



El blindaje electoral a programas sociales

Evolución, avances y retos



INCIDE social



EL BLINDAJE ELECTORAL A PROGRAMAS SOCIALES
EVOLUCIÓN, AVANCES Y RETOS

*El blindaje electoral a programas sociales:
evolución, avances y retos*

Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2015

Primera edición: México, 2015

ISBN: 978-607-8044-17-7

DR © Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.
Hilario Pérez de León núm. 80
Col. Niños Héroes de Chapultepec
03440 México, D.F.
Tel: 52 (55) 55.90.87.54
www.incidesocial.org

Impreso en México / *Printed in Mexico*

El blindaje electoral a programas sociales: evolución, avances y retos





Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil con libertad y autonomía, formada por profesionales en diversas disciplinas que trabajan los temas de democracia, desarrollo social, derechos humanos, prevención social de las violencias, diálogo social y migración.

Presidenta honoraria

Clara Jusidman Rapoport

Directora ejecutiva

María Enriqueta Cepeda Ruiz

Coordinación

Paola Contreras Peña

Investigadores

José Carlos Aparicio Mendoza

Daniela Bretón Rocha

Claudia Pamela Chavarría Machado

Nelly Rubí García Castelán

Jhonatan Iván Gómez Elizondo

José Alonzo López Coria

Ana Yely Pérez Dámazo

José Luis Serapio Juárez

Las opiniones, análisis y reflexiones vertidas en este documento, no reflejan necesariamente el punto de vista del Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral 2015 o del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH/CAPEL, ni de las instituciones donantes, así como tampoco de los miembros del Comité Técnico de Evaluación.

Índice

Introducción.....	7
1. Marco normativo en materia de blindaje electoral.....	13
2. Antecedentes históricos del blindaje electoral	29
3. Análisis de las medidas de blindaje electoral 2015	41
4. Programas sociales más vulnerables 2015	97
5. Estándar mínimo.....	249
Conclusiones	263
Bibliografía.....	277

Introducción

Acorde con la última medición oficial de la pobreza en México, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) el pasado 23 de julio de 2015, del año 2012 al 2014 hubo un incremento del porcentaje de la población que vive en pobreza en nuestro país de 45.5 a 46.2 por ciento. Esto significa un aumento de 53.3 a 55.3 millones de personas en situación de pobreza, o 2 millones de mexicanos que en dos años se sumaron a esa condición.¹

Desde una perspectiva de derechos humanos, a pesar del desarrollo y avance en la operación electoral que han tenido los órganos administrativos electorales nacionales y locales, la persistencia de la pobreza en el país y la vulnerabilidad en la que ésta coloca a millones de personas que dependen de programas y acciones sociales² hace indispensable continuar y reforzar la discusión y análisis de las medidas de blindaje electoral para que quienes, por su situación de pobreza ven vulnerados sus derechos económicos, sociales y culturales, no vean también vulnerados sus derechos políticos.

En México los recursos públicos destinados a la política social han tenido un crecimiento importante, tanto en el aspecto presupuestal (de 61 mil a 400 mil

¹ Véase Coneval, Medición de la pobreza 2014, disponible en [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf].

² Sólo el programa Prospera, por ejemplo, tiene en su padrón a más de 26 millones de mexicanos.

millones en 14 años),³ como en el numérico; hoy existen aproximadamente 5 904 programas sociales según el inventario del Coneval.

En la percepción ciudadana, el clientelismo asociado a los programas sociales continúa presente. En 2013, 75% de los mexicanos consideraban que los recursos públicos y programas se utilizan para conseguir votos; sólo 13% pensaba que los programas y recursos son para ayudar a la gente con menos recursos y 11% consideró que uno de los objetivos de los programas es ayudar a la gente a cambio de votos. En el mismo tenor, 45% de los entrevistados opinó que, en todos los niveles de gobierno, se brindan programas a cambio de votos.⁴

Atendiendo a esta problemática, el presente proyecto se planteó como objetivo general proponer medidas más efectivas para el blindaje electoral de la política social a los órganos electorales, autoridades federales y locales mediante la identificación de las deficiencias o lagunas normativas, institucionales y/u operativas que facilitan el uso de los programas y acciones sociales del gobierno federal y tres entidades (Estado de México, Guanajuato y Distrito Federal) con fines electorales.

En términos generales, las actividades desarrolladas consistieron en: 1. Diseño metodológico de herramientas para la sistematización de información, investigación documental y sistematización. Se trabajó a la par en la recopilación de información de los portales de internet de las autoridades y órganos a estudiar. Se realizaron solicitudes de información pública a dichas instancias y se desarrolló de manera sistemática el monitoreo de medios de comunicación; 2. Diseño de instrumentos para el trabajo de campo: consistente en guía de entrevistas, guía de visitas de verificación y guía de observación electoral, así como levantamiento de dicha información; 3. Análisis de la información y aplicación de la herramienta *Estándar mínimo* a programas seleccionados; 4. Elaboración de documentos finales. Todo esto a nivel federal y en las entidades de Guanajuato, Estado de México y el Distrito Federal.

Los capítulos que se desarrollan atienden a los tres objetivos específicos planteados para la investigación:

³ Según el informe del presidente Enrique Peña Nieto de 2014.

⁴ Véase Parametría, Carta paramétrica, “Mexicanos dudan del blindaje a programas sociales”, disponible en [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4552].

1. *Identificar y analizar la evolución y pertinencia de las medidas de blindaje electoral de los programas y acciones sociales.* De lo cual dan cuenta el capítulo 1 en el que se analiza el marco normativo vigente, el capítulo 2 que presenta un recorrido histórico por las medidas de blindaje implementadas en México y el 3 que estudia las medidas de blindaje electoral aplicadas en este proceso electoral.
2. *Identificar los programas y acciones sociales más susceptibles para uso electoral.* Abordado en el capítulo 4 que presenta el rastreo y análisis de programas sociales, el monitoreo de notas publicadas en diversos medios de comunicación sobre los reportes de uso de programas con fines electorales, el análisis de las quejas y denuncias sobre el tema y finalmente los hallazgos del trabajo de campo realizado.
3. *Identificar los elementos que facilitan el uso electoral de los programas sociales a través de la evaluación de algunos programas sociales del gobierno federal y de tres entidades.* Para lo cual se presenta en el capítulo 5 la aplicación del estándar mínimo a seis programas sociales.

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, AC, es una organización con 12 años de experiencia en temas de democracia, participación, desarrollo social y derechos humanos. Tiene como objeto social la realización, desarrollo y promoción de la investigación con el fin de contribuir al mejoramiento social del país.

Entre nuestras principales actividades destacan: la realización de estudios e investigaciones en materia de derechos humanos, política social, fortalecimiento democrático, género y violencias; el desarrollo de metodologías e indicadores en derechos humanos y prevención de las violencias; así como el monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas de derechos humanos y desarrollo social para la incidencia.

Desde 2007 tiene como uno de sus principales proyectos el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, instancia que monitorea y da seguimiento a la política social en México y a los avances en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales y desde la cual, se diseñó y desarrolló este proyecto de observación electoral.

En lo que hace al tema de observación electoral, desde el año 2006 Incide Social ha dado seguimiento y realizado análisis sobre la organización y funcionamiento de las autoridades electorales, el blindaje electoral de los programas sociales, la cultura

democrática en la vida interna de los partidos y el fomento de la transparencia de los candidatos que contienden por cargos de representación política. Lo anterior mediante la participación en proyectos como “Por un Congreso con Rostro” que en los procesos electorales de 2006 y 2009, se propuso evaluar las formas democráticas en que los partidos realizaban la selección de sus candidatos y hacer accesible la información sobre sus antecedentes académicos y profesionales, para fomentar un voto informado.

Durante 2006, 2009 y 2012 formó parte de la organización del Comité Ciudadano de Observación Electoral integrado por alrededor de 40 expertos de la academia y líderes sociales con experiencia en materia electoral, desde donde se analizaban las decisiones tanto del Consejo General como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizando observaciones directas, algunas de las cuales más adelante fueron base de reformas constitucionales. Con auspicio del Fondo de Observación Electoral del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2009 publicó el *Estándar mínimo para la protección de programas sociales*.⁵

Durante el proceso electoral de 2012, llevó a cabo el proyecto de observación de las instituciones electorales: cultura y práctica democrática de los partidos, cuyos hallazgos y análisis se expresaron en tres publicaciones en donde se abordan temas como la igualdad, inclusión y no discriminación, la transparencia y rendición de cuentas y la participación interna y reciprocidad o permeabilidad de la opinión de los militantes en las decisiones públicas de los partidos políticos.⁶

Incide Social reconoce el trabajo realizado por las y los ciudadanos que a lo largo y ancho del país participaron en los procesos electorales federal y locales 2014-2015, así como el desempeño de algunas autoridades electorales y administrativas para abonar al impulso de medidas de blindaje de la política social.

⁵ Disponible en [http://observatoriopoliticasocial.org/wordpress/wpcontent/uploads/2014/02/manual_estandar_minimo1.pdf].

⁶ Tres publicaciones disponibles en las siguientes ligas: [http://www.incidesocial.org/images/pdf/publicaciones/2014/igualdad_inclusion_y_no_discriminacion_en_los_partidos_politicos_2012.pdf]; [http://www.incidesocial.org/images/pdf/publicaciones/2014/transparencia_y_rendicion_de_cuentas_en_los_partidos_politicos.pdf]; [http://www.incidesocial.org/images/pdf/publicaciones/2014/participacion_y_reciprocidad_en_los_partidos_politicos.pdf].

Como se observará en los resultados arrojados por este trabajo, cada vez existe una mayor dificultad para documentar los casos de uso de recursos de programas sociales con fines electorales, sin embargo, las denuncias en medios de comunicación y la percepción ciudadana sobre su persistencia continúa presente. En los últimos procesos electorales hemos visto que las prácticas y estrategias se van modificando acorde a las nuevas exigencias y que en muchas ocasiones se elude la norma vigente, misma que, si bien tiene avances, todavía es perfectible. De ahí la necesidad de continuar con estos esfuerzos de monitoreo desde la ciudadanía y abonar para la construcción de una política social más transparente.

1. Marco normativo en materia de blindaje electoral

El blindaje electoral se implementa durante los procesos electorales federales, locales o concurrentes y consiste en un conjunto de acciones que deben realizar los servidores públicos involucrados en la operación de los programas sociales, conjuntamente con la sociedad civil, las autoridades electorales locales y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), con la finalidad de prevenir y evitar que los recursos públicos sean utilizados en favor o en contra de partidos políticos y/o candidatos, o bien con fines u objetivos distintos a los establecidos en la norma correspondiente.¹

El INE (Instituto Nacional Electoral) define blindaje electoral como el conjunto de acciones que realiza junto con instituciones de la administración pública federal, estatal y local, y organismos electorales, para garantizar que todos los recursos públicos y programas sociales se gestionen de forma transparente, sin un fin político electoral. Legalidad, imparcialidad, honestidad, responsabilidad, transparencia y ética pública son los principios en torno a los cuales giran las acciones de blindaje electoral.²

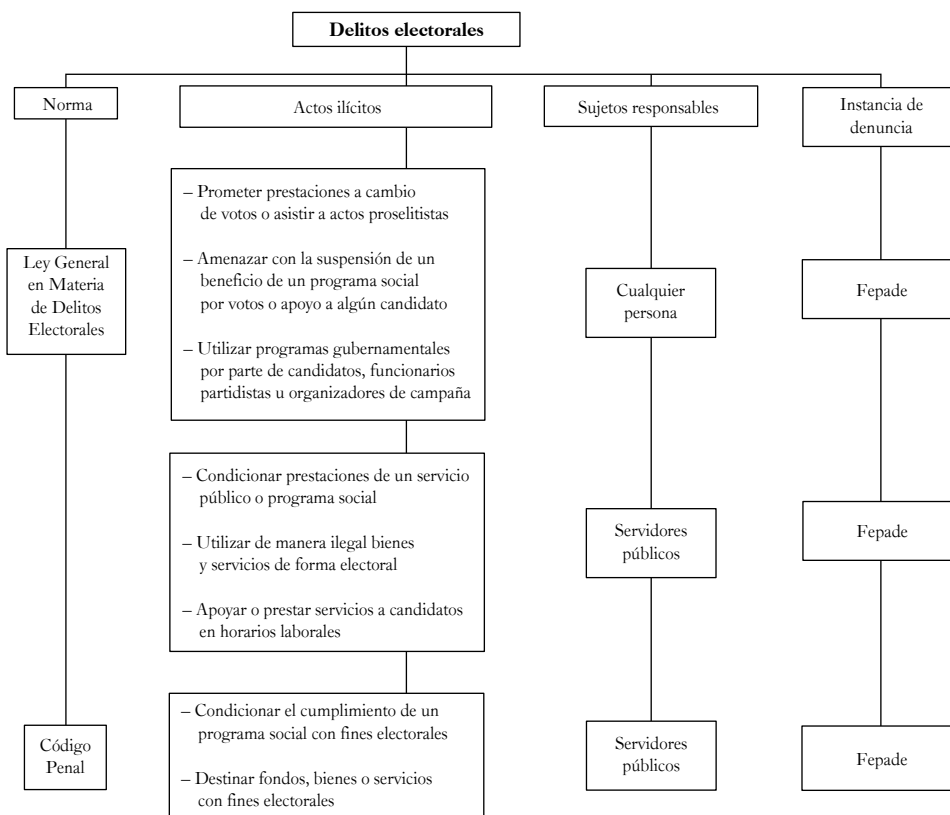
Si bien el término “blindaje electoral” no está incorporado en ninguna norma, en la actualidad existe un marco legal en materia electoral para la protección del ciudadano en el ejercicio de su derecho a un voto libre y sin condicionamientos de coerción como beneficiario de algún programa social.

¹ Programa de Blindaje Electoral de la Secretaría de Desarrollo Social 2015.

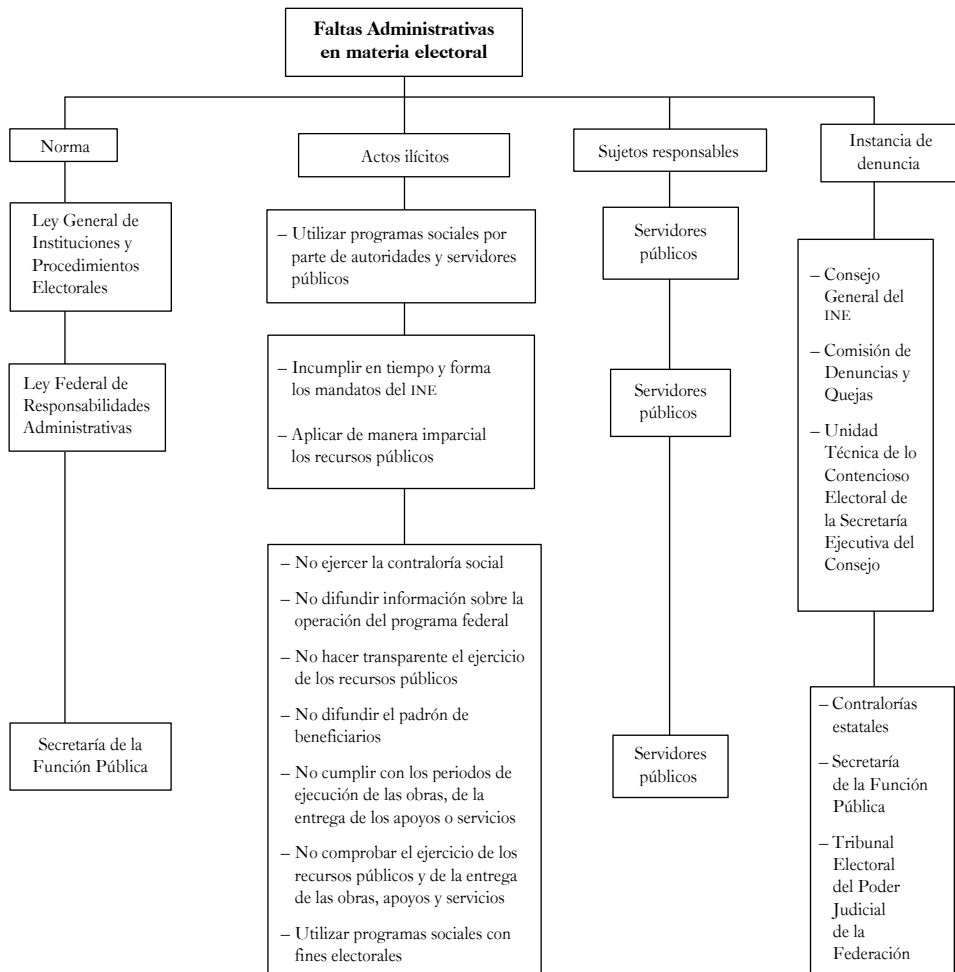
² Véase Instituto Nacional Electoral, Glosario Electoral, disponible en [<http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral#b>].

La legislación vigente cuenta con derechos e instrumentos sancionadores que permiten a los ciudadanos denunciar el uso de los programas sociales utilizados con fines electorales para favorecer a un partido político, en detrimento de otro, o que atente en contra del principio democrático, como la equidad en las contiendas electorales.

El uso de programas sociales con fines electorales o su condicionamiento constituye un delito y/o una responsabilidad administrativa. Un delito se define como “un acto u omisión que sancionan las leyes penales”, mientras que una responsabilidad administrativa es el “actuar ilícito de un funcionario, durante el desarrollo de sus funciones públicas”. En ambos casos la ley establece sanciones.



Fuente: elaboración propia.



Fuente: elaboración propia.

Una de las causas por las cuales ocurren delitos y actos ilícitos en la implementación de los programas sociales es el desconocimiento de la normatividad aplicable a la materia. De lo anterior, podemos preguntar: ¿Cuándo estamos frente a un delito electoral y cuándo frente a una falta administrativa?

Existen dos tipos de normas para proteger el uso electoral de los programas sociales: los que definen y sancionan los delitos electorales, a través de la Ley General

en Materia de Delitos Electorales, el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales; y, por otro lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Secretaría de la Función Pública, que identifican y sancionan las faltas de carácter administrativo por parte de los servidores públicos.

De este modo, ciudadanos, partidos políticos, autoridades electorales y autoridades públicas, pueden interponer quejas o denuncias ante el ministerio público, órganos electorales federal y local, contralorías de las entidades federativas y la propia Secretaría de la Función Pública.

A continuación se analiza el contenido de cada uno de estos marcos normativos que defienden el derecho ciudadano de acceder a los programas sociales, sin que sea perjudicado su poder de sufragio libre.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³

La fracción VII del apartado A del artículo 102 da sustento a la conformación de una Fiscalía Especializada en Materia de los Delitos Electorales, que a su vez estará integrada por agentes del Ministerio Público, quienes serán los responsables de investigar los delitos electorales.

Así mismo, la Constitución, en el apartado III del segundo transitorio, faculta a la Ley General en Materia de Delitos Electorales para establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas en el seguimiento de los delitos electorales.

Por otro lado, el artículo 134 de la Constitución es muy claro en señalar que la comunicación social que difundan los diferentes órdenes de gobierno y las instituciones públicas autónomas deben ser de carácter institucional con fines educativos o de orientación social y no promover la imagen o nombre de algún servidor público:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía,

³ Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf].

transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ley General en Materia de Delitos Electorales⁴

Fue aprobada por el Congreso de la Unión el 27 de junio de 2014 y tiene como antecedente el Código Penal Federal, pero en el marco de la reforma político-electoral se estableció esta ley especial que tipifica y castiga los delitos de naturaleza electoral.

En comparación con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) que regula distintas normas constitucionales que van desde los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, la organización de elecciones, las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, hasta la integración de los organismos electorales, la Ley General en Materia de Delitos Electorales define el evento de delito electoral, establece sanciones y faculta a las instancias correspondientes para su respectiva aplicación.

En el artículo 7, Fracción VII de dicha ley señala una sanción de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

⁴ Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf].

Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. Párrafo reformado DOF 27-06-2014.

Si la conducta especificada en el párrafo anterior es cometida por un integrante de un organismo de seguridad pública, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en el presente artículo.

De igual forma, se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición.

Por su parte, el artículo 11 impone una sanción de doscientos a cuatrocientos días de multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

I...

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.

Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo;

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores.

La Ley también sanciona a través de su Artículo 14 al precandidato, candidato, funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que aproveche fondos, bienes o servicios a través de programas gubernamentales. Es decir, se

sanciona tanto al candidato, como al funcionario partidista y organizadores de campaña que estén vinculados al hecho ilícito con prisión de dos a nueve años.

Esta ley define que los delitos electorales se persiguen solamente de oficio, es decir, que no requieren de una denuncia por parte de un querellante para iniciar las investigaciones, sino que la misma autoridad (ministerio público) tiene la facultad para poder iniciarlo. El procedimiento para seguir un delito electoral está sujeto al Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal⁵

Este código contiene el conjunto de medidas legales que sirven para regular, de manera unitaria, una determinada acción. En lo correspondiente a los delitos electorales, el Código Penal sanciona a los servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y candidatos a algún puesto de representación popular. Específicamente, para el caso de los servidores públicos, se contempla el procedimiento de inhabilitación e inclusive de destitución de su respectivo cargo, según la gravedad del delito.

Con relación al tema del uso de programas sociales, el artículo 407 fracciones II y III, sancionan el condicionamiento por el uso de programas públicos, o el uso de bienes o servicios a favor de un candidato o partido político:

Artículo 407.- Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

I...

II... Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

III... Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

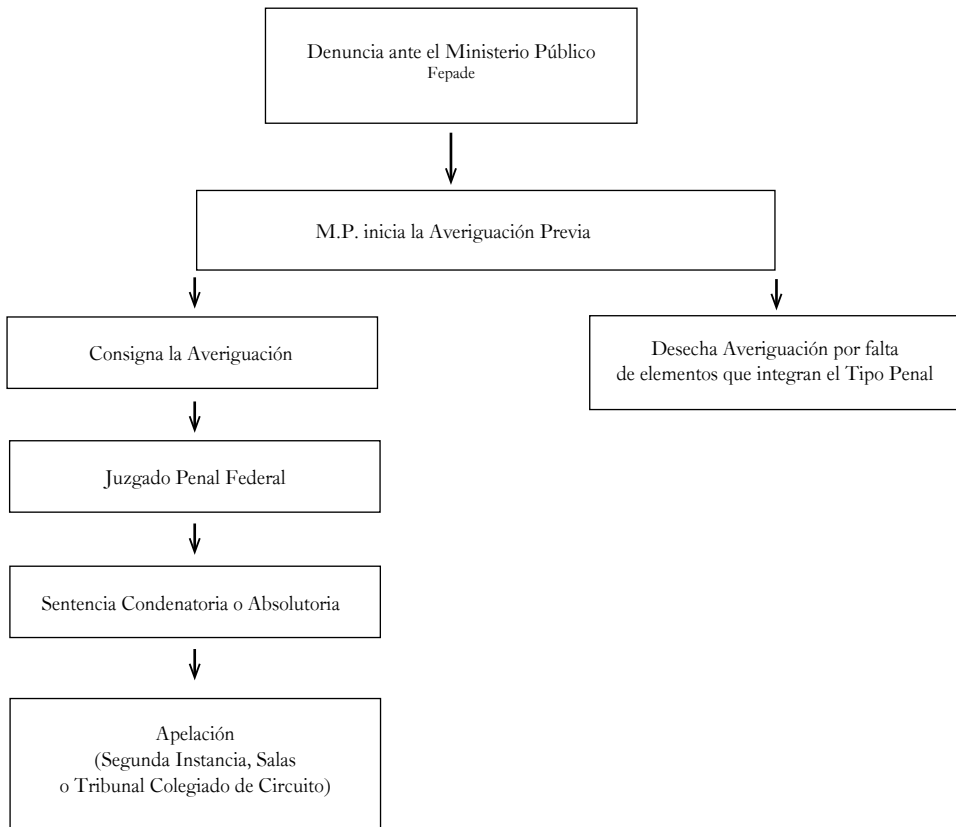
IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

⁵ Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_120315.pdf].

