

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PROGRAMAS DE COMBATE A LA POBREZA DE SEDESOL

Kristina Pirker

Los programas de combate a la pobreza proliferaron en América Latina a partir de los años ochenta, como una respuesta gubernamental para amortiguar los costos sociales y políticos de las reformas de ajuste estructural. Pensados originalmente como una medida transitoria, no contaron con marcos institucionales y normativos que impidieran una distribución discrecional de los recursos. En México, junto a las denuncias sobre la manipulación electoral de los programas sociales federales de combate a la pobreza aumentó la presión social por transparentar la operación de los mismos,¹ centrándose el debate en cómo el acceso a la información pública puede ser un candado al uso político de los recursos; en cambio, la pregunta cómo éste podría crear condiciones más favorables para un debate público informado en torno a las prioridades gubernamentales en la política social se relegó a un plano secundario.

El presente artículo pretende dar cuenta de este segundo aspecto, al preguntarse si la transparencia alcanzada en los programas ha creado mejores condiciones para la evaluación pública de los mismos, centrándose en el análisis del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como la dependencia que desempeña el papel estratégico en la definición, ejecución y evaluación de los programas sociales.

Obligaciones de transparencia

El primer paso para aclarar el funcionamiento de los programas asistencialistas fue la publicación de sus reglas de operación en 1998. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) en 2002, las dependencias encargadas de la ejecución de estos programas están obligadas a publicar

¹ El Pronasol, instrumentado durante la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) para distribuir recursos entre comunidades marginales, fue criticado por ser manipulado por el Ejecutivo para incidir en las preferencias electorales de los sectores más vulnerables del país. Véase Ziccardi, Alicia, "Pobreza, territorio y políticas sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Vol. 61, Núm. 4, octubre-diciembre 1999, pp. 109-126.

una serie de datos para rendir cuentas del uso de los recursos asignados, los resultados obtenidos y el desempeño institucional.²

En términos generales, Sedesol cumple con las obligaciones de transparencia que la LFTAIPG establece en su artículo 7. A través del portal electrónico es posible acceder a una cantidad considerable de información, que genera la impresión (al menos a primera vista) de que la institución “abre” su gestión a la mirada crítica de los ciudadanos: informes de labores trimestrales y anuales, diagramas y reglamentos internos que explican responsabilidades y facultades de cada instancia y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal con la información del gasto presupuestado y ejercido. Adicionalmente, cada programa presenta su población objetivo, cobertura y padrón de beneficiarios, acciones, servicios, reglas de operación vigentes y avances trimestrales de metas programáticas y presupuestarias. Pero si al momento de estudiar la operación de los programas se toma en cuenta la calidad de los datos, resaltan lagunas e inconsistencias.

Un primer obstáculo para dar seguimiento a los recursos de la Estrategia Contigo (nombre que la administración Fox dio al conjunto de programas de superación de la pobreza) fue su distribución entre varias dependencias gubernamentales, secretarías, gobiernos estatales y municipales. Los 26 programas principales fueron operados por dependencias con distintos grados de autonomía institucional: nueve programas estuvieron a cargo de dos subsecretarías de Sedesol (Desarrollo Social y Humano y Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorios), los 17 restantes se dividieron entre tres órganos desconcentrados y seis entidades sectorizadas.³ Aparentemente, cada dependencia decidía cómo cumplir con las obligaciones de transparencia. No todas incluyeron los resultados de las evaluaciones externas (como lo hizo, por ejemplo, Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa), pese a que es información valiosa para entender el funcionamiento de los programas.

La falta de criterios comunes para procesar y presentar la información tiene consecuencias importantes para el análisis y el monitoreo ciudadano. Por una parte, dificulta e incluso imposibilita realizar comparaciones entre los programas. Por otra, pospone la discusión sobre cómo mejorar la calidad de la información pública sin afectar el derecho a la protección de los datos personales.

² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 7, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

³ Los programas operados por órganos desconcentrados son: Oportunidades, Coinversión social y el Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres. Las entidades sectorizadas, que en total administran 13 programas sociales, son: Diconsa, Liconsa, Fonhapo, Corett, el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores y Fonart. (Sedesol, *Programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social. Guía rápida 2006*, disponible en línea: www.sedesol.gob.mx; consultado en junio 2006).

