

La necesidad de dar solidez y trazabilidad a los programas sociales y a los recursos relacionados con gestión de desastres

Paola Palacios
Transparencia Mexicana

En México existe un contexto social complejo en el que más de 52.4 millones de personas se encuentran en condiciones de pobreza y, de éstas, 9.3 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema.¹ Aunado a lo anterior, México es uno de los países más desiguales del mundo: el uno por ciento de la población posee el 43 por ciento de la riqueza total².

Para aliviar las carencias y apoyar a la población dada la falta de acceso a servicios públicos de calidad, los tres órdenes de gobierno, de manera creciente, han optado por brindar distintos tipos de apoyo a las personas en situación de vulnerabilidad, a través de programas o acciones para el desarrollo social. Estos programas en muchos casos han sido muletas por esta falta de calidad y acceso en los servicios públicos. Es entonces que los programas sociales, su calidad e impacto, son parte central del debate sobre la política social en México.

Contar con solidez en los programas sociales potencia su impacto en las condiciones de vida de la población objetivo, fomenta la exigibilidad de derechos y reduce el riesgo de que sean utilizados para fines distintos a los que fueron creados. El contar con atributos específicos como reglas de operación y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de control y fiscalización y de participación social, disminuye la ocurrencia de potenciales distorsiones en la operación de la política social que podrían afectar la equidad en las contiendas, violentar el voto libre de algunos sectores de la población o de riesgos de corrupción.

La presencia de atributos y mecanismos ya mencionados, dota de certeza la operación de los programas y reduce ineficiencias en el ejercicio del gasto público. Además, disminuye los riesgos de uso político-electoral y acota los márgenes de discrecionalidad en la operación de las acciones y programas sociales.

En México se cuenta con el marco legal para el otorgamiento de bienes y servicios correspondientes a las intervenciones de corte social, con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social y para buscar evitar su uso electoral en la Ley General en materia de Delitos Electorales. Asimismo, la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015 ha abonado a mejorar el fortalecimiento de la política social de manera permanente, al establecer obligaciones comunes para los tres órdenes de gobierno en materia de

¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019)

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalnicio.aspx>

² OXFAM México - Esquivel, Gerardo (2015). Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político. mayo 2015, de OXFAM México Sitio web:

https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf

transparencia de programas de subsidios, estímulos, apoyos, transferencias, de servicios y de infraestructura social. Asimismo, se cuentan con disposiciones que obligan a las dependencias a establecer reglas de operación para los programas sociales que implementan. Sin embargo, en varios programas insignia del gobierno federal, no se está llevando a cabo, ya que se están definiendo como programas presupuestarios de tipo U, con lineamientos, y no con tipo S, con reglas de operación.

Adicionalmente, quedan varios retos por atender. Entre ellos, garantizar la permanencia de los instrumentos de protección de los programas sociales, más allá de la coyuntura electoral. Lo deseable es que las políticas de protección se lleven a cabo permanentemente, de modo que los derechos humanos queden salvaguardados en todo momento.

En 2009, desde Transparencia Mexicana, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, desarrollamos la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO – www.programassociales.org.mx), que fue un primer esfuerzo por inventariar y documentar el número total de programas sociales en el país a partir de información proporcionada directamente por los diferentes órdenes de gobierno. Los resultados fueron preocupantes. Tanto por razones legales—no hay una definición única de programa social—como por razones prácticas—no todos los programas sociales en el país son programas presupuestarios—por lo que es imposible saber con certeza cuántos hay, cómo operan y si están dando resultados.

En cuanto a su definición, no se cuenta con definiciones ni atributos claros desde la Ley General de Desarrollo Social, por lo que cae en la interpretación de cada gobierno de cada ámbito territorial, lo que debe o no debe ser un programa social. Pasa lo mismo con las acciones para el desarrollo social. En esto, el poder legislativo tiene un papel preponderante en un tema que ha estado pendiente durante años. Es necesario definir claramente qué es y qué debe ser un programa social y una acción para el desarrollo social, en formato de parlamento abierto con participación de la sociedad, academia y gobierno. Esta es una nueva oportunidad para hacerlo.

Diez años después, y tras promesas continuas de los gobiernos por tener un inventario público en tiempo real el número y características de los programas sociales y acciones para el desarrollo social sigue siendo incierto. Por ejemplo, a pesar de los esfuerzos que hace el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de tener inventarios federales, estatales y municipales, los programas y acciones no son susceptibles de una revisión oportuna tanto en los recursos ejercidos o su avance, debido a que los inventarios corresponden a diferentes años—un Listado de 2018 e Inventarios de 2016 y 2017 respectivamente—y por ende, no se sabe cuántos ni cuáles programas y acciones operan al día de hoy en todo el territorio nacional. Asimismo, hay que

esperar casi dos años para obtener información pues los inventarios se integran hasta que cierra la cuenta pública.