Código Federal de Procedimientos Penales

El Código Federal de Procedimientos Penales es el ordenamiento jurídico que regula el proceso penal de un delito y contempla los principios generales de dicho proceso y sus diferentes etapas. Tiene por objetivo establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, así como contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y los diferentes conflictos.

De manera general, un delito electoral, como cualquier otro sigue el siguiente circuito:



Fuente: elaboración propia.

La denuncia de un delito electoral entonces puede ser iniciada de oficio por el Ministerio Público, si lo considerada oportuno, o en su defecto, por cualquier persona (por querella). Una vez recibida la denuncia en el MP dan inicio las indagatorias correspondientes para determinar si existen elementos que perseguir y, si se considera que los hay, se consigna la averiguación ante un Juzgado Penal.

Una vez que el juzgador la recibe, inicia el procedimiento para determinar la culpabilidad o no del procesado y emite una sentencia, que puede ser condenatoria o absolutoria. En cualquier caso procede el recurso de apelación que se lleva a cabo en la segunda instancia en las Salas del Tribunal Superior de Justicia.

A pesar de que los delitos electorales se regulan por el Código Federal de Procedimientos Penales, es decir, sigue un procedimiento como cualquier otro delito del orden federal, es necesario tomar en cuenta que los tiempos de una elección son cortos, por lo que es necesaria una adecuación del actual proceso penal en materia electoral, a través de un nuevo código de procedimientos penales para delitos electorales con la finalidad de agilizar la investigación por parte de las autoridades y, en su caso, emitir la sanción correspondiente.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶

Una de las leyes que impulsan la protección de los derechos electorales es la recientemente creada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) aprobada el 23 de mayo de 2014, como parte del conjunto de la reforma política-electoral.

El libro octavo, artículo 442 de la Legipe señala que, además de los partidos políticos, agrupaciones políticas, candidatos, ciudadanos, observadores electorales, organizaciones, concesionarios de medios de comunicación, extranjeros, ministros de culto, las “autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales se encuentran sujetas a la observación de esta Ley y, por lo tanto, sujetas a sanción por infracción de sus responsabilidades.

⁶ Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf].

En el inciso E del artículo 449 se establece como causa de infracción: “La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato”, por parte de alguna autoridad o servidor público de cualquier poder, órgano de gobierno o autónomo.

Sin embargo, la ley no establece sanciones específicas para los servidores públicos que sean acreedores de alguna sanción en comparación de otros sujetos obligados, por lo que es necesario alertar que esta laguna legal en la actual Ley Electoral requiere ser más específica en las sanciones correspondientes para aquellas actuaciones que atentan en contra del voto libre y secreto, mediante el condicionamiento de programas sociales de origen público.

La Legipe define, que en el caso de este vacío normativo, se aplique de forma supletoria la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de tal manera que la imposición de sanciones a servidores públicos se desprenda de dicha norma, arriba mencionada.

En el caso de las quejas y denuncias impugnadas por el uso de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, cualquier quejoso puede iniciar un Procedimiento Especial Sancionador (PES), a través del Consejo General, la Comisión de Denuncias y Quejas y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del INE.

Para el Proceso Electoral Federal 2014-2015, el 25 de febrero de 2015 el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG67/2015:

Por el que se solicita el apoyo y colaboración de quienes fungen como titulares del ejecutivo federal, los ejecutivos locales, presidentes municipales y jefes delegacionales, para garantizar que la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco del proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2014-2015.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁷

En el tema de blindaje electoral existe una corresponsabilidad, tanto de los actores políticos y ciudadanos, como de las autoridades en sus distintos niveles. Particularmente estos últimos, se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual tiene por objetivo establecer las obligaciones, responsabilidades y sanciones a las que puedan ser acreedores los servidores públicos, en caso de incurrir en un uso indebido de sus funciones.

En dos fracciones del artículo 8 es clara su relación de reglamentar la conducta de los servidores públicos con apego a las leyes que evitan incurrir en un delito electoral al establecer:

XIX-C.- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales,

XIX-D.- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Secretaría de la Función Pública

Es la dependencia encargada de vigilar que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones y, con base en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sanciona y promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del Gobierno Federal.

Al igual que el INE, el 11 de abril de 2008, la Secretaría de la Función Pública emitió un Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y

⁷ Disponible en [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>].

operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. Dicho acuerdo busca establecer las bases para controlar los programas federales de desarrollo social.

Conforme al artículo 69 de la Ley General de Desarrollo Social, la Contraloría Social se define 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”.

Por su parte, el artículo 71 del mismo ordenamiento establece como funciones de la Contraloría Social:

- I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
- II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
- III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
- IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
- V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al financiamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

VIGESIMO.- Los Comités realizarán las siguientes actividades de contraloría social, sin perjuicio de las que establezca la Instancia Normativa atendiendo a las características de cada programa federal:

I...

II... Vigilar que:

- a) Se difunda información suficiente, veraz y oportuna sobre la operación del programa federal.
- b) El ejercicio de los recursos públicos para las obras, apoyos o servicios sea oportuno, transparente y con apego a lo establecido en las reglas de operación, en caso de que el programa federal de que se trate se encuentre sujeto a éstas.
- c) Se difunda el padrón de beneficiarios.

- d) Los beneficiarios del programa federal cumplan con los requisitos para tener ese carácter.
- e) Se cumpla con los periodos de ejecución de las obras o de la entrega de los apoyos o servicios.
- f) Exista documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos públicos y de la entrega de las obras, apoyos o servicios.
- g) El programa federal no se utilice con fines políticos, electorales, de lucro u otros distintos al objeto del programa federal.
- h) El programa federal no sea aplicado afectando la igualdad entre mujeres y hombres.
- i) Las autoridades competentes den atención a las quejas y denuncias relacionadas con el programa federal;

Particularmente la Ley General de Desarrollo Social establece la contraloría social para dar certeza y transparencia en el desarrollo de los programas sociales, a través de la publicidad de información respecto al mismo, con la finalidad de reducir las probabilidades de un mal uso.

Como puede verse, el país cuenta con diferentes leyes para garantizar que los servidores y funcionarios públicos no utilicen su posición de autoridad en el diseño e implementación de programas sociales con el objetivo de favorecer a algún candidato o partido político, al tiempo que con ello se garantiza el derecho de los ciudadanos a proteger el voto libre y secreto, mediante la solicitud de información o bien de denuncias ante las autoridades correspondientes.

CUADRO 1. *Marco normativo en materia de blindaje electoral*

Documento	Principales contenidos					
	Da sustento jurídico a la Fepade y al INE	Da pauta a la Ley General en materia de delitos electorales	Blinda a los Programas sociales del uso discrecional de los servidores públicos	Castiga al servidor público que utilice de manera ilegal los bienes y servicios a su cargo de forma electoral.	Los servidores públicos no pueden apoyar o prestar servicios a candidatos en horarios laborales	Sanciona a candidatos, funcionarios partidistas y organizadores de campaña, por el uso de programas gubernamentales
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Sanciona a quien prometa alguna prestación a cambio de votos o de asistir a eventos proselitistas	Castiga a quien amedace con suspender los beneficios de un programa social, por no votar o apoyar a un candidato o partido político	Sanciona al servidor público que condicione la prestación de un servicio público, aumentándose la pena en caso de programas sociales			
Ley General en Materia de Delitos Electorales						
Código Penal	Sanciona al servidor público que condicione el cumplimiento de un programa social con fines electorales	Castiga al servidor público que destine fondos, bienes o servicios con fines electorales				
Código Federal de Procedimientos Penales	Establece los principios generales del proceso penal y sus diferentes etapas.					
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Obliga a los servidores públicos a cumplir con la normatividad en materia electoral	Establece como causa de sanción la utilización de programas sociales, por parte de autoridades y servidores públicos	De forma supletoria utilizan la Ley General en Materia de Delitos Electorales	Creó un Acuerdo que garantiza que el cumplimiento de los programas sociales se apeguen a su objeto y a las Reglas de operación		

Documento	Principales contenidos				
	Establece las sanciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos en el uso de los recursos públicos y de sus funciones	Obliga a los servidores públicos a apegarse a la legislación electoral aplicable			
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos		Se basa en el artículo 71 de la Ley General de Desarrollo Social, en la que prevé vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación correcta de los programas federales.	La Contraloría social estará integrada por Comités, quienes vigilarán, entre otras, que se difundan los padrones de beneficiarios; que los programas federales no se utilicen con fines políticos-electorales.	Los Comités emitirán un informe anual el cual deberá de contener, entre otros, si detectaron que algún programa federal fue utilizado con fines políticos-electorales.	
Secretaría de la Función Pública	Crea un acuerdo sobre los lineamientos de la contraloría social que vigilan los programas federales de desarrollo social para que los servidores públicos se apeguen a la legalidad en el uso de sus funciones.	Por otro lado, atenderá las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, facultándolo para presentar dichas denuncias ante los órganos competentes.		También deben de informar si recibieron quejas o denuncias sobre la aplicación y ejecución de un programa federal.	

Fuente: elaboración propia.

2. Antecedentes históricos del blindaje electoral

El blindaje de los programas sociales es una estrategia de los gobiernos y la sociedad civil para garantizar la protección de los derechos sociales y con ello consolidar la construcción de la ciudadanía social, que permita a los habitantes de un Estado asegurar la libertad de ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos sin condicionamientos.

Actualmente se define al blindaje electoral como el conjunto de estrategias, mecanismos y procesos contruidos en la operación de los programas focalizados que impiden que las personas, familias o comunidades que reciben los beneficios del programa puedan ser susceptibles de ser inducidas a votar por algún candidato o partido político. Uno de los objetivos del blindaje es convertir a los beneficiarios en titulares de derechos y asegurar que los operadores de dichos programas se asuman como servidores públicos y no como operadores políticos de campaña.¹

El primer antecedente del blindaje electoral se encuentra en la creación de la Contraloría Social el 5 de febrero de 1991, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Durante ese periodo, la Contraloría Social fue una forma avanzada de control administrativo ejercido por los ciudadanos, quienes vigilaban y fiscalizaban recursos públicos y, a su vez, evaluaban el desempeño de los funcionarios públicos. En 1992 nacerían los organismos públicos de carácter autónomo con lo que se abonaba en el camino de la transparencia en el país, principio subyacente en el tema de blindaje.

¹ Jusidman, Clara (2007), *Ciudadanía social y derechos políticos*, PNUD.

Más adelante, en 1994 dieron inicio las actividades de observación electoral que habían sido aprobadas por ley un año antes.² Desde entonces, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) administró y brindó asistencia técnica al llamado Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, con observadores electorales, que contaron con recursos presupuestales e institucionales que el Estado mexicano destinó para su promoción, capacitación y asistencia técnica.³ La observación electoral ha ido de la mano con la apertura en materia de transparencia y rendición de cuentas, donde se inserta el blindaje electoral. El día de hoy se puede señalar que dicha observación ha evolucionado desde aquella concentrada exclusivamente en el día de la jornada electoral hasta las diversas etapas y actores de los procesos electorales.

En ese marco de apertura de 1994 surgió la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade) encargada de “garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia”.

De acuerdo con Ackerman y Sandoval a nivel normativo, es en 1996, que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que normaba al IFE estipuló la prohibición del uso de los programas gubernamentales para la compra de votos y otras formas de manipular a los votantes; también facultó al Consejo General (CG) del IFE para fiscalizar el gasto público y garantizar que no fuera utilizado con fines políticos.

Derivado de lo anterior, en 1997 se creó la Comisión del Consejo General para conocer los actos que generaban presión o coacción del voto entre los electores, así como otras faltas administrativas. En ese entonces, la Comisión recibió, investigó y sancionó las quejas recibidas. La creación de dicha Comisión fue impugnada por el PRI ante el máximo Tribunal, dando como resultado, la anulación de la creación de la Comisión con el argumento de una supuesta “extralimitación del mandato por parte del CG del IFE”.

Otra instancia que también ha contribuido a hacer más transparente el uso de los recursos públicos es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como órgano vigilante del gasto social.

² Murayama, C. (2013), “La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, pp. 3-38.

³ PNUD-UNAM (2013), *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, pp. 3-38.

De acuerdo con Ackerman y Sandoval, antes del 2000 el Congreso de la Unión se enfocó a fiscalizar el uso del gasto social con fines políticos, interés que se ha reducido con posterioridad. En la LVII Legislatura de 1997 al 2000, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que permitió que los partidos de oposición implementaran, por primera vez, mecanismos de fiscalización en el uso del gasto público. El primer esfuerzo fue la creación de una comisión especial (en 1997) que investigó la posible malversación de fondos en las elecciones para gobernador en los estados de Tabasco y Veracruz. En ese entonces, el congreso de Tabasco interpuso una controversia constitucional, argumentando la inexistencia de una razón para que la Cámara de Diputados fiscalizara directamente el gasto público y, mucho menos, el gasto de los gobiernos estatales, en particular.

Frente a esta queja, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor de la Cámara de Diputados. Sin embargo, como señalan Ackerman y Sandoval, a pesar de no haberse implementado, esta acción sentó las bases para que, posteriormente, se diera continuidad a la creación de comisiones especiales que investigaran la posible malversación del gasto gubernamental con fines políticos en las entidades federativas.

Ejemplo de ello es que el 9 de diciembre de 1999, la Cámara de Diputados creó una Comisión Especial para investigar el uso de recursos públicos durante la elección presidencial del 2000.

Entre las facultades de dicha comisión se encontraban las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento del ejercicio del gasto público para que no fuera usado con fines proselitistas.
2. Presentar denuncias procedentes ante las autoridades competentes.
3. Recibir quejas y denuncias relacionadas con su objeto.
4. Orientar a aquellas personas que soliciten asesoría con el fin de presentar denuncias penales, declaración de procedencia o de juicio político.⁴

En este mismo periodo y por lo que respecta a la Contraloría Social creada en 1991, se puede decir que durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) su actuación fue prácticamente nula, a pesar de que siguió existiendo dentro de la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo.

⁴ Ackerman, John M. e Irma Eréndira Sandoval (2007), *Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México. Teoría, práctica y propuestas*, PNUD.

Ya en funciones el gobierno de la alternancia (que inicia en el año 2000), el control social mostró un balance desigual, ya que por un lado se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Desarrollo Social, que protegían los derechos a la participación ciudadana, el control y la vigilancia social; pero por otro lado, no se logró trascender aquellas deficiencias y limitaciones que tenía la Controlaría Social, como la falta de visibilidad, poca eficiencia y dificultades de participación de los ciudadanos en acciones de vigilancia y control.

Así, en los años 2000 y 2001, el 30% de las auditorías para el análisis de las cuentas públicas fueron a programas sociales. De acuerdo con John Ackerman,⁵ esta tendencia ha disminuido de tal suerte que ahora se realizan auditorías financieras, que si bien son importantes, no evitan ni sancionan el uso del gasto social con fines políticos.

También en el año 2000, pero dentro del gobierno federal, se dio un impulso a los temas electorales, y se formó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción que, en conjunto con la Fepade en 2001, diseñaron la política pública denominada *Blindaje Electoral* con el propósito de “garantizar que en tiempos electorales el ejercicio de los recursos públicos y los programas sociales se hagan conforme a la ley, propiciando así que el proceso político electoral se desarrolle en un plano de equidad, probidad, certeza y transparencia entre los actores políticos”. Como señala Altamirano:

El inicio de BE tuvo vigencia entre el 13 de mayo de 2003 y el 30 de noviembre de 2006 con el apoyo de nueve entidades de gobierno. Fue soporte para organizar entre las instituciones, institutos políticos y sectores sociales un total de mil 726 eventos relacionados con la cultura de legalidad y de la denuncia, así como tópicos afines con los valores democráticos.

Ya en el proceso electoral 2008-2009, de nueva cuenta, el gobierno central, junto con 29 dependencias, retomó el BE a finales de enero de 2008, con el fin de generalizar conocimientos firmes y principios sólidos que promovieran el apego a la legalidad en el ámbito de los poderes públicos.⁶

⁵ Idem.

⁶ Altamirano, Mijaél (2010), “Democracia, clientelismo político y blindaje electoral”; en *Revista Fepade Difunde*, núm. 19, junio 2010, Fepade.

En el 2003 México firmó la Convención Interamericana contra la Corrupción donde se obligó a establecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las ONG para prevenir la corrupción. El acuerdo se vio reflejado un año después con la aprobación de la Ley de Transparencia y la Ley de Desarrollo Social.

De este modo, en prácticamente una década, la Constitución Mexicana, los acuerdos internacionales, las leyes generales y federales, así como las reglas de operación, fijaron las bases en términos normativos para el fortalecimiento de mecanismos de control y vigilancia, por parte de las ONG y la ciudadanía, a los servidores públicos y al gobierno en general.

Como se ha señalado y como parte del esfuerzo por incentivar la participación ciudadana en la vigilancia de los programas sociales, a principios de 2004 se creó la Ley General de Desarrollo Social, contemplando la instauración de un Consejo Consultivo de Desarrollo Social, cuyo objetivo era analizar y proponer programas y acciones que incidieran en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Sin embargo, como se trató de un órgano consultivo, sólo podía emitir opiniones y formular propuestas y no sanciones en contra de alguna irregularidad en el desempeño de las funciones del mal uso de los recursos públicos.⁷

Bajo ese mismo tenor, el Gobierno Federal coadyuvó junto con la sociedad civil, en un esquema enfocado a proteger las elecciones de cualquier mal uso de los recursos destinados a programas sociales. Por ejemplo, en 2005 el Programa de Fondos de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) se enfocó en Blindaje Electoral: “En 2005 se presentaron 14 proyectos de observación electoral y protección de programas sociales, y en 2006 esta cifra subió a 59. De estos, se apoyó con un total de casi 20 millones de pesos a 49 organizaciones (11 en 2005 y 38 en 2006) que realizaron acciones de vigilancia y observación en prácticamente todo el territorio nacional”.⁸

⁷ Cunill, Nuria (2007), *La rendición de cuentas y control social. Una aproximación conceptual*. PNUD.

⁸ “En este sentido, sobresalen las acciones de vigilancia de organizaciones como Servicios para una Educación Alternativa, Alianza Cívica, o Educación y Ciudadanía, que realizaron acciones en 24 estados de la República. En años anteriores, experiencias como “1000 mujeres por la transparencia” de la organización social Centeotl en Oaxaca, o Radio Teocelo en Veracruz, han sido premiadas por la Sedesol en este sentido. A esto se suma la participación de organizaciones académicas que fueron comisionadas por el Consejo Consultivo de Desarrollo Social para llevar a cabo una investigación

Sin embargo, durante las elecciones de 2006 (con el PAN en el poder), el Congreso de la Unión no creó una Comisión Especial como había ocurrido durante las elecciones del 2000, sino que únicamente emitió una serie de puntos de acuerdo que exhortaban a los gobiernos federal, estatal y municipal a evitar el uso de los fondos gubernamentales con fines políticos (de esta acción derivaron escasos resultados).

En este sentido, si bien de cara a la transición política hubo un énfasis en estas medidas, con el cambio de partido en el Poder Ejecutivo se observó una disminución en el interés y tratamiento de fiscalizar los recursos públicos con fines político electorales desde el ámbito del Poder Legislativo. En su lugar se han dado estrategias de blindaje como políticas de las instituciones y de su buena voluntad para acatar la norma.

De cara a la elección de 2006 surgió el proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales ejecutado por el PNUD, con el objeto de desalentar e inhibir la utilización, político-electoral de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México; dicho proyecto estuvo auspiciado con fondos del gobierno de México.

De este último se desprendió el Seminario internacional “Candados y derechos. Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”, realizado en 2007 por una convocatoria de la Oficina del PNUD en México, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) e Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., como un espacio de análisis y reflexión acerca de las prácticas partidistas y gubernamentales para evadir los candados en el uso de programas sociales.

De dicho seminario surgió la distinción de tres esferas generales de protección de los programas sociales a las que denominaron *candados*, *contrapesos* y *ventanas*, y cuya interrelación formula una visión integral de protección electoral de los mismos, éstos son:

sobre el uso electoral de programas sociales en las elecciones estatales de 2004 y 2005 (Fundar *et al.*: 2006).” Véase Hevia, Felipe (2007), Contraloría Social y Protección de Programas Sociales, PNUD. Disponible en [http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0072.pdf].

- En la *esfera de los candados* se enfatiza el diseño, creación y vigilancia de la normatividad de los programas sociales.
- En la *esfera de los contrapesos* se ubica a las instancias que equilibran al personal responsable de la gestión de los programas sociales.
- En la *esfera de las ventanas* coexisten una multiplicidad de formas de participación, que van desde las más “institucionalizadas”, en el sentido de su inclusión en las estructuras operativas, como los consejos consultivos, hasta las menos formales como el caso de las organizaciones sociales que monitorean la operación de los programas sociales. Es aquí en donde se identifica la relación del Estado con la sociedad.⁹

Como puede verse, la propuesta surgida de dicho seminario va en el sentido de observar tanto la normatividad de los programas sociales, a los funcionarios y operadores de los mismos, hasta la integración de la sociedad civil en el seguimiento de los programas sociales, con el fin de evitar desvíos de recursos.

En las últimas elecciones hemos sido testigos del cambio en la forma de hacer campañas electorales, por lo que otro ámbito que debió ser regulado como parte del blindaje electoral fue la publicidad de los programas emitidos por el gobierno. Así, el Decreto de reformas constitucionales número 178, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 incorporó un párrafo octavo al artículo 134 en los siguientes términos:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público

Con esta reforma se buscó evitar que el gobierno utilizara la publicidad de los programas como un arma electoral a favor de su partido durante el periodo de campañas electorales.

⁹ PNUD (2007), Blindaje electoral y derechos sociales. Informe de conclusiones y propuestas. Disponible en [http://www.programassociales.org.mx/biblioteca/Blindaje_Electoral_y_Derechos_Sociales_Informe_de_conclusiones_y_propuestas.pdf].

Así, en los años subsecuentes, la observación electoral y los mecanismos de control se desarrollaron con menos ímpetu por parte del gobierno, pero con mayor participación de la sociedad civil. Para el proceso electoral 2009, por ejemplo, INCIDE Social, A.C. creó un proyecto piloto que puso a prueba una herramienta para la observación y diagnóstico de la protección de programas sociales, estatales y municipales, dirigido a organizaciones de la sociedad civil.¹⁰ Lo anterior como una respuesta para observar algunos fenómenos que se intensificaron en los procesos electorales como las acciones dirigidas a comprar, coaccionar o inducir el voto a través de estrategias como el uso discrecional de los recursos públicos y, de manera específica, del uso político-electoral de los programas sociales federales y locales.

Sin embargo, tanto en dicha elección como en los comicios del 2011-2012, pareciera que los avances en materia de blindaje han cedido y las prácticas de compra, coacción y desvío de recursos han vuelto a tomar fuerza, a pesar del aparente fortalecimiento de las normas. Organizaciones como Equipo Pueblo señalan en su informe final de observación 2012:

[...] las acciones de blindaje electoral tuvieron una baja intensidad, se desarrollaron ya iniciado el proceso electoral y principalmente se enfocaron a informar a los servidores públicos sobre sus derechos políticos electorales y las responsabilidades en que incurrir las personas que cometen delitos electorales. En materia de blindaje electoral para prevenir el uso de programas sociales para fines clientelares, las acciones realizadas fueron planeadas a destiempo, pobres y aisladas. En este tema se aprecia un marcado retroceso en comparación del año 2006. La estrategia de blindaje electoral que en años anteriores tuvo cierto impacto en la inhibición de la utilización de recursos públicos con fines proselitistas y/o partidistas, durante el actual proceso electoral se redujo a su mínima expresión, ello representa un retroceso importante que impacta directa y negativamente en la construcción de ciudadanía de amplios sectores de la población y la calidad de la democracia que estamos construyendo como país.¹¹

Para el 2013, el Senado de la República creó la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos Electorales, con el fin de realizar un uso transparente

¹⁰ INCIDE Social (2009), *Estándar mínimo para la protección de programas sociales. Una herramienta diagnóstica*, México.