Esta problemática se puede ilustrar con los criterios usados en la publicación en internet de los padrones de beneficiarios de Sedesol, una de las bases de datos más grandes del país, con 44 millones de personas. El marco normativo no define claramente cuáles datos del padrón deben publicarse por oficio para cumplir con la norma y dar cuenta de la identidad de las personas que reciben subsidios federales.⁴ Por lo tanto, las dependencias pueden decidir cuánta información incluyen en la versión pública de los padrones.

En 2006, mientras los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario, a cargo de Diconsa, publicaron nombres y apellidos de sus beneficiarios a nivel de localidad, Abasto Social de Leche, de Liconsa, y Empleo Temporal presentaron solamente los nombres y apellidos de los beneficiarios a nivel de municipio. Si bien las largas listas de beneficiarios en los municipios son impresionantes, no dan certeza sobre si los recursos llegaron efectivamente adonde deben llegar. Pero además, tomando en cuenta que en agosto de 2006 un dictamen del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) obligó a Oportunidades a publicar en internet los nombres y apellidos a nivel de localidad, proporcionar información como la identificación de los beneficiarios puede dar lugar a usos indebidos de la misma. Como es prácticamente imposible controlar quién consulta las bases de datos y con qué fines, si no mejoran los mecanismos institucionales de vigilancia y de sanción con respecto al uso de información pública, el derecho a la privacidad de los beneficiarios de un programa asistencialista puede verse seriamente afectado.

Este problema se evidenció cuando durante la reciente campaña electoral federal se denunció la manipulación política de los padrones de los programas sociales, especialmente el de Oportunidades. La respuesta de Sedesol a los cuestionamientos del “blindaje electoral” fue siempre la misma: como el padrón era público, todos los actores públicos y privados (y por supuesto todos los partidos) podían hacer mal uso de esta información. Al admitir que la publicación de los padrones de beneficiarios hace posible un mal uso, Sedesol evidencia su despreocupación como institución pública con respecto a la protección de los datos personales de los pobres, además de que confirma la ausencia de instrumentos efectivos para castigar penalmente estos actos.

⁴ De acuerdo al artículo 7, fracción XI, de la Ley de Transparencia, las dependencias están obligadas a poner a disposición del público la información correspondiente al diseño, la ejecución, los montos asignados y los criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales. Pero el marco normativo incluye también lineamientos para proteger la privacidad de los beneficiarios. Así, la Ley Federal de Desarrollo Social señala en su artículo 10, fracción III, que los beneficiarios tienen el derecho a la reserva y privacidad de la información personal. Además, la Ley de Transparencia señala en el artículo 21 que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir ni comercializar los datos personales de los sistemas de información que se han desarrollado en el ejercicio de sus funciones sin el consentimiento de los individuos a que la información hace referencia.

Condiciones para una efectiva rendición de cuentas

Para que haya una efectiva rendición de cuentas, que abra el debate sobre las políticas públicas, es imprescindible el acceso a la información pública. Una vía de acceso para evaluar las prioridades del gobierno es el presupuesto federal. Sin embargo, la información contenida en la Cuenta Pública (como el gasto asignado y ejercido, los indicadores y las metas programáticas) es insuficiente para conocer el desempeño institucional y el impacto real de los programas en las condiciones de vida de la población atendida. Los principios rectores de las políticas sociales actuales (focalización, complementariedad de servicios y beneficios, descentralización y corresponsabilidad) fomentan la proliferación de programas sociales con distintos niveles de complejidad, alcance y servicios. No siempre es posible relacionar esta lógica con los datos de la Cuenta Pública, presentados de acuerdo con criterios financiero-administrativos de la Secretaría de Hacienda, y llegar a conclusiones acertadas sobre las dinámicas de ampliación y contracción del número de beneficiarios y presupuesto.