Aunque Transparencia Mexicana y otras organizaciones académicas, civiles y empresariales impulsamos cambios en la Ley General de Fiscalización Superior en 2016 para poder fiscalizar los recursos durante el ejercicio fiscal, las llamadas auditorías en “tiempo real”, todavía no es posible realizar auditorías administrativas y de desempeño de los programas sociales en el año en el que operan, porque el universo íntegro de los programas sociales no se conoce antes de iniciar su operación anual.

Con cada campaña presidencial o un nuevo gobierno, el tema vuelve. Las promesas se acumulan alrededor de un inventario nuevo en tiempo real y en la última década, no se ha conseguido.

Algo similar ocurre con los padrones de beneficiarios. Entre 2009 y 2018, a pesar de que el número de padrones públicos de beneficiarios ha aumentado, sigue siendo limitado a pesar del mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. En 2009, en IPRO se reportó que 77% de los programas sociales federales contaban con padrones públicos y 38% a nivel estatal. En 2018, el nivel federal quedó casi igual, 76% de padrones públicos reportados y a nivel estatal subieron a 66%. Sin embargo, todavía se está lejos de conocer el total nacional y que tengan al menos las características requeridas por la Ley y en datos y formatos homólogos y abiertos para poder hacer los análisis de posibles duplicidades, y sobretodo, poder identificar a quiénes les están llegando los recursos públicos de los programas sociales.

Conscientes de que la transparencia potencia la vigilancia, el control social y el monitoreo de intervenciones de desarrollo social, se ha encontrado que, a 2018, 74% de los programas sociales federales registrados en IPRO contaban con reglas de operación, 81% con padrones de beneficiarios públicos, 90% con evaluaciones y 79% con contraloría social. A nivel estatal, baja a 66% los programas sociales con padrones públicos de beneficiarios, 51% con evaluaciones y 49% con contraloría social. La participación ciudadana sigue siendo un pendiente en la política social, solo uno de cada dos programas a nivel nacional cuenta con participación en la formulación, ejecución o evaluación de los mismos.

Tras una década de monitorear las características de los programas sociales, mediante IPRO no hay duda de que por sus implicaciones electorales, los gobierno federal, estatales y municipales prefieren que los programas y acciones activos y sus características no se conozcan en tiempo real.

El conocer cómo funcionan los programas y acciones de desarrollo social, de bienestar, que cuenten con reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, de control y fiscalización y de participación ciudadana, es clave para que no se sigan utilizando para fines políticos o electorales ni sean desviados sus recursos.

La tarea no es sencilla, habría que analizar y verificar todos los programas sociales y de bienestar del país a fin de que se corrijan y realmente puedan funcionar. Es necesario fortalecer a los programas sociales del país y la tarea puede empezar desde ahora.

Por otra parte, un tema que también se relaciona con el desarrollo social, tiene que ver con la atención a la población después de desastres. En este sentido, después de analizar los recursos relacionados con la gestión de desastres, particularmente después de los sismos y tormentas de México en 2017, hemos identificado algunos retos y oportunidades en el marco de la presentación del presupuesto.

Existen diferentes fondos de recursos públicos para la atención de emergencias y reconstrucción después de un desastre. Adicionalmente, en el caso del sismo de 2017, se obtuvieron fondos de remanentes o traslados de diversas dependencias, organismos autónomos, partidos políticos que se canalizaron a algunos de estos fondos. Sin embargo, es necesario empezar a eficientar el gasto mediante la consolidación de tres únicos fondos, uno sobre prevención, otro sobre la atención de emergencias y, sobretodo, el de reconstrucción. Las emergencias duran unos días, pero la reconstrucción puede durar años.

Los derechos humanos básicos de las personas se ven violentados por no tener viviendas, escuelas, hospitales y centros de trabajo seguros después de un desastre. En este sentido, es necesario contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan tener una trazabilidad, un rastreo completo, de los recursos utilizados para estos fines desde su origen, hasta su destino. Hasta la fecha, es difícil identificar a dónde fueron a parar los recursos públicos y privados para la reconstrucción. Sin dictámenes públicos, padrones de beneficiarios o bases de datos homólogas que permitan distinguir qué tipo de apoyos se han dado y por qué, a quiénes y en dónde, es difícil cumplir la promesa pendiente de poder seguir la ruta del dinero.

Si se busca ampliar el presupuesto en materia de desastres, de reconstrucción, es necesario que se establezcan los mecanismos necesarios para poder cumplir la promesa pendiente. La ciudadanía necesita saber que los recursos públicos y privados para estos temas, está siendo bien usados y están llegando a quiénes los necesitan, la transparencia y la rendición de cuentas en esta materia, sigue estando pendiente.

Muchas gracias.