¹¹ DECA, Equipo Pueblo (2012), Informe de observación electoral 2012.

y sin fines políticos de los programas sociales, los servicios o bienes públicos provistos, administrados o financiados por la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal durante los procesos electorales de ese año.

Cabe señalar que también en el año 2013, en el marco de dichas elecciones locales, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, junto con los integrantes del Pacto por México, suscribieron un Adéndum, en el que se tomaron acuerdos con los que se reafirmaba la confianza, la transparencia y la equidad en la contienda electoral y, sobre todo, que los servidores públicos se ajustaran con estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes en la materia. Ya que en caso de incumplimiento por parte de algún servidor público, éste se haría merecedor de las sanciones correspondientes a las disposiciones jurídicas aplicables en cada caso.

No debe dejar de mencionarse las medidas operativas de la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia que ha implementado el Programa de Blindaje Electoral durante los procesos electorales federales, locales o concurrentes, cuyo objetivo principal es instrumentar acciones encaminadas para que sus servidores públicos, y, en específico, los que están involucrados con la operación de los programas sociales, se abstengan de hacer uso del recurso público para favorecer a un candidato o partido político.

Dentro de las acciones centrales que implementa la Sedesol, está la de adelantar la entrega de apoyos de los programas sociales, ya sea en dinero, en especie o en obras, y con ello no obstaculizar el buen desarrollo de la jornada electoral en el sentido de que no se alteren la libertad del voto y la equidad. Sin embargo, esta acción no implica la suspensión de la operación ordinaria de los programas sociales, ya que los derechos sociales de los beneficiarios se verían afectados; por ejemplo los relativos a los programas de Liconsa y Diconsa, ya que por el manejo de artículos perecederos, se debe de continuar con la entrega de conformidad con las reglas de operación.

Otras de las acciones de la Sedesol en época electoral son las correspondientes a la suspensión de asambleas o reuniones públicas, la de resguardo del parque vehicular, así como la verificación y blindaje de inmuebles; la primera se encamina a que los servidores públicos eviten condicionar el voto por algún candidato o partido; en el segundo caso, señala que no se utilicen los vehículos oficiales con fines electorales; y en lo que respecta a la tercera acción, refiere que 48 horas previas a la jornada electoral, las instalaciones de la dependencia, son verificadas para corroborar que

no existan elementos, símbolos o distintivos o cualquier referencia de propaganda político-electoral, o que no se encuentren grupos de personas dentro de las instalaciones, con fines electorales.

Por ejemplo, el 26 de marzo de 2014 fue emitido el Programa de Blindaje Electoral para el proceso electoral del 6 de julio en los estados de Coahuila y Nayarit y los procesos electorales extraordinarios en los estados de Oaxaca, Veracruz y Puebla. Se trató de un programa que incluyó la entrega por adelantado de los programas sociales, suspensión de la difusión de propaganda institución; suspensión del desarrollo de asambleas o reuniones públicas; la suspensión de la circulación de vehículos 48 horas antes de la jornada electoral y la realización de acciones preventivas tales como la instalación de un Comité Preventivo de Blindaje Electoral, así como capacitación a servidores públicos, operadores, beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos sobre las medidas del programa.

En suma, es claro que las medidas de blindaje electoral han sido significativas en el marco de brindar elecciones encaminadas a procesos electorales más equitativos. No obstante, aún se siguen dando malas prácticas por parte de algunos servidores públicos, y aún más, en las entidades federativas, en donde los programas aplicados de blindaje electoral, distan mucho de lo aplicado a nivel federal. Por lo que una igualdad en los criterios en la aplicación de blindaje por parte de las autoridades estatales, podría mitigar el uso de los programas sociales a favor de un candidato o partido político.

En México hoy día todavía persisten prácticas clientelares y el uso de los recursos del Estado con fines electorales y, en la medida que algunos gobiernos muestran voluntad política para instrumentar medidas de fortalecimiento de los programas sociales para evitar su uso electoral, otros partidos y gobernantes desarrollan mecanismos para evitar cumplir la ley o sin más la violan. A esto se adiciona un bajo interés ciudadano en la observación electoral que se hace evidente en la paulatina disminución del número de observadores electorales en cada proceso.

El blindaje electoral ha buscado garantizar que los programas y los recursos públicos se manejen de forma transparente, sin fines electorales, y sobre todo, que los servidores públicos no hagan uso indebido de sus funciones y recursos públicos que están bajo su responsabilidad.

A pesar de que nuestro país ha avanzado con acciones que han tratado de inhibir y combatir la corrupción que se le ha dado a los programas sociales con fines

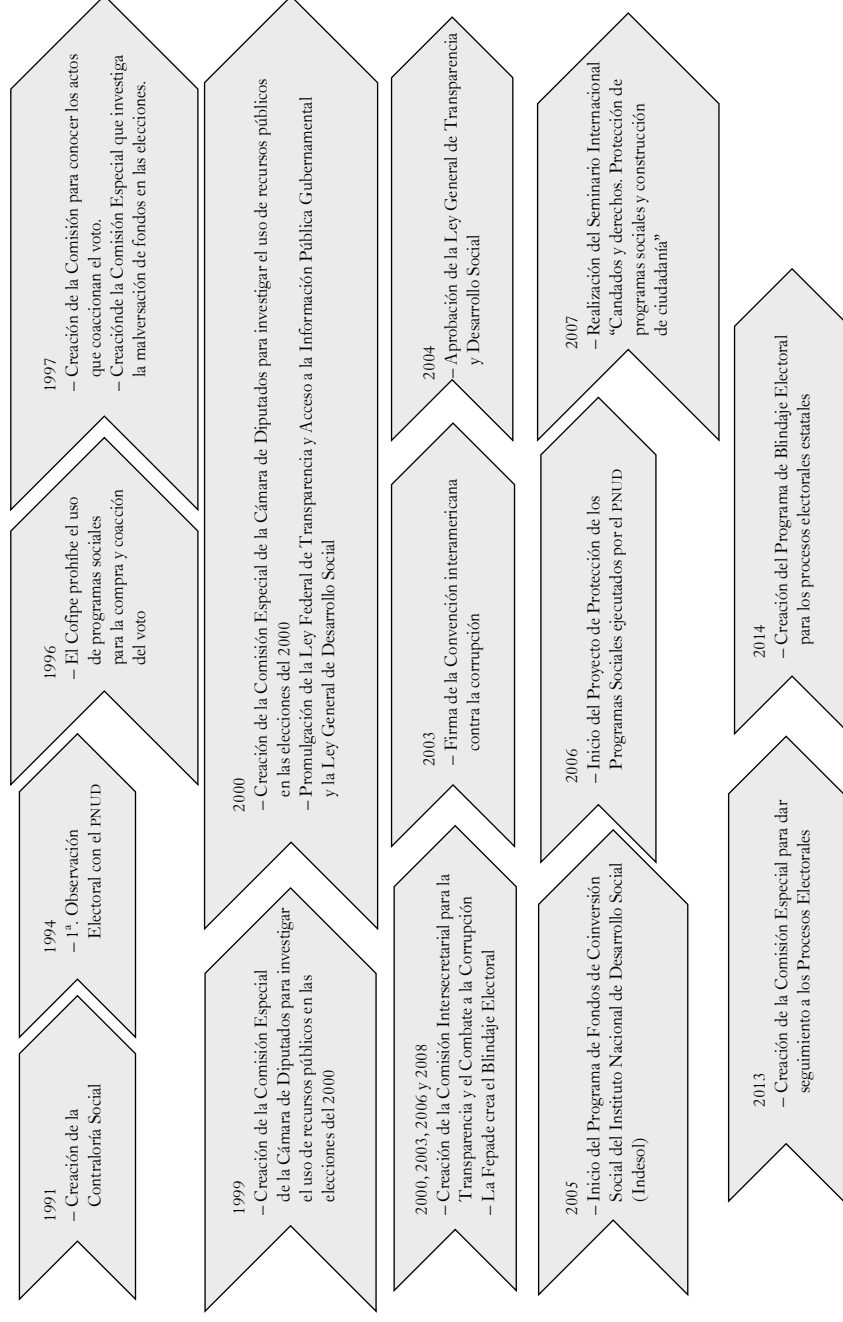
político-partidistas, a través de monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social, entre otras, aún existen debilidades en la rendición de cuentas, transparencia y legalidad de las áreas de gobierno encargadas de llevar a cabo programas sociales, por lo que es necesario fortalecer acciones de contraloría social, que de acuerdo con Hevia debería incluir los siguientes elementos:

- Una mayor transparencia y acceso a la información
- El fortalecimiento de los sistemas formales de control y la coordinación inter-institucional.
- Fortalecer la coordinación de los programas sociales y los órganos de control.
- Facilitar las formas para presentar quejas y denuncias.
- Fortalecer la eficiencia de las resoluciones.
- Capacitar a funcionarios relacionado con las acciones de la controlaría social y en la definición de los delitos electorales.
- Limitar y normar el uso indirecto de los programas sociales.
- Transparentar el uso de los programas sociales.
- Disminuir instancias de *discrecionalidad*.¹²

Es necesario que el ejercicio de instrumentos de transparencia y fiscalización no sea usado como un medio de los partidos políticos de oposición para exhibir el desempeño del partido gobernante; y que abandonan una vez que asumen el poder. El blindaje electoral debe evitar tener una dependencia partidista y convertirse en una política permanente de la propia consolidación democrática del país.

¹² Hevia de la Jara, Felipe (2007), *Contraloría social y protección de programas sociales*, PNUD. 47 pp

Historia del blindaje electoral en México



Fuente: elaboración propia.

3. Análisis de las medidas de blindaje electoral 2015

En el marco de esta investigación, se planteó como un primer objetivo identificar y analizar la pertinencia de las medidas de blindaje electoral de los programas y acciones sociales. Para ello se consideró la realización de una observación de las medidas específicas de blindaje emitidas por el Poder Ejecutivo Federal y los poderes ejecutivos locales de tres entidades seleccionadas, las diversas secretarías de estado, las secretarías estatales y los órganos electorales.

El presente capítulo da cuenta de las medidas observadas para 2015 abordando en un primer momento las ubicadas en el ámbito federal y en un segundo apartado las correspondientes a las tres entidades de la República estudiadas: Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato.

Tanto para la investigación a nivel federal como para la local se consultaron las páginas de internet de los gobiernos respectivos, dependencias o secretarías involucradas, órganos electorales, Instituto Nacional Electoral, así como gacetas oficiales. Asimismo se realizaron diversas solicitudes de información de las cuales se da cuenta en cada apartado.

Medidas de blindaje electoral federales 2015

Durante los primeros meses del 2015, a través del sistema de transparencia gubernamental Infomex Gobierno Federal (www.infomex.gob.mx), INCIDE Social solicitó a diversas dependencias federales que operan programas sujetos a reglas

de operación y subsidios, saber qué medidas de blindaje electoral adoptarían para el proceso electoral 2014-2015. Para ello se consideraron las siguientes preguntas:

¿Se consideraron algunas medidas de blindaje electoral para los programas y acciones de esta dependencia durante 2015?

En caso afirmativo ¿cuáles son esas medidas?

¿Dónde se pueden consultar o remitir archivos o documentos?

En caso negativo, ¿por qué no se consideran medidas de blindaje si la dependencia maneja programas sujetos a reglas de operación y subsidios?

La solicitud fue dirigida a las siguientes instituciones del Gobierno Federal: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Energía (Sener), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Salud (Ssa) y Secretaría de Turismo (Sectur).

Las respuestas a las solicitudes destacan que:

- Las instituciones que sí consideraron medidas de blindaje electoral, principalmente llevaron a cabo actividades de capacitación, publicación de materiales informativos, difusión de comunicados internos y suspensión de propaganda institucional.
- Aquellas instituciones que no implementaron medida alguna, argumentaron que fue así porque no llevan a cabo programas sociales sujetos a reglas de operación ni otorgan subsidios.

MEDIDAS DE BLINDAJE ELECTORAL IMPLEMENTADAS

DIFUSIÓN

Las actividades de difusión se dirigieron principalmente a informar sobre lo siguiente: información general de los procesos electorales; el papel que juegan los servidores públicos en la coyuntura electoral, la necesidad de actuar con im-

parcialidad en la utilización de los recursos públicos, así como sus obligaciones y responsabilidades; faltas administrativas y delitos electorales; la prohibición de la propaganda institucional para evitar la promoción personalizada o de logros de gobierno; normas, reglamentos y acuerdos del Instituto Nacional Electoral que regulan la función electoral.

Los medios por los cuales se realizó la difusión son: digitales (correo electrónico, intranet, página web institucional, boletines informativos, revistas electrónicas); impresos (carteles, recibos de pago, circulares).

Asimismo, el IMSS (Prospera), la SEP y la Sedesol incluyeron en los recibos de pago que entregaron a sus empleados durante el periodo que duraron las campañas, leyendas sobre el carácter público de los programas sociales y la importancia que tienen las elecciones para los procesos democráticos de nuestro país.

CAPACITACIÓN

El personal de varias dependencias y entidades del Gobierno Federal recibieron cursos de capacitación de parte de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade), tanto de carácter presencial y videoconferencia. Dicho curso se llamó “Prevención del delito y blindaje electoral”.

Por su parte, la Sedesol llevó a cabo un curso de capacitación propio, basado en dos etapas. En la primera etapa se abordó la Reforma Política Electoral 2014; mientras que la segunda se dieron a conocer las acciones a realizar con motivo de la Estrategia del Programa de Blindaje Electoral 2015. La primera etapa sólo fue dirigida a servidores públicos; la segunda incluyó la participación de personas beneficiarias. Según una respuesta de solicitud de información, a esta capacitación asistieron 243 883 personas, de las cuales 36 682 son servidores públicos y 207 201 son beneficiarios de programas sociales.¹

PUBLICACIONES

Se elaboraron diversas publicaciones, cuyo objetivo general fue informar, por un lado, a los servidores públicos sobre responsabilidades y obligaciones durante el proceso electoral, además de las faltas administrativas y los delitos electorales; y

¹ Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social a la solicitud de información 0002000071915, con fecha del 12 de junio del 2015.

por el otro, informar a las personas beneficiarias de los programas sociales sobre sus derechos.

Las publicaciones más difundidas fueron *Guía Preventiva para Servidores Públicos en relación con las Elecciones* (Fepade) y el *Programa de Blindaje Electoral 2015* (Sedesol). Enseguida se enlistan todas las publicaciones, seguido de las instituciones que las elaboraron:

- *Guía Preventiva para Servidores Públicos en relación con las Elecciones* (Fepade)
- *Programa de Blindaje Electoral 2015* (Sedesol)
- *Guía de Derechos de las Personas Beneficiarias de Programas Sociales* (Sedesol)
- *Guía Anticorrupción* (Sedesol)
- *Guía de Blindaje Electoral para el Programa de Empleo Temporal* (SCT-Subsecretaría de Infraestructura)
- *Protocolo Electoral 2015* (SHCP).

SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

Para evitar la utilización de los programas sociales y medios de comunicación institucionales para la promoción personalizada de servidores públicos, o bien la promoción de un precandidato o candidato, constitucional y legalmente está prohibida la propaganda gubernamental. Por lo que este año, en atención al acuerdo INE/CG61/2015 emitido por el INE en materia de prohibición de la propaganda gubernamental, varias dependencias y entidades del Gobierno Federal, así como sus órganos desconcentrados y unidades administrativas en los tres niveles de gobierno, restringieron la propaganda de sus programas sociales y logros de gobierno.

RESTRICCIONES A SERVIDORES PÚBLICOS

De igual manera, la normatividad define las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos durante los procesos electorales. De esta forma, con base en el acuerdo INE/CG66/2015 emitido por el INE en materia de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, la mayoría de las dependencias y entidades reportó que informaron a su personal sobre sus derechos, obligaciones y responsabilidad durante la coyuntura electoral.

OTRAS MEDIDAS DE BLINDAJE ELECTORAL

- Apego a las reglas de operación de los programas sociales. Únicamente la Unidad Administrativa del IMSS-Prospera y la Sedesol reportaron como medida de blindaje electoral el apego a sus reglas de operación.
- Suspensión de entrega de recursos. La Sedesol y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública manifestaron que llevaron a cabo la suspensión de la entrega de recursos de sus programas sociales.
- Suspensión de reuniones masivas con beneficiarios de programas sociales.
- Apego a las normas en materia electoral.

A continuación se describen, de forma amplia, las medidas de blindaje electoral implementadas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal:

CUADRO 2. *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de la medida o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Unidad del Programa IMSS-Prospera		
Apego a las Reglas de Operación del Programa IMSS-Prospera 2015; difusión de un comunicado en materia de blindaje electoral	Reglas de Operación del Programa IMSS-Prospera 2015, numeral 3.6.1, fracción V	La Unidad del Programa emitió la Circular 320/2015 (19/02/2015) titulada <i>Información básica en materia de Blindaje Electoral en el ámbito del Programa IMSS-Prospera</i> , con motivo de los procesos electorales ordinarios. Asimismo, se gestionó con la División del Sistema de Información de Administración de Personal del IMSS, para que entre los meses de abril y mayo fueran incluidos en los comprobantes de pago de los trabajadores del Programa IMSS-Prospera, mensajes relacionados con la naturaleza pública del Programa y con los valores democráticos que guían su actuar.
Dirección de Administración		
Cursos de capacitación; promoción y difusión interna de mensajes sobre blindaje electoral.	CPEUM; LOAP; LFRASP; Ley en Materia de Delitos Electorales; Legipe; COFIPE; Código Penal Federal; Código Federal de Procedimientos Penales.	Curso de capacitación <i>Prevención del delito y blindaje electoral</i> , impartido por la Fepade a servidores públicos del nivel central, delegaciones y unidades médicas de alta especialidad. Promoción y difusión interna del blindaje electoral a través de los siguientes medios: correo electrónico institucional, revista electrónica del IMSS, BoletIMSS, banner en intranet, carteles impresos, mensajes en los tarjetones de pago.

CUADRO 2. *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de la medida o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Órgano Interno de Control		
Difusión de circular informativa sobre delitos electorales	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 8	Se dirigió una circular a los directores normativos, delegados, y directores de las unidades médicas de alta especialidad, solicitándoles informar a los empleados que tienen a su cargo que: • Si conocen de conductas que puedan constituir una responsabilidad por incumplimiento o violación de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos federales, podrían presentar una queja o denuncia ante el Órgano Interno de Control o la Secretaría de la Función Pública. • Si conocen algún hecho que pudiera constituir un delito electoral federal, podrían denunciarlo al Ministerio Público o la Fepade.
Dirección Jurídica		
Difusión de un oficio con las Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos	Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG66/2015	Se dirigió un oficio a los directores normativos, delegados regionales, estatales y del Distrito Federal, y directores de unidades médicas de alta especialidad, para informarles sobre las <i>Normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos</i> , emitidas por el INE, a través del acuerdo INE/CG66/2015.

CUADRO 3. *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de la medida o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Difusión de normatividad en materia de blindaje electoral.	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Se difundió entre los servidores públicos adscritos al ISSSTE, el marco jurídico que debían observar durante el proceso electoral federal y local 2014-2015, el cual abarcó la CPEUM y la Legipe, así como los acuerdos que emitió el INE.

CUADRO 4. *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Difusión de comunicados internos; cursos de capacitación.	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Se emitieron comunicados internos en materia de blindaje electoral. Asimismo, la Fepade impartió el curso de capacitación “Prevención del delito y blindaje electoral” en las oficinas centrales, órganos desconcentrados y Delegaciones de esta Secretaría; y el curso videoconferencia “Prevención del Delito Electoral” en 18 Delegaciones.

CUADRO 5. *Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de la medida o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Coordinación de la Sociedad de la Información y el Conocimiento		
Difusión de la Guía Preventiva de la Fepade	Reglamento Interior de la SCT, arts. 26 y 50	Se difundió la <i>Guía Preventiva para Servidores Públicos en relación con las Elecciones</i> de la Fepade.
Coordinación General de Puertos y Marina Mercante		
Difusión de la Guía Preventiva de la Fepade; difusión de comunicados con información en materia de delitos electorales.	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Las unidades administrativas adscritas a la Unidad de Planeación Estratégica Marítimo Portuaria declararon lo siguiente: • <i>Coordinación Administrativa</i>: se difundieron los mecanismos para presentar una queja o denuncia ante las instancias competentes, así como las sanciones contempladas en caso de cometer una falta administrativa. • <i>Dirección General de Puertos</i>: se informó a los servidores públicos sobre sus derechos y obligaciones que deberían asumir con motivo del año electoral. También se difundió la <i>Guía preventiva para servidores públicos en relación con las elecciones</i> de la Fepade, además de los lineamientos en materia de blindaje electoral para el Programa Empleo Temporal. • <i>Dirección General de Marina Mercante</i>: esta unidad administrativa declaró que no consideró medidas de blindaje electoral porque no cuenta con recursos presupuestales, ni tiene programas o acciones sujetos a reglas de operación o subsidios que sean susceptibles de utilizarse con fines de proselitismo político. • <i>Dirección General de Fomento y Administración Portuaria</i>: no se encontró la información.
Dirección General de Aeronáutica Civil		
Difusión de la Guía Preventiva de la Fepade	LFTAIPG, art. 42	Se difundió la <i>Guía Preventiva para Servidores Públicos en relación con las Elecciones</i> de la Fepade.
Dirección General de Autotransporte Federal		
Ninguna	LFTAIPG, art. 42 primer párrafo	Esta dirección manifestó que no consideró medidas de blindaje electoral porque sus funciones son de regulación y supervisión, y no maneja subsidios ni tiene programas sujetos a reglas de operación. Sin embargo, la Dirección General Adjunta de Planeación y Desarrollo aplicó los criterios en materia de comunicación digital durante la veda electoral 2015, además de las restricciones para el uso del portal institucional, conforme al Acuerdo INE/CG61/2015 del INE.

Dirección General de Comunicación Social		
Ninguna	LFTAIPG, arts. 42 primer párrafo y 46	Esta dirección declaró que no consideró medidas de blindaje electoral, porque no maneja programas sujetos a reglas de operación ni subsidios. Sin embargo, se apegaría a la Legipe en lo referente a la difusión de las campañas institucionales.
Dirección General de Planeación		
Ninguna	LFTAIPG, art. 42 primer párrafo	Esta dirección declaró que no cuentan con medidas de blindaje electoral, pues los programas que manejan no están sujetos a reglas de operación ni manejan subsidios.
Instituto Mexicano del Transporte		
Difusión de la Guía Preventiva de la Fepade	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 8	Se difundió la <i>Guía preventiva para los servidores públicos en relación con las elecciones</i> de la Fepade. También se informó sobre los mecanismos para presentar quejas o denuncias por hechos que pudieran constituir un delito electoral, o por conductas que pudieran constituir una responsabilidad por incumplimiento o violación de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.
Oficialía Mayor		
Ninguna	Reglamento Interior de la SCT, art. 32; LFTAIPG, art. 42	La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) informó que no se consideraron medidas de blindaje electoral, ya que sus atribuciones no impactan al ámbito electoral.
Subsecretaría de Comunicaciones		
Difusión de la Guía Preventiva de la Fepade.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, art. 8	Se emitió un comunicado para los subsecretarios, coordinadores generales, titulares de unidad, oficialía mayor, titulares de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados de la SCT, solicitándoles que informen a los servidores públicos adscritos sobre el contenido de la <i>Guía preventiva para servidores públicos en relación con las elecciones</i> ; además de los mecanismos para presentar una queja o denuncia ante la instancia competente.
Subsecretaría de Infraestructura		
Elaboración de Guía de Blindaje Electoral para el Programa de Empleo Temporal; difusión de la Guía Preventiva de la Fepade	LFTAIPG, art. 42; Reglamento de la LFTAIPG, art. 70, fracción II	Se elaboró una <i>Guía de Blindaje Electoral para el Programa de Empleo Temporal (PET)</i> , que está a cargo de la Dirección General de Carreteras: [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/pet/FILE/Blindaje_electoral.pdf] La Dirección General de Conservación de Carreteras y la Dirección General de Desarrollo Carretero, difundieron la <i>Guía Preventiva para Servidores Públicos en relación con las Elecciones</i> de la Fepade, a través del oficio circular 1. -6, 15 de enero de 2015.