Un ejemplo de esto es el carácter abstracto y estático de los indicadores programáticos de la Cuenta Pública. Para adecuar la información a los ciclos anuales del presupuesto, se privilegian indicadores que dan cuenta del desempeño institucional anual, aunque no reflejen las dinámicas reales de los programas. Por ejemplo, las variaciones bimestrales del padrón activo de beneficiarias de Oportunidades, que la Coordinación Nacional del programa incluye en sus formatos de Cuenta Pública para Sedesol desde 2001, sólo aparecen en 2001 y 2002 en la Cuenta Pública Federal. Estos números son esenciales para reflejar adecuadamente la dinámica del programa, cosa que falla al presentar un indicador anual abstracto y estático de “5 millones de familias incorporadas”.

También hay casos donde los problemas en la ejecución de los programas ponen en entredicho la confiabilidad de los indicadores. Este es el caso del Programa de Abasto Social de Leche que, a diferencia de otros programas, cuenta con un padrón de beneficiarios relativamente fijo. Según la empresa Liconsa, en 2004 el programa atendió a 5.4 millones de personas. Sin embargo, este dato no significa que esta cantidad de personas recibió *efectivamente* la dotación semanal de leche. La Auditoría Superior de la Federación dio a conocer que, en la revisión de la Cuenta Pública 2004, Liconsa no pudo presentar los registros de retiro de leche de 3.7 millones de beneficiarios. Es así como la ausencia de mecanismos para verificar los volúmenes reales de leche, comercializada en todos los

puntos de distribución de Liconsa, lleva a dudar de la validez del padrón de beneficiarios como indicador de la cobertura del programa y, por ende, del desempeño institucional.⁵

Conclusiones y perspectivas

Elaborar indicadores que articulen criterios programático-presupuestarios con la lógica de los programas no es una tarea sencilla. Esto se debe a que la presentación de la Cuenta Pública (la cual sigue siendo un mecanismo de rendición de cuentas al interior del gobierno, más que entre éste y la ciudadanía) impone esquemas homogéneos para comparar diferentes dinámicas financieras y presupuestarias, que terminan por ‘aplanar’ las diferentes lógicas de los programas.

Uno de los retos para transparentar la operación y el uso de los recursos de estos programas es, por lo tanto, buscar una articulación entre la lógica presupuestaria de la Cuenta Pública y las dinámicas de los programas sociales. En este sentido, se recomienda que las dependencias clarifiquen y estandaricen los criterios para procesar, organizar y presentar públicamente los datos de los programas sociales, para que sea posible realizar comparaciones. Además, se deben revisar los indicadores de desempeño institucional y presupuestario para que la Cuenta Pública refleje mejor las lógicas de operación de cada programa social.

Para entender realmente cómo funcionan los programas, además de la información proporcionada por Sedesol, se requiere consultar directamente a los funcionarios encargados de éstos o solicitar información a través del Sistema de Solicitudes de Información (SIS). La calidad de la información obtenida por estos medios depende, en gran medida, de la habilidad para formular preguntas adecuadas y suficientemente específicas y de la buena voluntad de los funcionarios para explicar la operación de cada programa. Obviamente, no todos los ciudadanos pueden acceder a estas opciones o llevarlas hasta sus últimas consecuencias.

Ante las dificultades de acceso a la información, la discusión sobre los programas de combate a la pobreza sigue concentrada en un grupo reducido de especialistas y excluye así a la amplia mayoría de la sociedad. Esto se manifiesta de manera clara en la ausencia de la voz de los propios beneficiarios en la evaluación y el monitoreo de los programas.

⁵ Véase: Auditoría Superior de la Federación, *Informe del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2004*, México, 30 de marzo de 2006, p. 296, disponible en línea: <http://www.asf.gob.mx/asf.htm>. Consultado en julio de 2006.

En este sentido, la apuesta del IFAI a internet como medio principal de acceso a la información pública no ayuda a desmontar las barreras sociales, culturales y lingüísticas para que los pobres conozcan y se apropien de su derecho a la información.⁶ Por lo tanto, una tarea pendiente es la elaboración de mecanismos institucionales que hagan más accesibles la información gubernamental a nivel local, en las zonas rurales y entre la población indígena.

⁶ En México, internet sigue siendo una herramienta de comunicación de una minoría de la población. Según datos del PNUD, en México hay 160 líneas telefónicas y 120 usuarios de internet por 1,000 habitantes. (PNUD, *La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Informe sobre Desarrollo Humano 2005, p. 286).