionalización en todo el país y en los tres órdenes de gobierno.

El análisis del proceso electoral federal 2006 y de las distintas acciones para proteger los programas sociales, permitió entender mejor el proceso de institucionalización de los programas sociales en el país y la puesta en marcha de la *Iniciativa para el fortalecimiento de la institucionalidad de los programas sociales en México (IPRO)*²², una plataforma de información pública, neutral e independiente desarrollada por Transparencia Mexicana y por el PNUD para contar con un panorama nacional sobre el universo existente de programas sociales, y con miras a fortalecer su grado de institucionalidad.

La alianza a favor de la institucionalidad de los programas sociales fue firmada en 2008, e inició con una convocatoria al gobierno federal y a los gobiernos estatales a incorporar información sobre los programas sociales que operaban. En 2011, IPRO publicó información sobre los niveles de institucionalidad de 1165 programas sociales, 1085 correspondientes a 30 entidades federativas y 80 programas de 11 dependencias federales. Todos los programas han sido registrados voluntariamente y los resultados obtenidos son producto de un autodiagnóstico sobre institucionalidad de cada una de las instancias participantes.

Los cuatro ejes de la institucionalización de programas sociales

La institucionalidad de un programa social puede establecerse a partir del nivel de avance en cuatro ejes: 1) reglas de operación y otros lineamientos; 2) mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; 3) mecanismos de control y fiscalización y 4) mecanismos de participación social.

²² www.programassociales.org.mx

- 1) *Reglas de operación y otros lineamientos:* Estos son atributos mínimos que describen y acotan cómo funcionan los programas sociales, cómo se selecciona a la población objetivo a la que van dirigidos y cómo participan los ciudadanos. Estos atributos permiten estandarizar y homologar procedimientos y que se generen mecanismos de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles y dependencias gubernamentales para el correcto uso de los recursos públicos.

Mientras existan asimetrías en la información de los programas sociales de cada administración, resulta complicado contar con mecanismos de coordinación. A partir de esto sería más fácil para poder contar con una política social articulada y alineada con respecto a los compromisos internacionales, al Plan Nacional de Desarrollo y a los Planes Estatales o Municipales correspondientes.

En específico, esta categoría agrupa los siguientes atributos: reglas de operación y otros lineamientos, adscripción y selección de beneficiarios, corresponsabilidad y coordinación interinstitucional.

- 2) *Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas:* Para que estos mecanismos operen efectiva y eficientemente es necesario que existan los atributos mencionados en el apartado anterior. La rendición de cuentas se refiere al proceso mediante el cual los servidores públicos informan sobre sus planes de acción, su conducta y sus resultados, los justifican y reciben las sanciones correspondientes si abusaron de sus facultades. Estos mecanismos institucionales buscan combatir la corrupción y las conductas clientelares. La transparencia tiene el objetivo de contar con disponibilidad de información para los ciudadanos a fin de que los programas sociales logren el cumplimiento de sus objetivos.

Los atributos que se agrupan en esta categoría son padrones de beneficiarios y que estos sean públicos, información en medios electrónicos, presupuesto publicado, informe del ejercicio del gasto, informe de resultados.

3) *Mecanismos de control y fiscalización*: Estos mecanismos se refieren a los que permiten monitorear el ejercicio del gasto público e identificar posibles desviaciones respecto a las normas y leyes vigentes. También consideran los medios que posibiliten conocer el grado de avance o desempeño de un programa social como la matriz de marco lógico y las evaluaciones, así como los procedimientos que permitan presentar quejas o denuncias cuando existan anomalías en la operación de los programas sociales o posible uso político-electoral de los mismos.

4) *Mecanismos de participación social*: La participación ciudadana es un factor determinante para que los programas sociales se diseñen y sean ejecutados de acuerdo a las necesidades reales de la población para la cual fueron creados. Asimismo, que sean evaluados para encontrar áreas de mejora o cambios sustanciales.

El control, la vigilancia y la evaluación de los programas sociales por parte de los ciudadanos, organizados o no, permite que la política social llegue de forma transparente y se protejan los derechos de los beneficiarios.

Los atributos que se agrupan en esta categoría son: la contraloría social y la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de programas sociales.

IPRO ha encontrado que los niveles de institucionalidad son muy variados en los programas sociales del país. Los resultados generales arrojan que los mayores niveles de institucionalidad los obtienen la categoría de lineamientos normativos. En segundo lugar se encuentra la categoría de control y fiscalización, en tercero la de transparencia y

rendición de cuentas y en último lugar con indicadores significativamente menores el tema de participación social.

Por otra parte, si se desagregan los datos se observa una gran heterogeneidad en la institucionalidad de los programas sociales. El hecho de que los veinte atributos no se encuentren desarrollados en muchos de los programas de los tres niveles de gobierno, reduce la capacidad de la sociedad de interactuar y de utilizar la información estratégicamente a fin de contribuir con ello a una mejora de la política social.

El esfuerzo de análisis emprendido por IPRO no ha sido el único a nivel federal. Instituciones como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) han buscado identificar los programas y acciones federales para el desarrollo social. El *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*³ publicado en su primera edición en 2004 ha dado orden y estructura a la información del Gobierno Federal en la materia, pero ilustra la complejidad de incorporar a las 32 entidades federativas del país y a los 2456 municipios. A esto se agregan esfuerzos como el de la Comisión Nacional de Desarrollo Social que han buscado crear las condiciones para un catálogo nacional –y no sólo federal— de programas sociales.

La formulación, ejecución y evaluación de los programas sociales del país han ido evolucionando con iniciativas gubernamentales como las desarrolladas por más de veinte años. A pesar de los avances que se han registrado en materia de contraloría social, la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental y la mejora de reglas de operación, evaluaciones y mecanismos de vinculación entre los gobiernos y los ciudadanos; todavía resulta difícil saber con certeza los niveles de institucionalización de cada uno de los programas sociales que operan en el país. Las

³ El Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social es una herramienta que integra y sistematiza información relevante de los programas y de las acciones de desarrollo social del Gobierno Federal. Los Programas y las Acciones Federales que lo integran están organizados con base en los Derechos Sociales y la Dimensión de Bienestar Económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social. <http://www.coneval.gob.mx/sipf/>

diferencias entre órdenes de gobierno, e incluso entre dependencias federales o estatales, siguen siendo significativas. Y aunque resulte difícil de imaginar, todavía no es posible saber con certeza y rigor el número total de programas sociales que se encuentran vigentes en el país.

Reforzar los mecanismos de institucionalidad de los programas de los diferentes niveles de gobierno dará mayor claridad y estabilidad a su operación.

En caso contrario, existe el riesgo de tener una política social desarticulada, discrecional y posiblemente arbitraria en los estados y municipios del país.