Subsecretaría de Transporte Dirección General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte		
Ninguna	Reglamento Interior de la SCT, art. 24	No se implementaron medidas de blindaje electoral, ya que, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento Interior de la SCT, no tiene a su cargo el manejo de programas sociales sujetos a reglas de operación ni maneja subsidios federales. No obstante, se difundió entre los servidores públicos información sobre sus responsabilidades institucionales en la materia, así como las conductas que pudieran constituir una falta administrativa o un delito electoral.
Subsecretaría de Transporte Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal		
Ninguna	LFTAIPG, art. 42	Esta dirección declaró que no opera ningún programa social.
Unidad de Asuntos Jurídicos		
Ninguna	LFTAIPG, arts. 42 y 46; Reglamento de la LFTAIPG, 70 fracción V	Se declaró que la información solicitada es inexistente, de acuerdo con los oficios enviados por sus direcciones adjuntas: • <i>Dirección General Adjunta Normativa</i>: esta Unidad Administrativa no tiene ni maneja programas sujetos a reglas de operación ni subsidios. Sin embargo, los servidores públicos de esta Dirección conocen la <i>Guía preventiva para servidores públicos en relación con las elecciones</i> de la Fepade. • <i>Dirección General Adjunta Técnica</i>: no se encontró la información. • <i>Unidad de Asuntos Jurídicos</i>: es inexistente la información.

CUADRO 6. *Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de las medidas o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Programa de Blindaje Electoral Sedesol 2015 [http://www.sedesol.gob.mx/en/Sedesol/Blindaje_Electoral] Convenio General de Colaboración celebrado entre el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Desarrollo Social (02/03/2015)	CPEUM, arts. 41, 90 y 134, párrafos 1, 2, 5, 6 y 7; LFRASP, arts. 7 y 8; LOA-PF, arts. 12 y 32; Legipe, arts. 209, 225, 442, apartado 1, inciso f, y 449; Ley General en Materia de Delitos Electorales, arts. 1, 5, 7, y 11; Ley General de Desarrollo Social, art. 22; Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, arts. 1, 4, 5 y 17	Con base en el Convenio general de colaboración firmado por la Sedesol y el INE el 2 de marzo del 2015, esta secretaría implementó las siguientes medidas de blindaje electoral: Campañas de capacitación y sensibilización en materia de legalidad y transparencia • Capacitación. Se llevó a cabo un programa de capacitación de dos etapas sobre la Reforma Política Electoral 2014, el cual en su segunda etapa consideró la participación de los beneficiarios de programas sociales. Se informaron las acciones de la <i>Estrategia del Programa de Blindaje Electoral 2015</i>.

CUADRO 6. *Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de las medidas o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
		• Guía y Protocolo Electoral 2015. Se publicó un material de consulta sobre los cambios derivados de la Reforma Político Electoral 2014, así como las acciones del <i>Programa de Blindaje Electoral 2015</i>. [www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/GPE_2015.pdf] • Guía Anticorrupción. Material de consulta elaborado en el 2014 que informa sobre las obligaciones de los servidores públicos, los principios de la transparencia y el combate a la corrupción. [www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/images/guias/Guia_anticorrupcion_2014.pdf] • <i>Guía de Derechos de las Personas Beneficiarias de Programas Sociales</i>. Material de consulta dirigido a las personas que son beneficiarias de programas sociales de la Sedesol, y que trata sobre sus derechos básicos y las prevenciones sobre el uso político electoral de los programas. [www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/GDPBPS_2015.pdf] • Circulares 001 y 002. A través de estas dos circulares se implementó la <i>Estrategia de Blindaje Electoral Sedesol 2015</i>, que consistió en acciones a realizar por todo el personal de la secretaría para prevenir y evitar que los programas sociales y recursos públicos fueran utilizados con fines político electorales. [www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/Oficio_Circular_001.pdf] [www.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/PDF/CIRCULAR_002_2015.pdf] En la Circular 001 se establecieron las siguientes acciones: • Reprogramación de la entrega de recursos pecuniarios (45 días naturales antes). Sin embargo, por su propia naturaleza, LICONSA, DICONSA, Estancias Infantiles, Comedores Comunitarios y el Programa de Empleo Temporal funcionaron de manera normal. • Suspensión de reuniones masivas con las personas beneficiarias a partir del 23 de abril, para evitar que sean confundidas con eventos de carácter proselitista. • Instalación de los Comités Preventivos de Blindaje Electoral en cada una de las 32 entidades federativas, antes del comienzo de las campañas electorales. Su función era vigilar el cumplimiento de las conductas de la <i>Estrategia de Blindaje Electoral</i>, durante las campañas electorales y hasta el término de la jornada electoral.

CUADRO 6. *Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de las medidas o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
		• Suspensión de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta el término de la jornada electoral. • Resguardo de recursos. Se realizaron verificaciones y resguardo de recursos en cada una de las Delegaciones de la Sedesol, órganos desconcentrados y entidades sectorizadas en todo el país, para resguardar los bienes muebles, inmuebles y parque vehicular, durante la jornada electoral y los dos días previos a ésta. En la Circular 002 se establecieron las siguientes acciones: • Internet: difusión del <i>Programa de Blindaje Electoral 2015</i> en el sitio web institucional www.sedesol.gob.mx. • Intranet: se creó un botón denominado <i>Programa de Blindaje Electoral 2015</i>. • Correo electrónico institucional: difusión de carteles sobre los temas de anticorrupción y delitos electorales en todas las instalaciones de la secretaría. • Recibos de pago: se incluyeron mensajes orientativos sobre la prevención de delitos electorales.

CUADRO 7. *Secretaría de Economía (SE)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de las medidas o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Difusión de material informativo	CPEUM, art. 41, base III, apartado C, párrafo segundo; Legipe, numeral 1; Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015, art. 64	Se difundió el documento <i>Criterios aplicables sobre propaganda gubernamental y actuaciones de los servidores públicos durante el proceso electoral 2015</i> , así como el calendario electoral.

CUADRO 8. *Secretaría de Educación Pública (SEP)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción de las medidas o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Difusión de comunicado con acciones dirigidas a los servidores públicos en materia de blindaje electoral	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Si difundieron las siguientes restricciones a las que debían apegarse los servidores públicos: • No utilizar las cuentas de correo electrónico institucionales, redes sociales o medios de comunicación de la secretaría para fines electorales, ya que son recursos públicos. Los mensajes con fines electorales deberán ser enviados exclusivamente a título personal, a través de cuentas personales, empleando equipos propios, fuera de horarios laborales o en días y horas inhábiles. • No difundir programas, acciones o logros de gobierno distinto de lo estrictamente informativo. • No difundir propaganda gubernamental distinta a la permitida. • No difundir mensajes destinados a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía o que incluyan menciones al proceso electoral. • No poner a disposición de candidatos o partidos políticos bienes o recursos públicos. • No condicionar la entrega de recursos de programas públicos, la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas a la promesa o demostración de votar o no votar en un sentido determinado, en cualquier etapa del proceso electoral, o la promesa de promover o participar en un acto político o electoral. • No se debe recoger, retener o recabar la información de la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por la ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general. • No se debe permitir o llevar a cabo el destino de fondos, bienes o servicios públicos para apoyar o perjudicar a determinado actor político. • Se prohíbe ordenar, permitir o llevar a cabo la utilización de recursos públicos o de los medios de comunicación sociales oficiales, o los tiempos del Estado en radio o televisión para influir en el voto. Asimismo, se solicitó incluir la leyenda “Este programa es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa. Quien haga uso indebido de los recursos de este Programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”, en la papelería, documentación oficial, la publicidad y promoción de los programas sociales.

CUADRO 9. *Secretaría de Energía (Sener)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Ninguna	LTAIPG, art. 42	Esta secretaría declaró que no maneja programas sujetos a reglas de operación ni cuentan con presupuesto para otorgar subsidios o entregar bienes o servicios a la población.

CUADRO 10. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Unidad de Inteligencia Financiera		
Elaboración y difusión del Protocolo Electoral 2015	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Se elaboró el <i>Protocolo Electoral 2015</i> , el cual se dirigió a los servidores públicos de la SHCP. [http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/Paginas/Blindaje-Electoral-2015.aspx]
Unidad de Comunicación Social y Vocero		
Se prohibió la propaganda institucional	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	En la elaboración de la Estrategia y Programa Anual de Comunicación Social 2015 de la SHCP, se prohibió la difusión de mensajes institucionales durante el tiempo que duraran las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial.

CUADRO 11. *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Difusión de materiales informativos	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Se difundieron los siguientes documentos: • <i>Criterios sobre propaganda gubernamental y actuación de los servidores públicos federales durante las campañas electorales.</i> • <i>Prontuario con recomendaciones generales sobre la campaña electoral.</i> También se difundió el <i>Protocolo Electoral 2015</i> de la Sedesol.

CUADRO 12. *Secretaría de Salud (Ssa)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública		
Difusión de un comunicado; difusión de materiales informativos	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	- Se informó a los servidores públicos adscritos sobre el proceso electoral y sus obligaciones al respecto. - En el sitio web www.apbp.salud.gob.mx se creó un enlace al sitio de la Fepade. - Difusión gráfica (carteles) sobre los delitos electorales. - Se creó un buzón de quejas y sugerencias para la denuncia de irregularidades. A partir del 1 de abril se realizaron las siguientes actividades: - Suspensión de los eventos de entrega de insumos de los programas de la Beneficencia Pública. - Las entregas realizadas después de esa fecha no llevaron logotipos de ningún tipo. - Se verificó que en el sitio web institucional no hubiera propaganda política o institucional. - Se verificó que el parque vehicular de la institución fuera usado adecuadamente.
Centro Integral de Salud Mental		
Difusión de documento informativo	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Se expresó que los servidores públicos adscritos se apegarían al documento <i>Criterios sobre propaganda gubernamental y actuaciones de los servidores públicos durante las campañas electorales</i> .
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva		
Difusión de un comunicado interno	Secretaría de Gobernación, Circular SNM/016/2015	Ninguno de sus seis programas se dirige a la entrega de bienes o subsidios, pues sus políticas públicas sólo se enfocan en la prestación de servicios de salud. Sin embargo, se procuró que el abasto de insumos para los programas sociales en las entidades federativas, se hiciera fuera de los tiempos de campañas electorales y jornada electoral, con excepción de aquellos que se consideraron indispensables. También se brindó información sobre las vedas electorales en seis estados, y se informó a los servidores públicos sobre la prohibición de la propaganda institucional.
Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades		
Difusión de un comunicado interno	Segob, Oficio SNM/DGNC/2381	Se programaron las semanas nacional y de reforzamiento de vacunación canina y felina, para fechas distintas al periodo electoral, por lo que no se necesitaba justificación. También se envió un comunicado a la Secretaría de Salud de los 32 estados, sobre la prohibición del uso de vehículos oficiales con fines proselitistas.

Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones		
Ninguna	LTAIPG, art. 42	No se contemplaron medidas de blindaje electoral, ya que el Cenadic no maneja programas de subsidio.
Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA		
Apego a los Lineamientos para las campañas de comunicación social de la APF	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	Apego a las medidas establecidas en el artículo 64 del Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015 (DOF, 31/12/2014)
Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia		
Ninguna	LTAIPG, art. 42	Este centro afirmó que la información relativa a la promoción de temas sobre infancia y adolescencia en las redes sociales institucionales es estrictamente informativa, ajena a cualquier partido político y no influiría en las preferencias electorales. Se manifestó que fue justificada la difusión de la campaña de vacunación “Segunda Semana Nacional de Salud 2015” (CENSIA-PASIA-945-2014)
Dirección General de Comunicación Social		
Suspensión de la propaganda institucional	CPEUM, art. 41; Segob, circular SNM/016/2015	Se apegó circular SNM/016/2015 emitida por la Secretaría de Gobernación, relacionada con la suspensión de la propaganda electoral en los medios de comunicación institucionales.
Dirección General de Epidemiología		
Apego a lo dispuesto por la Secretaría de la Función Pública en materia de blindaje electoral	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	El Programa Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica no destina recursos de apoyo social. Sin embargo, se manifestó que se aplicarían las medidas que estableciera la Secretaría de la Función Pública en materia de blindaje electoral.
Dirección General de Promoción de la Salud		
Ninguna	Reglamento Interior de la Ssa, art. 28	Se manifestó que ninguna de las atribuciones de la DGPS requiere medidas de blindaje electoral.
Secretariado Técnico del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes		
Apego a la Ley General de Salud	Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, art. 35 bis	Se expresó que las campañas de información sobre servicios de salud cumplen con la Ley General de Salud, en lo referente al blindaje electoral.
Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud		
Difusión de un comunicado interno	No precisado en las respuestas a las solicitudes de información.	La Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud emitió un comunicado sobre la prohibición del uso de los bienes muebles, inmuebles y recursos materiales con fines proselitistas, electorales y/o partidistas, ya que son para uso exclusivo del Programa Unidades Médicas Móviles.

Subsecretaría de Integración y Desarrollo del Sector Salud		
		Esta misma Dirección opera el Programa de Apoyo para Fortalecer la Calidad en los Servicios de Salud y la Estrategia de Fortalecimiento de la Oferta de los Servicios de Salud, pero en el 2015 no hubo una asignación presupuestal, por lo que no se consideraron medidas de blindaje electoral. • La Dirección General de Calidad y Educación en Salud dijo que sólo tienen un programa sujeto a reglas de operación, que es el Programa Calidad en la Atención Médica; no obstante sus beneficiarios son establecimientos que ejecutan los Proyectos de Mejora de la Calidad de la Atención Médica y aquellos que recibieron el Premio Nacional de Calidad en Salud. El blindaje electoral de este Programa se basa en sus propias Reglas de Operación.
Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud		
Ninguna	LTAIPG, arts. 42 y 46	Esta subsecretaría no contempló medidas de blindaje electoral, pues afirmó que no maneja programas sujetos a reglas de operación ni subsidios.

CUADRO 13. *Secretaría de Turismo (Sector)*

Medidas de blindaje electoral	Fundamento legal	Descripción o justificación en caso de no existir medidas de blindaje electoral
Ninguna	LTAIPG, art. 42	No se consideraron medidas de blindaje electoral, ya que los dos programas de subsidios que son operados actualmente, Programa para el Desarrollo Regional Turístico Sustentable (Proderetus) y Programa de Pueblos Mágicos y Destinos Prioritarios (Promagico), no tienen como destinatarios directos a grupos poblacionales ni cuentan con un padrón de beneficiarios, pues sus recursos son asignados a las entidades federativas.

Medidas del Instituto Nacional Electoral

El artículo 44, párrafo 1, inciso ii) de la Legipe señala como atribución del Consejo General del INE dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones. En uso de esta, durante el 2015 este órgano aprobó los siguientes acuerdos en materia de blindaje electoral, según señalaron mediante respuesta a solicitud de información remitida por Incide Social:

- **INE/CG61/2015.** Normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el Proceso Electoral Federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015.
- **INE/CG66/2015.** Normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **INE/CG67/2015.** Solicitud de apoyo y colaboración de quienes fungen como titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, para garantizar que la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015.

Los temas abordados en los acuerdos son: prohibición de la propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas electorales hasta el término de la jornada comicial; imparcialidad en el uso de los recursos públicos; y protección de los programas sociales en los tres órdenes de gobierno.

PROHIBICIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL (INE/CG61/2015).

La Secretaría de Gobernación, dependencia facultada para formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal (artículo 27, fracción XXXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), publicó el 31 de diciembre del 2014, en el *Diario Oficial de la Federación*, los “Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2015”. En el artículo 64 de este se establece el siguiente contenido sobre la suspensión de propaganda gubernamental:

A partir del inicio de las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, las Dependencias y Entidades deberán suspender la difusión de toda propaganda gubernamental cuyos contenidos no se apeguen a lo señalado por los artículos 41, base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 209, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como aquellas que eventualmente sean autorizadas por el Instituto Nacional Electoral.

Cuando existan procesos electorales, las Dependencias y Entidades deberán acatar la normatividad y acuerdos aplicables que ordenen la suspensión de las campañas gubernamentales que para tal efecto emitan las autoridades competentes.”²

El acuerdo sobre la prohibición de la propaganda gubernamental, aprobado el 18 de febrero del 2015, definió las normas reglamentarias durante el tiempo que duraran las campañas electorales federales y locales, hasta el término de la jornada comicial. Su objetivo fue fortalecer la equidad e imparcialidad en la contienda electoral, así como el apego a la legalidad, al privar el uso de la propaganda institucional para la promoción política, electoral o personalizada de algún funcionario público, precandidato, candidato, gobierno, partido político o coalición.

De acuerdo con el Glosario electoral del INE, la *Propaganda institucional* es definida como:

Los mensajes de carácter informativo, educativo o de orientación social, cuyo contenido identifica el nombre o emblemas de alguna institución (...) o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes y otros medios similares. También se considera propaganda institucional el uso que instituciones y servidores públicos hacen de los portales de Internet, con la fotografía y nombre de dichos servidores para fines informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas, así como la difusión de los mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos, siempre y cuando no contenga características propias de la propaganda electoral.³

Cabe señalar que, con base en lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la CPEUM, las únicas excepciones a la prohibición de la propaganda gubernamental durante los procesos electorales, son las campañas informativas de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de

² Véase en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377864&fecha=31/12/2014 (Revisado: 02/08/2015, 09:36 horas).

³ Instituto Nacional Electoral. *Glosario electoral*. Véase en: <http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral#p> (Revisado: 02/08/2015, 10:18 horas).

salud, o las de protección civil en casos de emergencia. No obstante, esta propaganda [exceptuada]⁴ también debe apegarse al cumplimiento absoluto de los principios de equidad e imparcialidad, y no deberá incluir nombres, frases, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público o hagan referencia a los logros de un gobierno.

CUADRO 14. *Prohibición de la propaganda gubernamental*
(Acuerdo INE/CG61/2015)

Fundamento legal	Objetivo	Descripción
CPEUM, art. 41, base III, apartado c; Legipe, art. 209, numeral 1, y 249; Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral 7, numeral 8.	Garantizar que se cumplan los principios de seguridad jurídica, certeza, imparcialidad y equidad durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, de los procesos electorales a celebrarse en 2015 (INE/CG61/2015, Considerando 15)	Se prohibió la propaganda gubernamental, durante los periodos de campañas electorales, hasta el término de la jornada comicial. Asimismo, se determinaron las campañas institucionales que quedarían exceptuadas de esta prohibición, que son las relacionadas con los temas de educación, salud y protección civil en caso de emergencia. Destacó: • Armonizar las campañas de información, servicios educativos, de salud y de protección civil en caso de emergencia, con los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. • Suprimir o retirar la propaganda gubernamental de los medios de comunicación social de toda entidad pública, en los tres niveles de gobierno, inclusive la contenida en radio y televisión, hasta el siete de junio (o la fecha que corresponda, en el caso de las elecciones extraordinarias). • Suprimir toda propaganda gubernamental durante la emisión radiofónica “La Hora Nacional”. • No difundir logros de gobierno en los portales en internet de los entes públicos, ni referencias visuales o auditivas a frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran significar propaganda política, electoral o personalizada. • La vigencia de las Normas reglamentarias comienza con el inicio de las campañas electorales (federales o locales; ordinarias o extraordinarias) y concluye al día siguiente de la jornada electoral respectiva. • Las Normas reglamentarias no restringen el acceso y difusión de la información pública necesaria para el otorgamiento de los servicios públicos y el ejercicio de los derechos que deben garantizar los servidores públicos en el ámbito de su competencia.

⁴ El listado de la propaganda exceptuada para el Proceso Electoral 2014-2015 aparece en el Acuerdo Quinto del Acuerdo INE/CG61/2015 (págs. 57-59).

IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS (INE/CG66/2015).

De acuerdo con la Constitución, la imparcialidad es un principio que debe prevalecer en los procesos electorales, con el fin de garantizar un ambiente de legalidad y equidad entre las fuerzas políticas que participan. Así, la función estatal de organizar las elecciones, que corre a cargo del INE y OPLES (según sea el caso), debe regirse, entre otros, por el principio de imparcialidad (CPEUM, art. 41, Base V, Apartado A).

José de Jesús Orozco Henríquez expresa que:

[...] el principio de imparcialidad exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y la democracia.⁵

Con relación al uso de los recursos públicos, este se incorporó al sistema electoral vigente con el objetivo de impedir el uso del poder público: i) a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a un cargo de elección popular y; ii) para la promoción personalizada de servidores públicos con fines electorales.⁶ Dicho así, los recursos públicos deben ser utilizados únicamente para el cumplimiento de los objetivos para los cuales se destinaron, como queda asentado en el artículo 134, primer párrafo de la Constitución:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

⁵ Miguel Ángel Granados, *Derecho Penal Electoral*. México, Porrúa, 2009.

⁶ Instituto Nacional Electoral, “Normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (INE/CG&&/2015, pp. 14-15).

Mientras que el párrafo séptimo del mismo artículo establece que los servidores públicos:

[...] tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por otro lado, el artículo 449, numeral 1, inciso c) de la Lgipe define que constituye una infracción a la Ley “el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales”.

El inciso e) del mismo artículo y numeral establece que es también una infracción a la Ley “la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato”.

De acuerdo con lo anterior, el 25 de febrero del 2015 el INE emitió el Acuerdo INE/CG66/2015, que establece las Normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos, con las que se buscó proteger la legalidad y equidad en las elecciones celebradas este año. Dichas normas definen las conductas que son contrarias al principio de imparcialidad, tales como: condicionar programas, servicios o bienes públicos a cambio de cualquier tipo de manifestación de apoyo político-electoral (favorecer o estar en contra de algún precandidato, candidato o partido político, o bien, la abstención); además de que se prohíbe a los servidores públicos asistir en horarios laborales a eventos donde se promueva el voto a favor de un partido político o candidato.

Cabe señalar que con la Reforma Político Electoral del 2014, el artículo 41, Base VI, Apartado C de la Constitución incorpora como causal de nulidad de una elección, la acción de recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales, cuya violación sea grave, dolosa y determinante para la calidad de la elección.⁷

⁷ El mismo artículo 41, Base VI, Apartado C de la Constitución considera que la violación será “determinante” cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

CUADRO 15. *Imparcialidad en el uso de recursos públicos*
(Acuerdo INE/CG66/2015)

Fundamento legal	Objetivo	Descripción
CPEUM, art. 134, párrafo 7; Legipe, art. 449, párrafo 1, inciso c); LFRASP, arts. 7 y 8, fracción III	Contar con un marco reglamentario en materia de imparcialidad en el uso de los recursos públicos por parte de los servidores públicos, a fin de generar certeza en el Proceso Electoral Federal 2014-2015.	Las conductas que, realizadas por servidores públicos en la utilización de los recursos públicos, son contrarias al principio de imparcialidad y vulneran la equidad electoral, son: • Condicionar, entregar o prometer, amenazar con no entregar, o bien, suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos (federales, locales o municipales), la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras, con el objeto de influir en el voto de la ciudadanía. • Manipular credenciales para votar ajenas y los datos ahí contenidos. • Usar los fondos, bienes, servicios o recursos públicos (humanos, financieros y materiales) que tenga a su disposición, para apoyar o perjudicar a determinado actor político que busca un cargo de elección popular, influir en el voto o promover la abstención. • Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión (de derecho o contratados con recursos públicos), los sitios de internet oficiales y las redes sociales institucionales, para promover o influir en el voto. Los titulares del Poder Ejecutivo (federal, local, municipal y delegacional) y los servidores públicos en general, violentarían el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos cuando: • Asistan en día y/u hora hábil a algún evento público cuya finalidad sea promover o influir en el voto. • Usen recursos públicos para difundir propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto. • Difundan informes de labores o de gestión desde el inicio de las campañas electorales y hasta el término de la jornada electoral. • Utilicen los medios de transporte de propiedad pública con fines político-electorales. Los aspirantes a un cargo de elección popular tienen la obligación de abstenerse de asistir a eventos oficiales de gobierno, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral.

PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE SU USO ELECTORAL (INE/CG67/2015).

De acuerdo con el artículo 4, párrafo 2 de la Legipe las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales (INE u OPLES, según sea el ámbito de competencia). Asimismo, el artículo 45, párrafo 1, inciso b de la misma Ley, refiere a la atribución del Presidente del Consejo General del INE, de establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para que, en sus respectivos ámbitos de competencia, colaboren con el Instituto para el cumplimiento de sus fines.

Las instrucciones legales previstas en la Legipe dan cuenta de que la participación de los gobiernos de los tres niveles de autoridad es imprescindible para las funciones del INE y los OPLES; entre ellas, la protección del derecho al voto y los derechos sociales de las personas, así como la procuración de la equidad en las contiendas electorales. Esta colaboración es necesaria porque es en los municipios donde se aplican directamente los programas sociales, además de haber una relación más cercana entre el gobierno y la población.

El objetivo general de los programas sociales es contribuir al bienestar de las personas y el desarrollo social, por lo que su ejecución efectiva está completamente asociada con la garantía de los derechos sociales; y su obstaculización o desatención afectaría el desarrollo y calidad de vida de las personas beneficiarias. De esta manera, la protección de los programas sociales no sólo debe estar asociada con la competencia electoral, sino con la protección de derechos fundamentales.

En esta línea, el acuerdo emitido el 25 de febrero del 2015, referente a la ejecución efectiva de los programas sociales ante su posible utilización con fines electorales, con la participación de los tres niveles de gobierno, buscó que se garantizara el apego de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales a su objeto y reglas de operación. Al respecto, es necesario mencionar la importancia que tienen las reglas de operación para el blindaje electoral de los programas sociales:

Para efectos de la tutela del principio de imparcialidad en el ámbito electoral, competencia de esta autoridad, se considera, por un lado, que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales con estricto apego a las reglas de operación publicadas constituye un indicio de que los mismos no son utilizados con fines electorales.

[Los] programas sociales que no cuentan con reglas de operación publicadas en los términos que establece la normatividad aplicable o que no se ciñan estrictamente a las mismas —en caso de que exista su publicación— representan un indicio para considerar que su uso puede tener fines electorales.⁸

Finalmente, como se ha mencionado, constitucional y legalmente los servidores públicos tienen prohibida la utilización de los programas sociales y sus recursos con fines ajenos a los establecidos, como puede ser la inducción o coacción a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, o bien, la abstención. Y de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es responsabilidad de los servidores públicos ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en la misma Ley, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

CUADRO 16. *Protección de los programas sociales de su uso electoral*
(Acuerdo INE/CG67/2015)

Fundamento legal	Objetivo	Descripción
CPEUM, art. 41, párrafo segundo, base V; Legipe, arts. 4, 5, 29, párrafo 1, 30, párrafo 1, incisos a, d, e, f y g y párrafo 2, 31, párrafo 1, 35 y 44, párrafo 1, incisos jj	Garantizar que los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación establecidos (INE/CG67/2015, Considerando 22).	Se planeó un conjunto de acciones y consideraciones para asegurar que los bienes, servicios y recursos de los programas sociales sean destinados a los objetivos para los que fueron creados, así como proteger el derecho al voto libre y el principio de equidad en las contiendas electorales: • Implementar en los tres niveles de gobierno medidas para garantizar que los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación 2015, evitando su uso con fines electorales.

⁸ Instituto Nacional Electoral, “Solicitud de apoyo y colaboración de quienes fungen como titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, para garantizar que la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015” (INE/CG67/2015, pp. 11-12).

CUADRO 16. *Protección de los programas sociales de su uso electoral*
(Acuerdo INE/CG67/2015)

Fundamento legal	Objetivo	Descripción
		• Durante las campañas electorales y la jornada comicial, es contrario al principio de imparcialidad y puede afectar el ejercicio libre del voto la inclusión de elementos visuales, auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que promocionen a un gobierno o sus logros. • Los programas sociales que no cuenten con reglas de operación o que no se ciñan a éstas, su uso podría tener fines electorales y, en consecuencia, constituir una infracción (Legipe, art. 449, párrafo 1, inciso e). • La manipulación del padrón de personas beneficiarias de los programas sociales con el objeto de promocionar a cualquier gobierno, partido político o candidato, afecta la equidad y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre. • La aplicación del Fonden no estará sujeta a restricciones, incluso durante el Proceso Electoral, siempre que se cumpla con el principio de imparcialidad. • Crear convenios con las dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno, para prevenir y evitar que los programas sociales se utilicen con fines electorales. • Promoción del voto libre y secreto. • Si el INE se entera de la utilización de los programas sociales con fines electorales, iniciará un procedimiento ordinario sancionador y, en caso de haber un delito electoral, avisará a la Fepade. • Las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad se sustanciarán como procedimientos ordinarios sancionadores. • Se prohíbe a los servidores públicos utilizar los programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar el voto a favor o en contra de cualquier candidato, partido político o coalición.

*Colaboración entre el Instituto Nacional Electoral
con dependencias federales en materia de blindaje electoral*

Por considerarlo de gran importancia para los efectos de esta investigación se incorporan los acuerdos celebrados por el órgano electoral federal con otras instancias o dependencias en materia de blindaje electoral.

De acuerdo con el artículo 45, párrafo 1, inciso b, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de las atribuciones del presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encuentra la de establecer vínculos entre éste y las autoridades federales, estatales y municipales para que, en sus respectivos ámbitos de competencia, colaboren con el Instituto para el cumplimiento de sus fines.

En este sentido, del 2012 a la fecha el INE ha celebrado tres convenios de colaboración con instituciones del orden federal, relacionados con el blindaje electoral: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (Fepade) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Su finalidad ha sido llevar a cabo acciones colaborativas, encaminadas al fortalecimiento de las actividades electorales y el aseguramiento de los recursos que reciben las personas adscritas a algún programa social.

El primero fue celebrado con la Fepade el 8 de noviembre del 2012, con el objetivo de coordinar acciones entre el IFE y la PGR, para establecer y desarrollar estrategias de intercambio de información, capacitación, difusión y divulgación para prevenir los delitos electorales federales; fomentar la participación ciudadana; estimular la cultura de la denuncia; así como para el intercambio de experiencias.

Al respecto, una de las acciones que define la función de la Fepade es, precisamente, instrumentar estrategias de blindaje electoral. Durante el Proceso Electoral 2014-2015, esta Fiscalía desarrolló la *Guía Preventiva para Servidores Públicos en relación con las Elecciones*; además de haber impartido el curso de capacitación presencial “Prevención del delito y blindaje electoral” y la videoconferencia “Prevención del Delito Electoral”.

En el segundo convenio, celebrado con el IFT el 14 de noviembre del 2013, se establecieron las bases de colaboración para proporcionarse mutuamente apoyo técnico en materia de monitoreo de medios de radiodifusión; utilización de equipos, instalaciones e intercambio de información y archivos digitales pertenecientes al IFE (cabe señalar que una atribución del INE es la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión).

Por último, se celebró un convenio con la Sedesol el 2 de marzo del 2015, cuyo objetivo es colaborar en la implementación de acciones para evitar que los programas a cargo de la Sedesol y de sus entidades sectorizadas, sean utilizados con

finés político electorales, en los procesos federales y locales; así como en materia de educación cívica para fortalecer los valores democráticos entre los servidores públicos y sociedad en general.

Con base en la información proporcionada por esta dependencia del Gobierno Federal, a través de la respuesta a una solicitud de información elaborada por Incide Social respecto de las actividades realizadas con motivo del convenio celebrado con el INE, la Sedesol respondió que sus actividades principales en materia de blindaje electoral se enfocaron en la capacitación, la elaboración y difusión de materiales informativos, la reprogramación de la entrega de los recursos de los programas sociales (con la excepción de Liconsa, Diconsa, Estancias infantiles, Comedores comunitarios y el Programa de Empleo Temporal), la suspensión de reuniones masivas con personas beneficiarias, la suspensión de difusión de propaganda gubernamental y la instalación de comités preventivos de blindaje electoral en todo el país.

No obstante, sobre el intercambio de información pública entre la Secretaría y el INE, así como la ejecución de proyectos de trabajo entre ambas instituciones, se emitió la siguiente respuesta:

En virtud de que el INE es el órgano que tuvo a su cargo la organización del proceso electoral federal 2014-2015 y tomando en consideración que el Convenio General citado tiene vigencia hasta noviembre del 2018, a efecto de evitar sobrecargar a la autoridad electoral nacional con obligaciones que pudieran interferir con su adecuado funcionamiento, las acciones de cumplimiento de algunos compromisos serán programadas con posterioridad a la conclusión del proceso electoral actual.⁹

Los tres convenios identificados dan cuenta de tres acciones clave para el blindaje electoral: la protección de programas sociales, la atención de los delitos electorales y el monitoreo de medios de radiodifusión. En el cuadro que se presenta enseguida se explican de manera más amplia las intenciones de cada convenio, así como sus medidas específicas de blindaje electoral.

⁹ Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social a la solicitud de información 0002000071915, con fecha del 12 de junio del 2015.

CUADRO 17. *Convenios de colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y dependencias federales en materia de blindaje electoral**

Acuerdo/Convenio/Resolución	Vigencia	Objetivo	Estrategias o acciones generales implementadas	Medida específica de blindaje electoral
Convenio general de colaboración celebrado entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).	Inicio: 2 de marzo del 2015 Término: 30 de noviembre del 2018	Establecer las bases, mecanismos y acciones de colaboración, para realizar en el ámbito de sus respectivas competencias, las actividades, los proyectos y programas, con la finalidad de evitar que los programas a cargo de la Sedesol y de sus entidades sectorizadas, sean utilizados con fines político electorales, en los procesos federales y locales; así como en materia de educación cívica para fortalecer los valores democráticos, entre los servidores públicos y sociedad en general (Cláusula Primera).	Investigación, capacitación, formación, actualización y difusión, así como de estudios, cursos, foros, conferencias, seminarios, ediciones, publicaciones (Cláusula Segunda).	Capacitar a los servidores públicos de las unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados y entidades sectorizadas de la Sedesol, en materia de legalidad y transparencia; así como de educación cívica para fortalecer los valores democráticos.
Convenio de colaboración en materia de prevención y atención de delitos electorales federales y fomento a la participación ciudadana celebrado por la Procuraduría General de la República (PGR), con participación de Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), y el Instituto Federal Electoral (IFE).	Inicio: 8 de noviembre del 2012 Término: 31 de diciembre del 2018	Coordinar acciones entre el IFE y la PGR por conducto de la Fepade, a fin de establecer y desarrollar estrategias para el intercambio de información, capacitación, difusión y divulgación para prevenir los delitos electorales federales, fomentar la participación ciudadana, estimular la cultura de la denuncia, así como para el intercambio de experiencias en sus respectivas materias para el beneficio de ambas instituciones (Cláusula Primera).	• Cultura de la democracia, la educación cívica y la prevención del delito electoral federal (Capacitación y difusión). • Atención de denuncias por la probable comisión de delitos electorales federales (Coordinación para la atención de denuncias por delitos electorales). • Elaboración conjunta de estudios y trabajos de investigación académica.	Colaborar en la realización de estudios encaminados a fortalecer el blindaje de programas sociales, para evitar su uso con fines electorales (Cláusula Cuarta, inciso b).

CUADRO 17. *Convenios de colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y dependencias federales en materia de blindaje electoral**

Acuerdo/Convenio/Resolución	Vigencia	Objetivo	Estrategias o acciones generales implementadas	Medida específica de blindaje electoral
Convenio de colaboración para el apoyo técnico en materia de monitoreo de medios de radio-difusión; utilización de equipos, instalaciones e intercambio de información y; archivos digitales pertenecientes al Instituto Federal Electoral; celebrado entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).	Inicio: 14 de noviembre del 2013 Término: 14 de noviembre del 2016 (Cláusula Séptima)	Establecer las bases de colaboración legal, técnica, humana y tecnológica; a efecto de que las partes cuenten con elementos que coadyuven al cumplimiento de proporcionar el apoyo técnico en materia de monitoreo de medios de radiodifusión; utilización de equipos, instalaciones e intercambio de información y archivos digitales pertenecientes al IFE (Cláusula Primera).	- Integración de un grupo de expertos <i>ad hoc</i>, determinado por las partes y que se encarga de valorar, estudiar y definir las acciones a emprender para dar cumplimiento a lo dispuesto en este convenio (Cláusula Segunda). - Apoyo técnico en materia de monitoreo de medios de radio-difusión, utilización de equipos e instalaciones e intercambio de información, asesoría y archivos digitales, que le permitan a las partes desarrollar sus atribuciones legales aprovechando la infraestructura y la capacidad instalada, acervos documentales y experiencia de cada una de ellas, lo que permitirá mejorar la vigilancia de las transmisiones y eficientar el uso del espectro radioeléctrico de México (Cláusula Primera).	Colaboración legal, técnica, humana y tecnológica para mejorar la vigilancia de las transmisiones y eficientar el uso del espectro radioeléctrico de México.

* Durante la lectura del documento se observará que los convenios celebrados con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) fueron suscritos por el Instituto Federal Electoral (IFE). Sin embargo, los acuerdos aún son vigentes.

Medidas de blindaje electoral 2015 en tres entidades

Para el análisis de las tres entidades federativas observadas, en lo relativo a las medidas normativas se tomó información de las siguientes fuentes: constituciones estatales, leyes locales en materia electoral, las leyes de desarrollo social de cada uno de los estados, otras normas como las leyes locales de transparencia, la de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las leyes de fiscalización de cada entidad.

En el caso de las medidas adicionales, en los primeros meses del 2015 se realizaron solicitudes de información a estos estados para conocer las medidas de blindaje dirigidas a programas sociales que se implementarían durante el periodo electoral. Lo anterior a través del sistema infomex del Distrito Federal y de los sistemas de solicitud de información pública de los Estados de México y Guanajuato. Para ello se realizaron, entre otras, las siguientes preguntas:

¿Contemplanon medidas o acciones de blindaje electoral para 2015 en el Estado?

Respuesta afirmativa: ¿cuáles son dichas medidas?

Respuesta negativa: ¿por qué no se contemplaron medidas.

Asimismo se realizó una revisión de las páginas de internet de los gobiernos locales y de los institutos electorales con la finalidad de ubicar otras medidas.

Las medidas de blindaje que se presentan al igual que las ubicadas en el plano federal están divididas en medidas normativas y medidas adicionales. Como en el ámbito federal, se ubicaron acciones en torno a los siguientes rubros:

Difusión. Las medidas de difusión consistieron principalmente en hacer del conocimiento de los servidores públicos información relativa a sus obligaciones y responsabilidades, criterios para la difusión pública de los programas, uso indebido de los recursos públicos, delitos electorales, sanciones administrativas, la prohibición de utilizar imágenes institucionales o de servidores públicos e información general sobre las dependencias encargadas de vigilar su actuación durante el Proceso Electoral. La difusión de estos aspectos se llevó a cabo mediante los portales institucionales de Internet, la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, folletos y medios de comunicación.

Capacitación. El Estado de Guanajuato fue el único que refirió haber realizado actividades enfocadas a capacitar a sus servidores públicos estatales y municipales. Recibieron cursos impartidos por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del estado, en donde se tocaron temas sobre actuación de servidores públicos, delitos electorales y se les presentó la *Guía de los Servidores Públicos frente al Proceso Electoral 2015*. Se llevaron a cabo cinco eventos para presentar la guía, un evento inaugural y 4 talleres regionales. No se tuvo conocimiento de medidas de capacitación en el Estado de México y Distrito Federal.

Publicaciones. Se ubicó solo una publicación cuyo objetivo general fue informar, por un lado, a los servidores públicos sobre responsabilidades y obligaciones durante el proceso electoral, además de las faltas administrativas y los delitos electorales; y por el otro, informar a las personas beneficiarias de los programas sociales sobre sus derechos. Nos referimos a la *Guía de los Servidores Públicos frente al Proceso Electoral 2015* (Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato).

Suspensión de propaganda. De conformidad con lo establecido por la ley, todo tipo de propaganda institucional fue suspendida, tanto en los medios de comunicación como en espacios institucionales, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Restricciones a los Servidores Públicos. Las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos están establecidas por la ley, cualquier conducta que contravenga las disposiciones en materia electoral estará sujeta a sanción. Las tres entidades federativas contaron con instrumentos y procedimientos establecidos para el efecto, los cuales derivan de la legislación vigente. Sin embargo, destaca que el DF emitió una serie de acuerdos y lineamientos adicionales en este sentido.

Además de las medidas que pueden clasificarse en los rubros señalados destacan también:

- Se dotó a la Contraloría General del Distrito Federal con atribuciones para monitorear aleatoriamente el uso de las cuentas de redes sociales institucionales, así como de las cuentas de redes sociales personales de servidores públicos.
- La creación de la Unidad Especializada de Vigilancia Electoral a cargo de la Contraloría General del Distrito Federal.

- El Estado de Guanajuato dispuso una línea telefónica gratuita de atención al público para recibir denuncias relacionadas con la actuación de los servidores públicos frente al proceso electoral.

Debemos destacar que las tres entidades federativas respondieron haber implementado medidas de blindaje electoral para sus programas sociales. Sin embargo, sólo el Distrito Federal y el Estado de Guanajuato contemplaron medidas adicionales a las establecidas por la ley. El Estado de México, aún cuando es la entidad más grande del país, y tiene el mayor número de denuncias en la Fepade, no implementó ninguna medida adicional a lo establecido en la ley estatal, salvo por el acuerdo del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM).

En el Distrito Federal las medidas de blindaje consistieron en la suspensión de propaganda institucional, difusión de lineamientos de actuación para los servidores públicos de la administración local, suspensión de la difusión de los programas sociales, prohibición para utilizar o aplicar programas del 5 de abril al 7 de junio y la integración de una Unidad Especializada de Vigilancia Electoral. Destaca que, todas estas medidas adicionales tuvieron un carácter formal ya que fueron emitidas como acuerdo y publicadas en diario oficial dotándoles de un carácter vinculatorio.

El Estado de Guanajuato por su parte, implementó medidas adicionales de blindaje consistentes en la elaboración y difusión de materiales internos de actuación para servidores públicos, actividades de capacitación, difusión de comunicados internos, suspensión de propaganda institucional y difusión de programas sociales en medios de comunicación.

Distrito Federal

Normatividad blindaje

El Distrito Federal no es un Estado soberano dentro del territorio nacional, se considera una entidad federativa autónoma, integrante de la federación pero con características diferentes al resto de los estados que conforman la República. Por este motivo, no cuenta con un instrumento constitucional que regule la conducta de las personas que residen dentro de su territorio. En este sentido, la norma aplicable

es la federal en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no apruebe una norma constitucional local.

En materia electoral, la norma aplicable es el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, el cual regula la actuación de las instituciones en dicha materia y es el encargado de establecer los procedimientos de exigibilidad necesarios para el cabal cumplimiento de los derechos políticos de los ciudadanos de la Ciudad de México.

Al respecto, cabe mencionar que dentro de su contenido contempla algunos artículos específicos que atienden circunstancias que deberán contribuir a las medidas de blindaje electoral. El artículo 320, por ejemplo, se refiere a la suspensión de las campañas publicitarias gubernamentales desde el inicio de los periodos de campaña electoral y hasta la conclusión de la jornada electoral, con excepción de los temas de salud, educación y protección civil en casos de emergencia. Así mismo, establece la prohibición de utilizar imágenes de cualquier servidor público o autoridad administrativa. La violación a cualquiera de estas disposiciones supone responsabilidad administrativa en los términos de la materia. Específicamente sobre el uso de los programas sociales dispone la prohibición de utilizar recursos con fines político-electorales. También menciona que para los partidos políticos estará prohibido realizar acciones que pretendan adjudicarse la realización de los programas. Se menciona que, durante las campañas los servidores públicos no podrán aplicar programas emergentes salvo en algunas excepciones determinadas por la misma legislación.¹⁰

La Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal establece las directrices necesarias para la instrumentación de la política social en la Ciudad de México, el instrumento regula los procesos inherentes a las políticas públicas diseñadas para coadyuvar con la mejora de las condiciones y calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y para ello contempla dentro de su capitulo artículos que prevén la utilización de los programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar el voto de los ciudadanos. Específicamente menciona que los programas sociales tienen carácter universal, es decir que todos los habitantes de la ciudad tienen el mismo derecho de acceso y que las autoridades locales a través de estas medidas promueven el pleno ejercicio de sus derechos sociales. También establece que tendrán derecho

¹⁰ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, Artículo 320.

de exigir el debido cumplimiento de las disposiciones de manera progresiva¹¹ y que toda persona puede beneficiarse de estas políticas.

El principio de universalidad adquiere relevancia cuando hablamos de blindaje electoral debido a que el hecho de garantizar estos beneficios a todos los ciudadanos contribuye a impedir que las ayudas sociales sean otorgadas con criterios de exclusión o discriminación de cualquier tipo, así como evitar que las personas autorizadas para su implementación las otorguen de manera discrecional o ilegal utilizándolas como herramientas de inducción y coacción para los beneficiarios de los programas. En lo relativo al principio de exigibilidad es importante destacar que implementar mecanismos claros de exigencia contribuye al fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos.

Esta ley establece que es obligatorio integrar a cualquier programa que contemple beneficios de tipo material y económico la leyenda:

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.¹²

Acorde con el artículo 50 de la Ley de Desarrollo Social local, la política de desarrollo social del Distrito Federal podrá ser fiscalizada mediante auditorías a los programas sociales, por conducto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.¹³

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se publicó el 4 de mayo de 2015 es el nuevo instrumento superior en la materia, las leyes locales deberán homologar sus criterios a los de la ley general y para ello los estados cuentan con un plazo de un año a partir de la publicación.¹⁴

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal detalla en el artículo 14 cuál será la información en poder de los entes obligados

¹¹ Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, Artículo 4; fracciones I y IX.

¹² *Ibíd.*, Artículo 38.

¹³ *Ibíd.*, Artículo 50.

¹⁴ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Transitorios; Quinto.

que deberán mantener actualizada para consulta directa y a través de Internet, la fracción XX indica que deberán informar los programas, incluyendo datos de población objetivo, trámites, tiempos de respuesta y requisitos de acceso. En la fracción XXI menciona que deberán difundir los programas de apoyo o subsidio, así como el diseño, ejecución, montos asignados y los padrones de beneficiarios.¹⁵

Sobre la actuación y obligaciones de los servidores públicos la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos instruye a que se ajusten en el desempeño de sus labores a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.¹⁶ Recordemos que en párrafos anteriores se definió que el principio de imparcialidad era de vital importancia en la actuación de las personas que ejercen cargos públicos y que implica la aplicación de criterios de objetividad en el desempeño de sus funciones al momento de juzgar un asunto.

La Auditoría Superior es el órgano autónomo encargado de fiscalizar los programas sociales en el Distrito Federal. La Auditoría Superior tendrá la atribución de evaluar la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de los programas y verificar que los recursos públicos se hayan destinado a los objetivos señalados.¹⁷

Es importante señalar también que la Ley de Desarrollo Social del DF establece en su artículo 42 B la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal “organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que tiene a su cargo la evaluación externa de la política social de la Administración y de los programas sociales que ésta ejecuta.”

Blindaje 2015 medidas adicionales

Para la revisión del blindaje electoral y conocer si la entidad implementó medidas adicionales a las determinadas por la ley se recopiló información durante los

¹⁵ Ibídem. Artículo 14; fracciones XX y XXI.

¹⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Artículo 7.

¹⁷ Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México. Artículo 8; fracción VII.

primeros meses del año y se hizo una solicitud de información al Gobierno del Distrito Federal.¹⁸

De la respuesta y la investigación realizada se desprende que durante el 2015 el Gobierno del Distrito Federal emitió algunas disposiciones específicas para regular la actuación de los servidores públicos así como los procedimientos para el cumplimiento de los programas sociales durante el tiempo de campañas electorales.

Principalmente se emitieron los siguientes documentos:

- “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para regular la difusión y ejecución de programas sociales con motivo del proceso electoral del año 2015 en la Ciudad de México”
- “Acuerdo por el que se establecen Lineamientos a los Servidores Públicos de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Entidades y Delegaciones, para Garantizar los Principios de Equidad e Imparcialidad con motivo del Proceso Electoral del Año 2015, en la Ciudad de México.”
- “Acuerdo por el que se integra la Unidad Especializada de Vigilancia Electoral de la Contraloría General del Distrito Federal.”
- “Comunicado a Beneficiarios del Programas Sociales del Gobierno de la Ciudad de México y Ciudadanía en General”.
- “Circular por la que se precisan diversas disposiciones, obligaciones y prohibiciones para la administración pública del Distrito Federal, con motivo de los procesos electorales 2015.”

En materia de blindaje electoral, el Gobierno del Distrito Federal emitió el *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para regular la difusión y ejecución de programas sociales con motivo del proceso electoral del año 2015 en la Ciudad de México*,¹⁹ publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de enero de 2015. De este acuerdo destaca:

- Los programas continuarán sin interrupción durante las campañas pero queda prohibida la utilización con la finalidad de inducir o coaccionar el voto. Del 5 de

¹⁸ Solicitud de información pública número 0104000058315 de fecha 18 de febrero de 2015.

¹⁹ [<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5385.pdf/12/8/15/14:36>].

abril al 7 de junio ningún servidor público podrá utilizar ni aplicar programas emergentes salvo en caso de desastres naturales y protección civil. Está prohibido promocionar la imagen de algún candidato o partido político o se condicione el ingreso a los programas así como cualquier falta al artículo 320 de CIPEDF. Los servidores públicos no podrán adjudicarse obras o programas. También estará prohibido en precampañas y campañas realizar proselitismo o empadronamiento y formular opiniones a favor o en contra de algún partido o candidato.

- La difusión de los programas deberá suspenderse del 5 de abril al 7 de junio, con algunas excepciones.
- Durante las campañas electorales los portales web, redes sociales institucionales y personales de los servidores públicos no podrán difundir expresiones vinculadas con el proceso electoral.
- La Contraloría General del Distrito Federal tendrá atribuciones para monitorear el uso de redes sociales y recibir, investigar y determinar quejas respecto de la materia.
- La PGJDF será la encargada de recibir las denuncias respecto de conductas posiblemente constitutivas de delitos electorales.
- La Coordinación General de Comunicación Social será la encargada de observar lo dispuesto en este acuerdo.
- El GDF promoverá la firma de todos los instrumentos necesarios para el logro de los objetivos del presente acuerdo.
- Los servidores públicos tienen prohibido el uso de recursos públicos ya sean humanos, materiales o financieros. Los servidores públicos no podrán asistir a informes ni eventos públicos o cualquier acto de promoción dentro del horario de las 09:00 a las 18:00 horas de lunes a viernes o fines de semana que tengan que laborar.

El *Acuerdo por el que se establecen Lineamientos a los servidores públicos de las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones, para garantizar los principios de equidad e imparcialidad con motivo del proceso electoral del año 2015, en la Ciudad de México*,²⁰ estableció lo siguiente:

- Que durante el periodo de campañas queda prohibido a los servidores públicos entregar despensas, diversos bienes o servicios en actos de gobierno que sean

²⁰ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 26 de enero de 2015.

parte de los programas, con excepción de temas de salud, educación o protección civil en casos de emergencia. Así mismo se conmina a los servidores públicos delegacionales a observar los mismos lineamientos.

- Obliga a las dependencias locales y se exhorta a las delegacionales a suspender la difusión de los programas sociales durante el periodo de veda electoral. Deberán informar a la Contraloría General del Distrito Federal a más tardar el diez de abril la ubicación de bodegas con despensas u objetos que se otorgan como apoyo a la población; nombre del servidor público encargado de la custodia; número y denominación de los programas y actividades que no podrán ser interrumpidas por ley; las Reglas de Operación y Convocatorias y sus padrones de beneficiarios; esquema y fechas de entrega de apoyos; medidas de cumplimiento de los presentes lineamientos; detallar bienes o servicios; montos; población objetivo; copia de oficios de aprobación de COPLADE (Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal).
- El incumplimiento de estos lineamientos será motivo de responsabilidad administrativa independientemente de los hechos en materia penal. Cualquier persona podrá hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

También se emitió el *Acuerdo por el que se integra la Unidad Especializada de Vigilancia Electoral de la Contraloría General del Distrito Federal*,²¹ que alude a que la Contraloría General integrará la Unidad (UEVE) y su objeto será vigilar el cumplimiento de las dependencias, así como recibir, investigar y resolver quejas relacionadas con servidores públicos.

- La Contraloría General a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades integrará la estructura orgánica de la UEVE.
- La Contraloría General coadyuvará con la UEVE en la vigilancia y supervisión de los servidores públicos que integran la Administración Pública del Distrito Federal.
- Se instalará un módulo especializado en la Contraloría General para la recepción de quejas y denuncias.

²¹ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de abril de 2015.

- Se creará el Sistema Integral de Quejas y Medios de Impugnación (SINTECA).
- Se analizará si la denuncia corresponde al ámbito de competencia de la Contraloría General o a otra autoridad, en caso de ser para la UEVE se avocará a realizar la investigación y resolución.
- Las contralorías internas implementarán operativos de verificación a los servidores públicos respecto del cumplimiento de las disposiciones en materia electoral.
- Las denuncias podrán ser presentadas en el portal del internet de la Contraloría General.
- La Contraloría General difundirá los alcances y objetivos del presente acuerdo y vigilará su cumplimiento.
- Este acuerdo es de observancia obligatoria para todas las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal, su incumplimiento dará lugar a proceder de acuerdo a la ley en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Igualmente, se emitió un comunicado a los beneficiarios de los programas sociales del GDF y ciudadanía en general mediante el cual hace de su conocimiento que los programas son de carácter público y no son promovidos por ningún partido político, los recursos provienen de los impuestos y está prohibida su utilización con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a su objetivo; que está prohibido utilizar los programas con la finalidad de inducir o coaccionar el voto. Se hace un exhorto a que se realicen las denuncias correspondientes ante la Contraloría General del Distrito Federal.²²

En lo que respecta a la *Circular por la que se precisan diversas disposiciones, obligaciones y prohibiciones para la administración pública del Distrito Federal, con motivo de los procesos electorales 2015*,²³ se establecen medidas para el resguardo de los programas sociales:

- En época de procesos electorales de cualquier naturaleza, incluyendo campañas y jornada electoral, las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades que realicen eventos relativos a la entrega de apoyos o programas

²² Comunicado a los beneficiarios de los programas sociales y ciudadanía en general. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 9 de abril de 2015.

²³ Publicado en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 15 de abril de 2015, disponible en: [http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/11681394ae4e5300fa1f7fd4c08215da.pdf].

sociales deberán proporcionar a la respectiva Contraloría Interna o Contraloría General, dentro del plazo de 18 horas naturales siguientes al evento o primera hora hábil cuando se realicen en sábado o domingo, imágenes y video con audio y sin edición, de distintos momentos de las jornadas, en el que de manera especial se observen las mantas con las leyendas correspondientes, el proceso de identificación de beneficiarios y las personas servidoras públicas que realizan la entrega y los apoyos o beneficios de los programas sociales.

- La Contraloría General a través de sus Contralorías Internas podrá en cualquier época ejercer sus facultades de auditoría, revisión e inspección, a efecto de vigilar la correcta operación de entrega de beneficios, programas sociales o actividades institucionales, que realicen las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, incluyendo reglas de operación, autorizaciones, padrones, jornadas de entrega, bienes, servicios y montos presupuestales relacionados, para lo cual se requiere de la notificación con al menos 3 días hábiles de anticipación a la realización de cada uno de los eventos de entrega de beneficios, programas sociales o actividades institucionales, así como la demás información que conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables resulte necesaria. La Contraloría General en cualquier momento, también podrá ejercer sus facultades de revisión e inspección respecto de las bodegas, almacenes o sitios en los que se encuentren depositados, despensas, pinturas, aparatos electrodomésticos o cualquier objeto que se pueda otorgar como ayuda o apoyo.

En esta misma circular se establecen disposiciones para el resguardo de vehículos y equipos de comunicación:

IV. Los días de jornada electoral de cualquier naturaleza y que se realice en el Distrito Federal, no podrá utilizarse el parque vehicular oficial que tengan asignado o en uso las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. (...)

V. Los días de jornada electoral de cualquier naturaleza y que se realice en el Distrito Federal, no podrá utilizarse teléfonos fijos, teléfonos celulares, radiolocalizadores, radios, “walki-talkies”, redes sociales institucionales o personales en las que se ostente como servidor público y demás aparatos de comunicación similares que

tengan asignado o en uso las dependencias, delegaciones, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Destacó en este proceso electoral la colaboración entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y el GDF que derivó en la publicación en la página del órgano electoral en abril de 2015 del listado de programas que estarían vigentes durante los meses de abril y mayo, entre los cuales estaban los comedores públicos y comunitarios de la entidad,²⁴ así como las entregas de tarjetas del Programa de Pensión Alimentaria “Nueva vida a los 68 años”. Más adelante, a unos días del cierre del proceso electoral y después de reunión con el IEDF, el GDF anunció la cancelación de todas las entregas de programas. Esta acción y la publicación de la información sobre entregas constituye un importante abono a la transparencia en el manejo de los programas en época electoral que no se ha presentado ni a nivel federal ni en otras entidades del país.

Contrario a lo ocurrido en otras entidades, en el caso del Distrito Federal las medidas de blindaje emitidas en los acuerdos mencionados con anterioridad se encaminaron sobre todo al aplazamiento de labores de empadronamiento y entregas masivas de ayudas, más que a elaborar estrategias de capacitación interna o campañas de información a la población.

²⁴ En el DF los comedores visitados pertenecen a dos programas locales a cargo de la Sedeso. El primero es el de Comedores Comunitarios que tiene como objeto fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del Derecho a la Alimentación y apoyar la economía familiar de las personas [http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_comunitarios.php].

El segundo programa también a cargo de la Sedeso son los Comedores Públicos cuyo objeto es “Mejorar la asistencia social que necesita la ciudadanía y garantizar el Derecho a la Alimentación de la población, instalando Comedores Públicos gratuitos; que brinden atención a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad como son: población infantil, personas adultas mayores en situación de abandono, mujeres embarazadas, discapacitados, desempleados y poblaciones en situación de calle, así como, a las personas inmigrantes, refugiadas y solicitantes que requieran dicho apoyo.” [http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_publicos.php].

Para el ejercicio 2015 los Comedores Comunitarios tienen un presupuesto de 61 millones 733 mil pesos mientras que los Comedores Públicos tienen un presupuesto de 76 millones 253 mil pesos.

Estado de México

Normatividad blindaje

La Constitución Política del Estado de México indica que el sufragio es una expresión de soberanía. Tanto ciudadanos como partidos deberán velar por ese respeto y cuidar que los procesos electorales sean desarrollados bajo principios rectores de certeza y legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.²⁵

La organización, desarrollo y vigilancia de los comicios en el estado están a cargo del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral del Estado México.²⁶ Dicho ordenamiento instruye a que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral se suspenda la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental, con excepción de campañas de información sobre salud, educación y protección civil en caso de emergencia.²⁷ Con la finalidad de avalar las resoluciones electorales la ley establecerá un sistema de medios de impugnación que garantizará la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.²⁸

Los recursos económicos de estado, municipios y organismos autónomos deberán ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez y con la finalidad de cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados. Los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad y sin influir en la competencia entre partidos políticos.²⁹

En el Estado de México el instrumento normativo encargado de ordenar las disposiciones en materia electoral es el Código Electoral del Estado de México, el artículo 261 del Código indica que está prohibido colocar o distribuir propaganda electoral al interior de oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos del estado. También da cumplimiento a lo instruido por la Constitución del estado en el artículo 12 en relación con la difusión de propaganda en medios de comunicación.

²⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Artículo 10.

²⁶ *Ibídem*, Artículo 11.

²⁷ *Ibídem*, Artículo 12.

²⁸ *Ibídem*, Artículo 13.

²⁹ *Ibídem*, Artículo 129.

En materia de blindaje a programas sociales, el Código Electoral del Estado de México señala que durante los treinta días anteriores a la elección, las autoridades estatales, municipales y legisladores se abstendrán de operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega de cualquier tipo de material salvo en casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales o siniestros. Instruye a la Legislatura para determinar los programas sociales que por su naturaleza no podrán ser suspendidos durante los periodos arriba señalados y promoverá las medidas necesarias para su cumplimiento. El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los ayuntamientos sancionarán el incumplimiento de lo señalado en este artículo conforme a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios.³⁰

Por su parte, el Tribunal Electoral del estado puede declarar nula la elección de Gobernador y Diputado de mayoría relativa o de un ayuntamiento en caso de utilizar recursos públicos destinados a programas sociales de cualquier nivel de gobierno.³¹

Serán consideradas como infracciones de los servidores públicos: la omisión o incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma la información solicitada por el Instituto Electoral del estado. Igualmente, la difusión de propaganda gubernamental dentro del periodo señalado inclusive con excepción de la información relativa a salud, educación y protección civil en caso de emergencia; el incumplimiento al principio de imparcialidad señalado en el artículo 134 de la CPEUM; y la utilización de programas sociales y sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar el voto o cualquier incumplimiento a las disposiciones del Código Electoral del Estado de México.³²

La Ley de Desarrollo Social del Estado de México tiene por objeto: garantizar el derecho igualitario e incondicional de la población al desarrollo social y sus programas y acciones; asegurar la rendición de cuentas y transparencia en su ejecución y la aplicación de recursos, a través de procedimientos de aprobación como las reglas de operación, supervisión, verificación y control y acceso a la información pública.³³

³⁰ Código Electoral del Estado de México, Artículo 261.

³¹ *Ibíd.*, Artículo 403.

³² *Ibíd.*, Artículo 465.

³³ Ley de Desarrollo Social del Estado de México, Artículo 2.

Señala que todas las personas habitantes del estado tienen derecho a beneficiarse de los programas de desarrollo social, tanto personas como organizaciones podrán participar e intervenir individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones.³⁴ La información en materia de desarrollo social será pública en términos de la Ley de Transparencia del estado, las autoridades garantizarán que dicha información sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.³⁵

El Gobierno del Estado deberá publicar en la Gaceta del Gobierno las Reglas de Operación de cada uno de los programas de desarrollo social, los convenios de coordinación con las autoridades federales y municipales e incluir la leyenda:

Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al Desarrollo Social. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la Ley de la materia.³⁶

El presupuesto para desarrollo social, combate a la pobreza y programas de desarrollo social no podrá ser menor en términos reales al del año fiscal anterior.³⁷

Dentro del Presupuesto de Egresos del estado se deberán establecer detalladamente las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social estatales, el nombre de los programas a que se destinarán y la obligatoriedad de expedición de reglas de operación.³⁸

Las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley deberán apoyar en el ámbito de sus competencias a la organización, promoción y participación social por medio de la regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de la información que permita vincular los programas, estrategias y recursos.³⁹

³⁴ *Ibídem*, Artículo 6; fracción VII.

³⁵ *Ibídem*, Artículo 6; fracción XII.

³⁶ *Ibídem*, Artículo 18.

³⁷ *Ibídem*, Artículo 20.

³⁸ *Ibídem*, Artículo 22; fracciones I, II, y III.

³⁹ *Ibídem*, Artículo 30; fracción II.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México establece que todos los sujetos obligados del estado deberán tener disponible en medios impresos o electrónicos, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla y precisa y entendible lo siguiente: padrones de beneficiarios de los programas estatales y municipales, información sobre el diseño, montos, acceso y ejecución de los programas se subsidio, siempre y cuando la publicación de estos no produzca discriminación, disposición que sólo será aplicable para los programas que permitan la integración de padrones.⁴⁰

En el Estado de México se establece que los partidos políticos serán considerados como sujetos obligados en los términos de la Ley de Transparencia y atenderán a sus procedimientos por conducto del Instituto Electoral del Estado de México, proporcionarán la información a que están obligados en cumplimiento a lo establecido en el Código Electoral del Estado de México. Deberán hacer pública la información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas entreguen sobre el uso y destino de esos recursos.⁴¹

De acuerdo con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, son en perjuicio de los intereses públicos las violaciones graves a los planes, programas y presupuestos de administración público estatal y municipal y a las leyes que determine el manejo de los recursos económicos.⁴²

Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, todo servidor público sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales tendrá la obligación de formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos correspondientes al ámbito de su competencia y cumplir las Leyes y cualquier norma que regule el manejo de recursos económicos públicos. Abstenerse de causar daños a la Hacienda Pública Estatal o Municipal. Ya sea por manejos irregulares de fondos y valores o por irregularidades en el ejercicio o pago de recursos presupuestales o de convenios signados entre el Estado o los Municipios y la Federación. Utilizar los recursos asignados para el desempeño de su cargo exclusivamente para los fines a que estén asignados. Proporcionar en tiempo y forma la documentación compro-

⁴⁰ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Artículo 12; fracción VII.

⁴¹ *Ibidem*. Artículo 7.

⁴² Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Artículo 7.

batoria de la aplicación de recursos económicos federales, estatales o municipales asignados a través de los programas respectivos.⁴³

El instrumento encargado de la fiscalización en el Estado es la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, la cual establece que el Órgano Superior de Fiscalización tendrá las siguientes atribuciones: verificar que las entidades fiscalizables que hubieran manejado, administrado o ejercido recursos públicos se hayan conducido conforme a los programas aprobados y montos autorizados y que los egresos se hayan ejercido con cargo a las partidas correspondientes. Evaluar la eficacia en el logro de los objetivos contenidos en los programas y la eficiencia en el uso de los recursos utilizados.⁴⁴

El mismo ordenamiento dice que se contará con una Unidad de Asuntos Jurídicos cuyo titular tendrá la facultad de presentar las denuncias o querellas en materia penal conforme a las disposiciones de esa Ley sustentadas en un expediente técnico elaborado por el Órgano, cuando de las revisiones de las cuentas públicas, informes y evaluación de programas se detecten hechos presuntamente constitutivos de delito se dará cuenta de ello al Auditor Superior con la finalidad de que realice lo conducente. En el caso de servidores públicos de elección popular se estará a lo dispuesto en el Título Séptimo de la Constitución del estado.⁴⁵

La fiscalización de las cuentas públicas tiene la finalidad de determinar si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados.⁴⁶

Blindaje 2015 medidas adicionales

Para conocer si la entidad implementó medidas adicionales a las determinadas por la ley se recopiló información durante los primeros meses del año, se hizo una solicitud de información al Gobierno del Estado. En respuesta a nuestra solicitud, se nos informó lo siguiente:⁴⁷

⁴³ *Ibídem.* Artículo 42; fracciones II, IV y XXVII.

⁴⁴ Ley de Fiscalización Superior del Estado de México. Artículo 8; fracciones V y VI.

⁴⁵ *Ibídem.* Artículo 26; fracción III.

⁴⁶ *Ibídem.* Artículo 35; fracción I.

⁴⁷ Solicitud de información pública número 00010/SEDESEM/IP/2015 de fecha 18 de febrero de 2015.

La Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Dirección General de Programas Sociales y de acuerdo con información proporcionada por las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, tiene registrados 44 programas sociales, cuya ejecución se encuentra a cargo de las Secretarías de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Urbano, Secretaría de Desarrollo Agropecuario, del Medio Ambiente, de Salud, del Trabajo, y de Educación, así como de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIF Estado de México).

Asimismo, el oficio de respuesta detalla nuevamente lo que establece la norma estatal sin hacer referencia a ninguna acción adicional de protección, salvo el acuerdo aprobado por el Instituto Nacional Electoral:

[...] Con el propósito de blindar sus programas sociales durante los procesos electorales, la Secretaría de Desarrollo Social da puntual cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 261 del Código Electoral del Estado de México el cual señala “Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.

La Legislatura determinará los programas sociales que por su naturaleza, objeto o fin por ningún motivo deberán suspenderse durante el período que señala el párrafo anterior y promoverá las medidas necesarias para su cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral...

Al respecto, la Legislatura del Estado de México emitirá, en su caso, el Decreto por el que se dará a conocer los programas sociales que no se suspenderán durante los 30 días anteriores al de la jornada electoral.

Asimismo, esta dependencia da cumplimiento al “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE SOLICITA EL APOYO Y COLABORACIÓN DE QUIENES FUNGEN COMO TITULARES DEL EJÉRCITO FEDERAL, LOS EJECUTIVOS LOCALES PRESIDENTES MUNICIPALES Y JEFES DELEGACIONALES, PARA GARANTIZAR QUE LA EJECUCIÓN DE LOS BIENES, SERVICIOS Y RECURSOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SE APEGUEN A SU OBJETIVO Y REGLAS DE OPERACIÓN, EVITANDO EN TODO MOMENTO, EL USO CON FINES ELECTORALES EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2014-2015.”

El 1 de abril de 2015 se emitió el Decreto 422 por el que se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 261, párrafos tercero y cuarto del Código Electoral del Estado de México. En este se enlistan 49 programas además de los correspondientes a la Secretaría de Salud (los cuales sólo se mencionan en general), que no deben suspenderse durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral.

El decreto señala también que “las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.”⁴⁸

Por su parte, el Instituto Electoral del Estado de México emitió el Acuerdo IEEM/CG/157/2015 *Por el que se determina la difusión de medidas y acciones específicas a efecto de evitar que se ejerza presión sobre el electorado, así como la compra, coacción e inducción del voto en el Proceso Electoral Local 2014-2015*.

En dicho acuerdo se instruye a la Secretaría Ejecutiva del citado órgano electoral a implementar medidas de difusión de carteles con leyendas que refuercen en el electorado la libertad y secrecía del sufragio así como el rechazo a la compra y coacción del voto.⁴⁹

⁴⁸ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, Registro DGC núm. 001 1021 CARACTERISTICAS 113282801, disponible en: [<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2015/abr013.PDF>].

⁴⁹ Disponible en: [http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2015/a157_15.pdf].

Como puede observarse el Estado de México cuenta con una normatividad armonizada con el ámbito federal en cuanto a protección de programas sociales y sus leyes de desarrollo social, transparencia y presupuesto contemplan la obligatoriedad de publicidad de elementos como el presupuesto destinado a programas, reglas de operación y padrones de beneficiarios. Incluso, esta norma contempla algunas medidas que pueden considerarse adecuadas, sin embargo, su aplicación es difícil de detectar o rastrear.

El Estado de México no informó sobre ninguna acción de capacitación o sensibilización a su personal, ni sobre el reforzamiento de acciones de protección de programas sociales, como emplazamientos de entregas o transparencias sobre las actividades que continuarían vigentes. Se revisaron constantemente las páginas del gobierno del estado, la Secretaría de Desarrollo Social y el órgano electoral local y sólo se detectaron el acuerdo del IEEM en el cual el obligado es él mismo, y la publicación en la gaceta que da cumplimiento al artículo 261 del Código Electoral sin ir más allá. No se identificaron avisos o acciones adicionales, incluidas acciones tradicionales en materia de blindaje como el resguardo de vehículos. Lo anterior, aún cuando es una de las entidades mayormente cuestionadas en cada proceso electoral.

Guanajuato

Normativa blindaje

En la Constitución Política para el Estado de Guanajuato se indica que, desde el inicio de las campañas electorales y hasta el término de la jornada electoral, se deberá suspender la difusión en medios de comunicación de toda la propaganda gubernamental con excepción de información relativa a salud, educación y protección civil en casos de emergencia.⁵⁰

Indica que son facultades del Congreso del Estado fiscalizar las cuentas públicas de todas las autoridades estatales y de los municipios para verificar el cumplimiento

⁵⁰ Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Artículo 17.

de los objetivos de los programas, para este encargo se apoyará en el Órgano de Fiscalización Superior del estado.⁵¹

El Órgano de Fiscalización Superior tendrá autonomía técnica de gestión y presupuestaria y tendrá dentro de sus atribuciones analizar, evaluar y comprobar las cuentas públicas, si de la revisión aparecieran discrepancias entre los ingresos o los egresos, con relación a los conceptos y las partidas presupuestales o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley correspondiente. Para el caso de las revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, el Órgano sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos. Podrá conocer, revisar y evaluar los resultados de la gestión financiera de los sujetos de fiscalización para comprobar si se han ajustado al presupuesto y contenido programático y verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas.⁵²

Los servidores públicos tienen, en todo momento, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la competencia entre los partidos políticos o candidatos.⁵³

En materia electoral la norma aplicable es la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato cuyo objeto es garantizar el pleno ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos y establecer las disposiciones para regular los procesos electorales.⁵⁴

El Tribunal Estatal Electoral es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral y gozará de autonomía técnica y de gestión e independencia en sus decisiones. Cumplirá sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. Este órgano no estará adscrito al Poder Judicial del Estado.⁵⁵

Constituyen infracciones de las autoridades o servidores públicos la difusión, por cualquier medio de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral,

⁵¹ Ibídem. Artículo 63; fracciones XVIII y XIX.

⁵² Ibídem. Artículo 66; fracciones I y II.

⁵³ Ibídem. Artículo 122.

⁵⁴ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato. Artículo 1.

⁵⁵ Ibídem. Artículo 150.

con excepción de la información relativa a salud, servicios educativos y protección civil en casos de emergencia. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación que contravenga el párrafo octavo del mismo artículo. La utilización de programas sociales y sus recursos de cualquier nivel con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos en su voto.⁵⁶

Los órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador serán el Consejo General, la Comisión de Denuncias y Quejas y la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal.⁵⁷

Los medios de impugnación de esa Ley tienen por objeto garantizar que todos los actos o resoluciones dictadas por los órganos electorales del Instituto y en su caso por el Pleno del Tribunal Estatal se sujeten a los principios constitucionales de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad y dar carácter definitivo a los actos y etapas de los procesos electorales, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos del estado.⁵⁸

La Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Guanajuato por su parte tiene por objeto regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas.⁵⁹

Establece que las políticas públicas para el desarrollo social y humano deberán sujetarse al principio de transparencia en donde toda la información que surja de planes, programas, presupuestos y acciones de desarrollo social será pública con las excepciones que señala la Ley de Transparencia del estado.⁶⁰

Las políticas públicas deberán propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos individuales y sociales, garantizando el acceso a los programas y la igualdad de oportunidades, el abatimiento de la discriminación y la exclusión social.⁶¹

⁵⁶ Ibídem. Artículo 350; fracciones II, III, IV y V.

⁵⁷ Ibídem. Artículo 356; fracciones I, II y III.

⁵⁸ Ibídem. Artículo 381.

⁵⁹ Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Guanajuato. Artículo 1.

⁶⁰ Ibídem. Artículo 9; fracción IX.

⁶¹ Ibídem. Artículo 10; fracción I.

Toda la publicidad e información sobre los programas sociales deberá identificarse perfectamente incluyendo la leyenda:

Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social.⁶²

La Secretaría de Desarrollo Social tendrá a su cargo la integración, operación y actualización del Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano, para asegurar la transparencia, equidad y eficacia de los programas. Los municipios deberán remitir la información de dichos programas cuando se hayan ejercido recursos federales o estatales.⁶³

El Gobierno del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la integración de los beneficiarios de sus programas al Padrón Estatal de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social y Humano.⁶⁴

Las dependencias que ejecuten programas sociales deberán incorporar al Padrón la información de aquellas personas o familias que sean beneficiarias. El Padrón será público y de uso exclusivo para fines sociales, con las reservas y confidencialidad de datos personales.⁶⁵

Mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y Municipios de Guanajuato se ordena que los sujetos obligados deberán observar los principios de certeza, legalidad, autonomía, imparcialidad, eficacia, objetividad, transparencia y máxima publicidad en sus actos.⁶⁶

Los sujetos obligados publicarán, de oficio, a través de los medios disponibles los montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.⁶⁷

Los informes que presenten los partidos políticos al Instituto serán públicos. También las auditorías y verificaciones concluidas que ordene la Comisión de Fisca-

⁶² Ibídem. Artículo 20.

⁶³ Ibídem. Artículo 29.

⁶⁴ Ibídem. Artículo 30.

⁶⁵ Ibídem. Artículo 31.

⁶⁶ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y Municipios de Guanajuato. Artículo 8.

⁶⁷ Ibídem. Artículo 12; fracción XIII.

lización del órgano electoral, toda persona podrá solicitar al Instituto la información sobre el uso de recursos públicos que reciban los partidos políticos.⁶⁸

En relación con la actuación y obligaciones de los servidores públicos la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios dice que serán considerados como servidores públicos además de los mencionados en los artículos 122 y 126 de la Constitución del estado, todas las personas que manejen, administren o apliquen recursos públicos estatales, municipales o federales, quienes deberán conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos y serán sujetos de responsabilidad administrativa y resarcitoria cuando incumplan obligaciones o incurran en conductas prohibidas señaladas en esa Ley.⁶⁹

Dicha Ley establece que son obligaciones de los servidores públicos formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes, así como cumplir la normatividad que determine el manejo de recursos económicos públicos, estatales, municipales o concertados por convenio con la Federación. Proporcionar en forma oportuna la información y datos solicitados por las instituciones a las que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos a efecto de que puedan cumplir con sus atribuciones.⁷⁰

El órgano encargado de la fiscalización en el estado será el Órgano de Fiscalización Superior y tendrá la atribución para analizar, evaluar y comprobar las cuentas públicas de conformidad con los programas que para el efecto sean aprobados.⁷¹

En el estado de Guanajuato no existe un órgano de evaluación de la política social similar al Coneval o Evalúa DF.

Blindaje 2015 medidas adicionales

Para conocer el panorama del blindaje electoral en el Estado de Guanajuato y saber si esa entidad implementó medidas/acciones de blindaje adicionales a las

⁶⁸ Ibídem. Artículo 15.

⁶⁹ Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios. Artículo 2.

⁷⁰ Ibídem. Artículo 11; fracciones II y XIV.

⁷¹ Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato. Artículo 8.

contempladas por la ley se realizó solicitud de información pública (folio 20586) en los primeros meses del año.

El Gobierno del Estado de Guanajuato, en respuesta a la solicitud realizada remitió respuesta emitida por diversas instancias del gobierno estatal:

En lo que hace a las medidas y/o acciones de blindaje electoral, indica que dentro de las Reglas de Operación vigentes se determinó, en congruencia con el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, que la publicidad e información relativa a cada Programa se identificará incluyendo la leyenda “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social”.

Así mismo, señala ante cualquier circunstancia relativa a la operación de los apoyos de los programas, se incluyó el apartado relativo a la presentación de quejas y/o denuncias ante la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

No omite mencionar que la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas ha emitido la “Guía de los Servidores Públicos Frente a los Procesos Electorales”, con el fin de conocer los derechos y obligaciones que poseemos como ciudadanos del Estado, además de estar en aptitud de ejercerlos y cumplirlas respectivamente. El Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia atendiendo a la parte correspondiente a las acciones de blindaje electoral para el 2015, le informa que su institución hizo del conocimiento de sus servidores públicos el contenido de la 'Guía de los Servidores Públicos Frente al Proceso Electoral 2015' emitida por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de cuentas, misma que aborda temas importantes en la materia, cuyo propósito es que, en el marco de las próximas elecciones, los servidores públicos se desarrollen con legalidad, respeto e imparcialidad.

De igual manera, señala que la Dirección de Atención a Adultos Mayores ha hecho del conocimiento de los responsables de su programa en los 46 municipios del Estado de Guanajuato, las siguientes medidas que frente a los grupos de adultos mayores deben de tomar durante el proceso electoral 2015:

- Ser imparcial frente a los partidos políticos;
- Separar actividades electorales de las laborales;
- No manifestar apoyo a algún partido político y
- En caso de tener filiación con algún partido político, realizar las reuniones fuera del lugar y horario de trabajo.

El Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad informó que se sujeta a lo dispuesto por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas en su *Guía de los Servidores Públicos frente al Proceso Electoral 2015*.

La Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato informó que se actuará con estricto apego y cumplimiento a lo establecido en la *Guía de los Servidores Públicos frente al Proceso Electoral 2015* emitida por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Gobierno del Estado de Guanajuato.

La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas informa que se llevarán a cabo cinco eventos en los cuales se presentará *Guía de los Servidores Públicos frente al Proceso Electoral 2015*. Lo anterior a través de un evento inaugural y 4 talleres regionales en los cuales se capacitará a los Servidores Públicos Estatales y Municipales.

Hizo entrega de la versión electrónica de la Guía en mención, señalando que se encuentra disponible para su consulta general en la página de la Secretaría (www.strc.guanajuato.gob.mx).

Adicionalmente, señalaron que harían entrega de folletos que contienen las disposiciones generales sobre blindaje electoral. Se señala también que por medio del sistema telefónico gratuito 01 800 (4707500), se recabarán denuncias relacionadas con el actuar de los servidores públicos frente al proceso electoral; para lo cual se trabajará en coordinación con la Procuraduría General GJ y el IIEG.

Así, el principal eje rector de las medidas de blindaje para el 2015 en el Estado de Guanajuato, fue la *Guía de los Servidores Públicos frente al Proceso Electoral 2015*, dispuesta por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, y cuya finalidad es lograr que las labores de los servidores públicos se lleven a cabo con legalidad, respeto e imparcialidad. Como se observa, contrario a lo que ocurrió en las otras dos entidades revisadas, el énfasis en Guanajuato estuvo en la parte de capacitación y difusión.

4. Programas sociales más vulnerables 2015

El presente capítulo abona a dos objetivos planteados en esta investigación: “identificar los programas y acciones sociales más susceptibles para la compra y coacción del voto” e “identificar los elementos que facilitan el uso electoral de los programas sociales, a partir de la evaluación de algunos programas sociales del gobierno federal y los tres gobiernos estatales”.

Para ello, el capítulo se compone de cuatro apartados que se articulan para ubicar tanto los programas más susceptibles, como los elementos que propician esta vulnerabilidad. En el primer apartado se realizó una investigación exhaustiva de los programas sociales vigentes a nivel federal y en las tres entidades estudiadas, partiendo de la premisa de que la transparencia y claridad sobre el número de programas sociales vigentes, sus nombres, presupuestos, padrones de beneficiarios y reglas de operación constituyen el primer elemento para avanzar en una estrategia de blindaje hacia éstos.

El segundo apartado presenta el monitoreo realizado en medios de comunicación en donde se ubican las principales notas que dan cuenta de posibles actos de compra y coacción, desvío de recursos o mal uso de programas sociales. Tanto en este como en el tercer apartado —en el cual se realiza el análisis de las principales denuncias de compra y coacción vinculadas con recursos o desvío de recursos de programas y acciones sociales—, se pretenden ubicar los programas que fueron mayormente señalados como problemáticos en este proceso electoral.

Finalmente, el cuarto apartado contiene el trabajo de campo realizado en el marco de esta investigación, el cual consta de tres actividades: las visitas de verificación realizadas a comedores comunitarios, la observación del día de la jornada electoral

y las entrevistas a profundidad desarrolladas con personas “beneficiarias” de programas sociales. A partir de esto, se ubican algunos de los principales elementos de vulnerabilidad de programas sociales.

Análisis de programas sociales federales y en tres entidades federativas

El siguiente análisis comprende la revisión de diversas fuentes que en todos los casos tendrían que dar cuenta de los programas sociales existentes en el ámbito federal, Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato.

De la revisión realizada, y como se observa en el desarrollo de este apartado, se desprende que existe una gran dispersión de programas siendo el ámbito federal en donde la información es más transparente y se encuentra más consolidada. En los estados la información presenta grandes variaciones según las diversas fuentes revisadas, de tal forma que es sumamente complicado conocer al menos cuáles son los programas sociales que operan en determinada entidad, situación que no contribuye a la transparencia y que se debe revisar en cada entidad de manera inmediata.

A pesar de la obligatoriedad de publicar las reglas de operación o lineamientos, todavía existen deficiencias en este sentido, al igual que en la publicidad de los padrones de beneficiarios. Mención aparte merece el tema del presupuesto de cada programa que, a diferencia de lo que ocurre a nivel federal, no se encuentra desglosado en las entidades federativas.

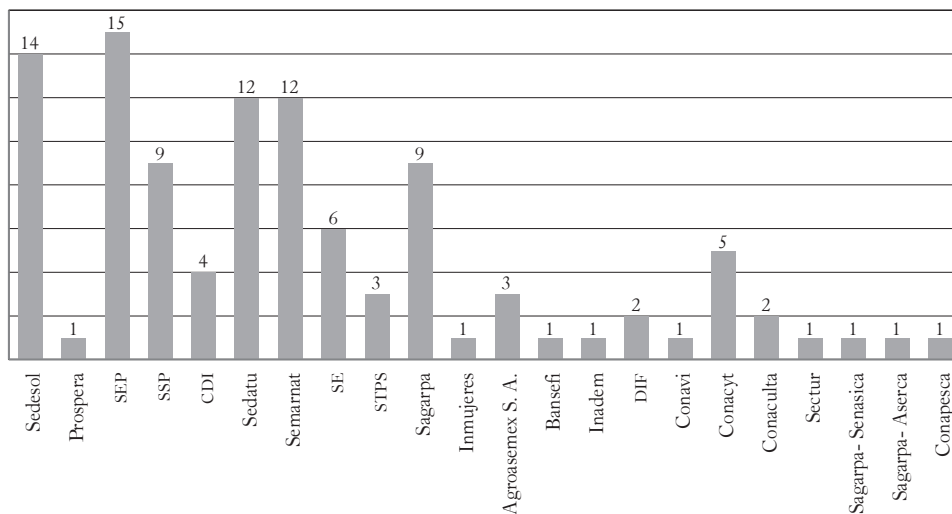
Programas sociales federales

Para el análisis de los programas sociales del gobierno federal se tomó información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF),¹ el *Diario Oficial de la Federación* (DOF)² y el portal de Transparencia Federal.³ De éstas se desprende que para el 2015 se ejecuten un total de 105 programas y acciones sociales federales.

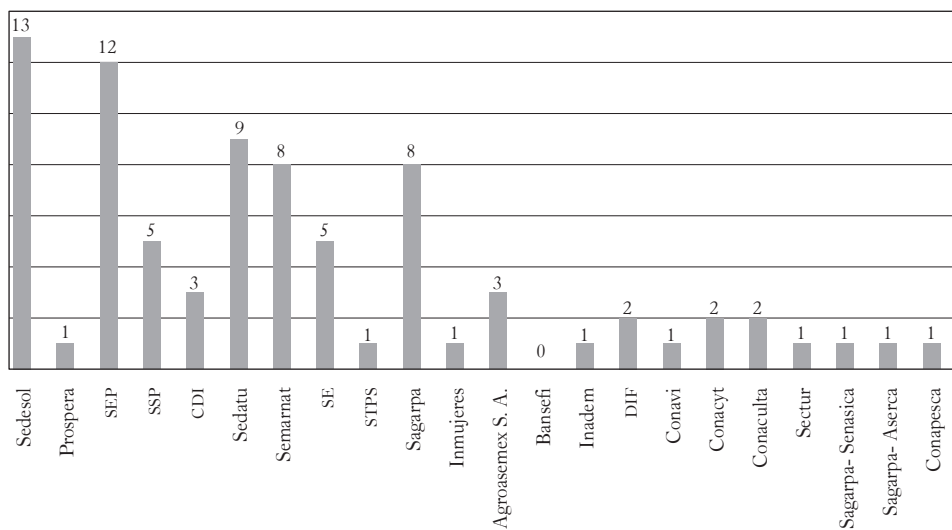
¹ [http://www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf].

² [<http://dof.gob.mx/reglas2015.php>].

³ [<http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?method=begin>].

GRÁFICO 1. *Programas sociales federales*

Fuente: elaboración propia con información del PEF, DOF y el portal de Transparencia Federal.

GRÁFICO 2. *Programas sociales federales con reglas de operación 2015*

Fuente: elaboración propia con información del PEF, DOF y el portal de Transparencia Federal.

En los gráficos anteriores, así como en el siguiente cuadro se presenta el número de programas por dependencia administrativa, así como las reglas de operación para el 2015 de cada programa, con lo que se da cumplimiento al artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social, así como al artículo 67 de la Ley General de Responsabilidad Hacendaria.

CUADRO 18. *Programas federales por dependencia con reglas de operación 2015*

Secretaría	Número de programas	Programas que cuentan con reglas de operación para 2015
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	14	13
SEP-Sedesol-SSA	1 (Prospera)	1
Secretaría de Educación Pública (SEP)	15	12
Secretaría de Salud Pública	9	5
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	4	3
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)	12	9
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	12	8
Secretaría de Economía (SE)	6	5
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	3	1
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	9	8
Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)	1	1
Agroasemex, SA (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	3	3
Bansefi	1	0
Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) (órgano administrativo desconcentrado, SE)	1	1
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	2	2
Comisión Nacional de Vivienda (Conavi)	1	1
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	5	2

Secretaría	Número de programas	Programas que cuentan con reglas de operación para 2015
SEP-Consejo Nacional para la Cultural y las Artes (Conaculta)	2	2
Secretaría de Turismo (Sectur)	1	1
Sagarpa-Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica)	1	1
Sagarpa-Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca)	1	1
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) (órgano descentrado, Sagarpa)	1	1
Total	105	81

Fuente: elaboración propia con información del PEF, DOF y el portal de Transparencia Federal.

Cabe mencionar que en algunos casos como el “Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos”, “Programa Albergues Escolares Indígenas”, “Programa de Mejora de Eficiencia Hídrica en Áreas Agrícolas”, “Programa de Promoción y Fomento Productivo” y “Programa Escuelas Dignas” las reglas de operación no se encontraron en el anexo del presupuesto, pero sí en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los lineamientos o reglas de operación del “Programa de Tratamiento de Aguas Residuales” (Conagua), “Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre” (Semarnat), “Seguro Popular” (Secretaría de Salud), “Apoyos para la Inclusión Financiera y la Bancarización” ahora “Actividades orientadas a otorgar apoyos para la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo” (Bansefi), “Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje” (SEP) se encuentran en las páginas de las secretarías que los coordinan.

La publicidad de los padrones de beneficiarios es un aspecto nodal para garantizar la transparencia de los programas sociales. El artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social señala que éstos deben integrarse “con el propósito de asegurar la equidad y eficacia” de los mismos. De la totalidad de los programas encontrados, sólo 23 cuentan con padrón de beneficiarios en línea actualizado hasta el 2015, como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 19. *Programas federales con padrones de beneficiarios publicados*

Secretaría	Programas con padrón de beneficiarios	Programas con padrón de beneficiarios actualizado a 2015
Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	13	12
SEP-Sedesol-SSA	1	1
Secretaría de Educación Pública (SEP)	14	1
Secretaría de Salud Pública	9	4
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)	4	2
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)	7	0
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)	11	1
Secretaría de Economía (SE)	6	1
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	3	0
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	8	1
Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)	1	0
Agroasemex SA (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	3	0
Bansefi	1	0
Instituto Nacional del Emprendedor (Inadem) (órgano administrativo desconcentrado, SE)	1	0
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	2	0
Comisión Nacional de Vivienda (Conavi)	1	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	4	12
SEP-Consejo Nacional para la Cultural y las Artes (Conaculta)	2	0
Secretaría de Turismo (Sectur)	1	0
Sagarpa-Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica)	1	0
Sagarpa-Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (Aserca)	1	0
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) (órgano desconcentrado, Sagarpa)	1	0
Total	96	23

Fuente: elaboración propia con información del PEF, DOF y el portal de Transparencia Federal.

Igualmente fueron revisadas algunas modificaciones realizadas en el transcurso del año a las Reglas de Operación con la finalidad de detectar posibles cambios vinculados con el proceso electoral (situación que fue identificada en el caso de programas locales), sin embargo, como se observa en el siguiente cuadro, todas las modificaciones fueron válidas y no tienen vinculación alguna con el proceso electoral.

CUADRO 20. *Modificaciones a reglas de operación declaradas en 2015*

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Programa de Adquisición de Leche Nacional (PALN) a Cargo de Liconsa, SA de CV	29/04/2015	Favorece el acceso a las personas registradas en el Registro Nacional de Víctimas y el respeto absoluto de los DDHH por parte de los servidores públicos.
	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	10/04/2015	Favorece el acceso a las personas registradas en el Registro Nacional de Víctimas y el respeto absoluto de los DDHH por parte de los servidores públicos.
	Pensión para Adultos Mayores	24/04/2015	Se modifica el artículo 3 transitorio y se adiciona el enfoque de derechos al numeral 11.
	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	02/04/2015	Incluye que el apoyo también puede ser en especie y deben asociarse al costo del proyecto. Se incluye además el enfoque de derechos.
	Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	05/03/2015	Se elimina: “La baja del Programa sólo implica la suspensión del apoyo del gobierno federal, por lo que la (el) niña(o) podrá continuar inscrita(o) en la estancia infantil, si la madre, padre, tutor o principal cuidador del mismo lo acepta y cubre el costo total del servicio”. Se agrega: en caso de ser viable, en un plazo no mayor a 10 días naturales a partir de haber realizado la visita de viabilidad al inmueble, la delegación correspondiente informará mediante oficio a la persona solicitante y a la unidad responsable del programa, lo siguiente: la aprobación del inmueble propuesto.
	Programa de Coinversión Social	10/04/2015 02/06/2015	Se añade el enfoque de derechos Elimina en la cláusula tercer el término “pago de honorarios asimilables a salarios”.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)	Programa de Opciones Productivas	13/05/2015	SE MODIFICAN los numerales 3.5.3 Fondo de Capital para el Desarrollo Social, párrafos primero y tercero; 11. Enfoque de Derechos, último párrafo; el Anexo 1 Glosario; Anexo 6-B Modelo de Convenio de Concertación para la modalidad de Impulso Productivo con aportación estatal o municipal; Anexo 6-C Modelo de Convenio de Ejecución; Anexo 14-A Modelo de Convenio de Concertación con Instituciones de educación media superior y superior y/o Incubadoras de Empresas con Plan de Intervención de Asistencia Técnica y Acompañamiento (Pre-incubación); y Anexo 14-B Modelo de Convenio de Concertación para la Modalidad de Asistencia Técnica y Acompañamiento (Incubación de proyectos). SE ADICIONA al numeral 11. Enfoque de Derechos, un segundo párrafo, recorriéndose el actual segundo párrafo para ser tercero del Programa de Opciones Productivas para el ejercicio fiscal 2015, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 24 de diciembre de 2014.
	Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)	24/04/2015	Favorece el acceso a las personas registradas en el Registro Nacional de Víctimas y el respeto absoluto de los DDHH por parte de los servidores públicos.
	Programa 3 x 1 para Migrantes	02/04/2015	Favorece el acceso a las personas registradas en el Registro Nacional de Víctimas y el respeto absoluto de los DDHH por parte de los servidores públicos.
	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	10/04/2015	SE MODIFICA el numeral 3.6.1. Derechos, inciso b); 11. Enfoque de Derechos, último párrafo y el Anexo 1. Glosario de términos y definiciones, en las definiciones de Servicios de alojamiento, protección y atención (Sapa) y Servicios de prevención y atención externa (Spae), y SE ADICIONA al numeral 11. Enfoque de Derechos, un segundo párrafo, recorriéndose el actual segundo párrafo para ser tercero y; al Anexo 1. Glosario de términos y definiciones, la definición de Atención especializada
SEP-Sedesol-SSA	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	26/02/2015	5.2. <i>Ejercicio del gasto</i>. Se modifica para que los recursos de los Servicios Estatales de Salud se rijan por los artículos 77 Bis 16 y 77 Bis 32.

Secretaría de Educación Pública (SEP)	Cultura Física	27/02/2015	Se adicionan los artículos 109 Bis (... instauración de un consejo directivo, el cual se constituirá como la instancia de representación y de gobierno, con funciones de dirección, control, consulta, evaluación, seguimiento y cumplimiento de las acciones establecidas por el pleno; y III. El presidente del pleno y del consejo directivo, quien será el titular del órgano estatal) 109 Ter y 109 Quater (ambos sobre la integración y reglamentos de las comisiones locales especiales) y se deroga la fracción III del artículo 2 del Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte (fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la activación física, cultura física y el deporte).
	Deporte	27/02/2015	
	Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica	27/05/2015	Adenda-modificar los lineamientos cuarto y sexto de los lineamientos internos (en caso de que “La SEP” aporte a “La AFSEDF” recursos adicionales para alguno de los PROGRAMAS conforme lo establezcan las “Reglas de Operación”, dichas aportaciones se formalizarán mediante la suscripción de una adenda al presente instrumento, en la cual “La AFSEDF” se obligue a destinar y ejercer dichos recursos exclusivamente para el desarrollo y operación de los PROGRAMAS respectivos, de conformidad con lo establecido en las “Reglas de Operación” correspondientes”).
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	04/05/2015	Se modificaron los anexos: LXII, LXIII, LXIV, LXV, LXVI, LXVII referentes a... ANEXO LXII. Solicitud de apoyo FAPPA/Promete ANEXO LXIII. Formulación del Proyecto Productivo FAPPA/Promete ANEXO LXIV. Contrato de Asesoría Técnica ANEXO LXV. Informe General de Aplicación del Recurso ANEXO LXVI. Convenio de Concertación (FAPPA/Promete) ANEXO LXVII. Asesores Técnicos.
	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) (ahora, Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete)	04/05/2015	

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)	Programa de Concurrency con las Entidades Federativas	4/8/2014 (vigente para 2015)	Se modifican la fracción XXIII Bis, del artículo 4 (XXIII. Bis. Padrón Único de Beneficiarios: se refiere a la suma de los listados, registros o bases de datos de beneficiarios que hayan creado, administren, operen y tengan a su cargo las unidades responsables de los programas de la Secretaría, con el objetivo de consolidar los diversos padrones e integrar la información sobre los apoyos otorgados a cada beneficiario en un único sitio de internet. Los listados podrán ser publicados por Programa o por Componente. Lo anterior, de conformidad con el marco legal y normativo que rige la operación de los programas y componentes a cargo de la Secretaría. Este Padrón sólo considera a la población beneficiaria que haya recibido apoyos de la Secretaría.)
Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)	Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género	23/02/2015	Se modifica el numeral 3.4.3 (... Las acciones a desarrollar deben ser complementarias con los proyectos presentados en el Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Además, pueden incluir acciones que den cumplimiento al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 (PIPASEVM) y el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia). Se modifica el numeral 3.6 Requisitos de elegibilidad (a más tardar el 27 de febrero de 2015 y de acuerdo con la modalidad en la que participan, las IMEF, las IMM centralizadas o descentralizadas o las delegaciones deberán capturar la información y adjuntar la documentación digitalizada que se les requiere en el presente numeral en los módulos disponibles para tal efecto en la página electrónica del Inmujeres.) Se modifica el numeral 3.6.1 Documentación jurídica y del proyecto. Se modifica el numeral 3.6.2 Documentación del proyecto Se modifica el numeral 3.7 Revisión de la documentación jurídica y del proyecto. Se modifica el numeral 3.7.2 Envío de documentación en físico. Se modifica el numeral 3.8 Criterios de selección. Se modifica el numeral 3.13 Suscripción del convenio específico de colaboración. Se modifica el numeral 7.2 Modificaciones al proyecto, presentación de proyectos nuevos y/o complementarios. Se modifica el numeral 10.1 Difusión. Se modifica el Anexo 3 Alineación al Proigualdad modalidad.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	Sistema Nacional de Investigadores	21/05/2015	Se reforman las fracciones II y III del artículo 71 del Reglamento (II. Por no presentar una constancia de adscripción actualizada; y III. Por dedicarse a actividades diferentes a la investigación, por motivo de una comisión, o licencia sin goce de sueldo, o con goce parcial de sueldo, autorizado por la institución, dependencia o centro de investigación). Se reforma la fracción II del artículo 84 del Reglamento (II. Presentar anualmente al Director del SNI una constancia de adscripción actualizada).
--	------------------------------------	------------	---

Fuente: elaboración propia con información del PEF, DOF y el portal de Transparencia Federal.

Se revisaron las evaluaciones que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) realizó a estos programas. Se encontró que del total de programas (105), 78 de éstos cuentan con evaluación, todos registran diversas debilidades, la principal de 21 de los programas es la falta de consistencia en la definición de la población objetivo.

Programas sociales Distrito Federal

Para realizar el análisis de programas sociales del Distrito Federal se tomó información primordialmente de cuatro fuentes: de las Reglas de Operación 2014 de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), del Sistema de Información de Desarrollo Social (Sideso),⁴ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*⁵ y el inventario de Coneval.⁶ De estas fuentes, pudo crearse una base de datos con 451 programas y acciones que han sido ejecutados en el Distrito Federal entre 2012 y 2015.

De estos 451 programas y acciones, 225 se encuentran en el inventario Coneval 2012 (de los cuales todos son del GDF). En total, 202 son programas y acciones delegacionales y 249 son programas y acciones del Gobierno del Distrito Federal (GDF). A pesar de haber 451 programas y acciones, no todos se encuentran en operación ya que Coneval tomó los programas y acciones de la administración anterior y,

⁴ Sideso [<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=9>].

⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [<http://www.consejeria.df.gob.mx/index.php/gaceta>].

⁶ Coneval [<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/Busqueda.aspx?pEstId=9>].

además, incluyó programas que son federales como es el caso del programa “Seguro Médico para una Nueva Generación” de la Secretaría de Salud o el “Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria” de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).

De la revisión realizada en el Sideso y la *Gaceta Oficial* se encontró que el GDF cuenta con 62 programas y acciones administrados por sus secretarías y órganos desconcentrados para 2015 como se describe a continuación:

CUADRO 21. *Programas sociales Distrito Federal*

Entidad	Número de programas	Número de acciones
Secretaría de Desarrollo Social	13	1
Secretaría de Salud		4
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	9	1
Secretaría de Educación	3	
Secretaría de Medio Ambiente	1	
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	3	
Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya	1	
Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal	2	
Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	1	
Instituto de la Juventud del Distrito Federal	4	
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	2	
Instituto del Deporte del Distrito Federal	3	
Procuraduría Social del Distrito Federal	2	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	12	
Total	56	6

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Se pudo observar que en Sideso no se incluyeron los programas o acciones de la Secretaría de Salud para 2015, debido a que por orden del secretario de Salud, los programas de esta entidad pasaron a ser acciones institucionales en vez de programas sociales administrados por ellos.⁷ Se observa que el inventario de pro-

⁷ Cuando se revisa la información proporcionada por la Secretaría de Salud bajo el artículo 14 fracción XXI a Transparencia DF, puede observarse el mensaje que se mostrará más adelante.

gramas de Coneval hace una revisión más exhaustiva de programas, pues si bien en éste se incluyen programas y acciones de la Secretaría de Salud, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ahora Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación), la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Protección Civil, el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Secretaría de Gobierno, en Sideso no se incluyen los programas o acciones de secretarías clave en el Desarrollo Social del Distrito Federal como Inmujeres, Secretaría de Desarrollo Económico (Sedeco) o Secretaría de Desarrollo Urbano o Vivienda (Seduvi) para 2015.

A nivel delegacional tomando la información de la *Gaceta oficial* se tienen los siguientes datos.

CUADRO 22. *Programas sociales en las delegaciones del Distrito Federal*

Delegación	Número de programas	Número de acciones	Total
Álvaro Obregón	2	3	5
Azcapotzalco	13		13
Benito Juárez	4		4
Coyoacán	4	6	10
Cuajimalpa de Morelos	5	1	6
Cuauhtémoc	6	2	8
Gustavo A. Madero	11	2	13
Iztacalco	7	4	11
Iztapalapa	9	9	18
La Magdalena Contreras	11		11
Miguel Hidalgo	8	1	9
Milpa Alta	9	8	17
Tláhuac	10	8	18
Tlalpan	16	26	42
Venustiano Carranza	4	3	7
Xochimilco	10		10
Total	129	73	202

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

La delegación que más programas y acciones sociales tiene es Tlalpan, con 42 programas/acciones. La mayoría de las delegaciones publicaron Reglas de Operación (ROP) para sus programas y acciones para el 2015, aunque hubo programas ejecutados con ROP de 2014.

CUADRO 23. *Programas sociales delegacionales con reglas de operación*

Delegación	Programas/acciones en ejecución	ROP 2014	ROP 2015
Álvaro Obregón	5		5
Azcapotzalco	13	5	8
Benito Juárez	4		4
Coyoacán	10	2	8
Cuajimalpa de Morelos	6	5	1
Cuauhtémoc	8		8
Gustavo A. Madero	13		13
Iztacalco	11	2	9
Iztapalapa	18		18
La Magdalena Contreras	11		11
Miguel Hidalgo	9		9
Milpa Alta	17		17
Tláhuac	18	4	14
Tlalpan	42	4	38
Venustiano Carranza	7		7
Xochimilco	10		10
Total	202	22	180

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

En el GDF, todas las secretarías y órganos desconcentrados publicaron ROP de sus programas para el 2015, a excepción de la Secretaría de Salud, pues como se mencionó, por orden del secretario de salud, doctor José Armando Ahued Ortega, los programas manejados por esta entidad pasaron a ser acciones institucionales:

"A partir de la gestión del ejercicio 2015, esta dependencia no desarrollará Programas derivado del Programa Sectorial de Salud 2013-2018 publicado en la Gaceta Oficial No. 1973 Bis de fecha 27 de octubre de 2014; en este contexto, los programas sociales de "Acceso a los Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos para las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral", "Prevención y Atención de la Violencia de Género", "Atención Integral de Cáncer de Mama" y "Apoyo para personas de escasos recursos que requieren de material de osteosíntesis, prótesis, órtesis, apoyos fundamentales y medicamentos fuera del cuadro básico y catálogo institucional de la Secretaría de Salud del Distrito Federal" operan actualmente como Actividades Institucionales, por lo que se encuentran inmersas en los servicios otorgados en la Red Hospitalaria de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, publicados en el inciso B) de esta fracción."

Área: Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias
Subdirección de Correspondencia, Archivo y OIP
Fecha de Actualización: 08/Mayo/2015
Fecha de Validación: 08/Mayo/2015
Frecuencia de Actualización: Trimestral

Fuente: artículo 14, Transparencia, Secretaría de Salud [http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/transparencia_portal/art14.php#xxi], fecha de consulta: 19 de junio de 2015.

En cuanto a la publicación de los padrones de beneficiarios, todas las secretarías del GDF incluidas en el Sideso, publicaron sus padrones hasta el 2014 e, incluso, si se busca por transparencia, algunas de ellas ya publicaron sus padrones para el primer trimestre de 2015. Como se observa en el cuadro siguiente, a nivel delegacional todas han publicado padrones de beneficiarios para el 2014, para casi todos los programas sociales, pero resalta la transparencia en las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, las cuales han publicado los padrones de todos sus programas sociales.

La publicación de padrones de beneficiarios 2014 para las delegaciones fue de la siguiente manera:

CUADRO 24. *Programas sociales delegacionales con Padrón de beneficiarios publicado*

Delegación	Número de programas	Padrones 2014 publicados
Álvaro Obregón	2	1
Azcapotzalco	13	11
Benito Juárez	4	4
Coyoacán	4	4
Cuajimalpa de Morelos	5	5
Cuauhtémoc	6	5
Gustavo A. Madero	11	10
Iztacalco	7	7
Iztapalapa	9	9
La Magdalena Contreras	11	10

Delegación	Número de programas	Padrones 2014 publicados
Miguel Hidalgo	8	8
Milpa Alta	9	7
Tláhuac	10	8
Tlalpan	16	14
Venustiano Carranza	4	4
Xochimilco	10	8
Total	129	115

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Para 2015, de las 16 delegaciones destacan Benito Juárez, Iztapalapa, Iztacalco y Miguel Hidalgo por tener sus ROP actualizadas al año fiscal actual y por publicar todos los padrones de beneficiarios de todos sus programas sociales. Destaca el caso de Cuajimalpa de Morelos, ya que no publicó ROP para el año fiscal en curso, teniendo programas sociales en ejecución.

En cuanto al presupuesto destinado a programas sociales no se especifica como tal el monto total del programa en el *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015*, sin embargo, de la información obtenida de las Reglas de Operación 2015 se estima lo siguiente:

CUADRO 25. *Presupuesto para programas sociales por dependencia*

Entidad	Número de programas	Número de acciones	Presupuesto programas sociales (\$)
Secretaría de Desarrollo Social	13	1	7 089 496 138.00
Secretaría de Salud		4	No se publicaron ROP 2015
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	9	1	112 302 930.00
Secretaría de Educación	3		318 867 506.00
Secretaría de Medio Ambiente	1		116 213 751.00
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	3		538 620 400.00
Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya	1		10 000 000.00
Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal	2		1 361 245 858.00

Entidad	Número de programas	Número de acciones	Presupuesto programas sociales (\$)
Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal	1		33 630 508.00
Instituto de la Juventud del Distrito Federal	4		66 805 256.00
Instituto de Vivienda del Distrito Federal	2		2 353 720 274.00
Instituto del Deporte del Distrito Federal	3		8 950 000.00
Procuraduría Social del Distrito Federal	2		119 113 000.00
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal	12		2 173 653 668.00
Tótal programas sociales			14 851 239 689.00

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Acorde con la información tomada de las Reglas de Operación de los diferentes programas, los 10 programas del GDF con mayor presupuesto son:

CUADRO 26. *Programas del GDF con mayor presupuesto*

Programa	Entidad	Monto asignado (\$)
Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años, residentes en el Distrito Federal	Sedeso	6 229 800 000.00
Programa Vivienda en Conjunto	Invi	1 382 474 467.00
Estímulos para Bachillerato Universal “Prepa SI”	Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal	1 243 200 000.00
Programa Mejoramiento de Vivienda	Invi	971 245 807.00
Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente	DIF-DF	766 355 500.00
Programa Desayunos Escolares	Sedeso	688 317 733.00
Seguro de Desempleo	STyFE	495 917 100.00
Uniformes Escolares Gratuitos	Sedeso	375 000 000.00
Programa Niñas y Niños Talento	DIF-DF	333 300 000.00
Programa Becas Escolares a Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social	DIF-DF	244 800 000.00

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

A nivel delegacional con la información de las Reglas de Operación 2015, el presupuesto aproximado para programas sociales en las delegaciones suma más de 1 377 millones de pesos:

CUADRO 27. *Presupuesto para programas sociales en las delegaciones*

Delegación	Programas/acciones en ejecución	Presupuesto programas sociales 2015 (\$)
Álvaro Obregón	5	72 000 000.00
Azcapotzalco	13	23 238 964.00
Benito Juárez	4	9 350 000.00
Coyoacán	10	116 376 612.00
Cuajimalpa de Morelos	6	Montos ejercicio 2014
Cuauhtémoc	8	60 445 438.00
Gustavo A. Madero	13	90 865 000.00
Iztacalco	11	27 700 320.00*
Iztapalapa	18	603 794 917.00**
La Magdalena Contreras	11	36 567 576.00
Miguel Hidalgo	9	70 302 624.00
Milpa Alta	17	91 851 150.00
Tláhuac	18	33 247 756.00***
Tlalpan	42	84 662 011.00
Venustiano Carranza	7	51 601 497.00
Xochimilco	10	13 726 154.00
Total programas sociales		1 377 830 019.00****

*Información incompleta para los programas/acciones sociales 2015.

**\$282 340 219.00 son del FAIS.

***\$7 900 000.00 son de un programa con ROP 2014.

****Se excluyen los \$7 900 000.00 del programa de Tláhuac.

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

CUADRO 28. *Programas delegacionales con mayor presupuesto*

Programa	Delegación	Monto asignado (\$)
Construcción de Pisos Firmes, Muros y Techos de Fibrocemento, en Diferentes Colonias de Iztapalapa	Iztapalapa	171 869 140.00
Ejercicio de Recursos Públicos del Presupuesto Participativo	Iztapalapa	110 471 079.00

Programa	Delegación	Monto asignado (\$)
Programa de Apoyo al Gasto Escolar “Transformando tu Educación”	Iztapalapa	104 500 000.00
Programa de Transferencias Integrales “Por Tí”	Coyoacán	55 000 000.00
Programa de Desarrollo Social “La Protectora”	Miguel Hidalgo	54 938 400.00
Programa Integral de Apoyo a los Productores de Nopal	Milpa Alta	54 920 000.00
Los Adultos Mayores Transformamos Iztapalapa	Iztapalapa	48 000 000.00
Mantenimiento de Unidades en la Delegación Venustiano Carranza	Venustiano Carranza	40 000 000.00
SiGAMos Apoyando tu Educación	Gustavo A. Madero	36 000 000.00
Ciudadanos en Red	Iztapalapa	34 232 000.00

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

En cuanto a las evaluaciones, 56 programas del GDF, que aún se encuentran en ejecución, cuentan con evaluación interna elaborada por Evalúa-DF, realizada en el año 2013 (publicados en 2014). La secretaría con el menor número de evaluaciones internas, fue la Secretaría de Educación al contar sólo con la evaluación para el programa “SaludArte”. En todos los programas se señala que hace falta personal para implementar y/o monitorear el programa y hay debilidad en la instrumentación del manual de operación.

De los 202 programas delegacionales, sólo 90 presentaron evaluación interna, pero a muchos de ellos no se les realizó el análisis FODA. La mayoría de estas evaluaciones se realizaron en 2013 para ser publicados en 2014. El número de evaluaciones que se encontraron fueron las siguientes:

CUADRO 29. *Programas con evaluación en las delegaciones*

Delegación	Programas/acciones en ejecución	Número de evaluaciones internas
Álvaro Obregón	5	2
Azcapotzalco	13	6
Benito Juárez	4	3
Coyoacán	10	4
Cuajimalpa de Morelos	6	1
Cuauhtémoc	8	5
Gustavo A. Madero	13	11

Delegación	Programas/acciones en ejecución	Número de evaluaciones internas
Iztacalco	11	6
Iztapalapa	18	7
La Magdalena Contreras	11	10
Miguel Hidalgo	9	3
Milpa Alta	17	7
Tláhuac	18	8
Tlalpan	42	10
Venustiano Carranza	7	0
Xochimilco	10	7

Fuente: elaboración propia con información de Sedeso, Sideso y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

De las evaluaciones realizadas, a nivel interno en las delegaciones, se observó que casi todas presentan debilidades para elaborar una evaluación con matriz FODA y/o no analizan debilidades o amenazas a los programas. En el caso de la delegación Miguel Hidalgo destaca que las evaluaciones encontradas son en su mayoría una repetición de las demás.

Otro aspecto a destacar en el marco de este estudio son las estrategias de algunas secretarías o delegaciones para evitar cumplir con las normas, tiempos y requisitos que implica la operación de un programa social, mismas que se narran a continuación y que fueron insertadas como modificaciones a las Reglas de Operación por Notas Aclaratorias, ya en el transcurso de este año:

SECRETARÍA DE SALUD

Los programas sociales liderados por la Secretaría fueron modificados para que no fuesen ejecutados como programas, sino como acciones institucionales por orden del doctor José Armando Ahued Ortega, secretario de salud del Distrito Federal. El mensaje puede verse cuando se entra a Transparencia de la Secretaría por artículo 14 Fracción XXI.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

El programa “Alfabetización Diversificada” tuvo una modificación el 27 de marzo de 2015, donde el presupuesto originalmente según las ROP era de \$18 000 000.00

y se aumentó a \$22 958 226.00. Dicho presupuesto se distribuyó de la siguiente manera: \$18 000 000.00 a los apoyos económicos que se asignan a los alfabetizadores y promotores del programa, \$1 543 950.00 a los apoyos económicos que se asignan a tutores y \$1 694 880.00 a los apoyos económicos para supervisores.

DELEGACIÓN ÁLVARO OBREGÓN

Programa “Apoyo a Familias en Desventaja”, la modificación del 19 de mayo de 2015 divide la entrega del beneficio (\$500/beneficiario) en 2 exhibiciones.

DELEGACIÓN AZCAPOTZALCO

El “Programa de Ayuda para Unidades Habitacionales” tenía un presupuesto inicial de \$1 900 000 según las ROP, pero el 6 de mayo de 2015 fue modificado y se redujo a un presupuesto de \$1 330 000.

DELEGACIÓN COYOACÁN

- Programa de Transferencias Integrales “Por Tí”. El presupuesto total, según ROP 2014, fue de \$37 295 021 para 9 231 transferencias. El presupuesto 2015 fue de \$55 000.000 para 13 613 transferencias.
- Programa de Transferencia Tecnológica “Coyoacán Tecnológico”. El presupuesto 2014 fue de \$1 350.000 para 675 tabletas de \$2 000 c/u. El presupuesto 2015 es de \$4 000.000 para 2000 tabletas de \$2 000 c/u.
- Mantenimiento de Unidades Habitacionales de la Delegación Coyoacán “Vamos Contigo”. Presupuesto 2014 fue de \$3 500 000; para el presente año, se cuenta con un presupuesto de \$16 000 000, lo que representa un aumento de \$12 500 000.
- Entrega única y no periódica de tinacos para los habitantes de la delegación Coyoacán. El presupuesto según las ROP 2015 originalmente era de \$6 510.000 para 3 100 tinacos. La nota aclaratoria del 7 de mayo de 2015 aumenta el presupuesto a \$13 020.000 para 6 200 tinacos.

DELEGACIÓN CUAJIMALPA DE MORELOS

La Delegación no publicó ROP para el 2015 y cuando se ingresa a la página de Transparencia, artículo 14 Fracción XXI, muestra el siguiente mensaje: “Esta Delegación no cuenta con programas de subsidio específico o universal así como programas de infraestructura social en los ejercicios 2014 y primer trimestre 2015”.

DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC

Apoyos Adicionales a Personas con Discapacidad. Con la nota aclaratoria del 7 de mayo de 2015 se modifica para que la entrega del apoyo no sólo sea económico sino también en especie.

DELEGACIÓN IZTACALCO

Las ROP 2015 no especifican el monto total asignado para los programas “Viviendas de Alto Riesgo”, “Apoyo Económico para Adultos Mayores de 61 a 64 Años” y “Apoyos económicos para gastos de manutención”. Para este último en las ROP se establece que se van a otorgar 283 ayudas de \$3 000.00 cada una, generando un total de \$849 000.00.

DELEGACIÓN IZTAPALAPA

Programa de Apoyo al Gasto Escolar “Transformando Tu Educación”. Las ROP 2015 establecen originalmente un presupuesto de \$109 000 000.00 para 17 000 beneficios. Con la nota aclaratoria del 25 de marzo de 2015, se aumenta el número de beneficiarios a 19 000 pero se reduce el presupuesto a \$104 500 000.00.

DELEGACIÓN MIGUEL HIDALGO

De acuerdo con el ROP 2015 del Programa “La Protectora”, se establecía un presupuesto inicial de \$54 938 400.00 para 12 492 habitantes de la Delegación, pero con la nota aclaratoria del 5 de mayo de 2015 se modifican las ROP para que:

- El número de beneficiarios de los que no pudieron recibir el beneficio original, se aumentara de 4 532 personas beneficiarias con \$1 200, a 9 064 beneficiarios con un paquete alimentario con un valor de \$600, para personas “que por razones presupuestales no hayan sido incorporadas, no cumplan con el perfil solicitado, hayan solicitado su incorporación de manera extemporánea y que por cuestiones de vulnerabilidad, requieran del apoyo”.
- Se pretendía ayudar a 12 492 personas, equivalentes al 13% de la población de Miguel Hidalgo, la nota aclaratoria indica que se aumentan los beneficiarios a 17 024 equivalentes al 15% de la población.
- Se establece que durante abril y mayo en vez de entregarse el beneficio económico de \$1 200, se va a entregar este beneficio alimentario con valor de \$600.

DELEGACIÓN TLALPAN

“Con Apoyo a la Salud, Tlalpan Sonríe al Futuro”. La nota aclaratoria del 26 de mayo de 2015 reduce \$600 000 al presupuesto total, al eliminar este monto que originalmente estaba “destinado para el correcto desarrollo de las actividades inherentes de la población femenina”. Presupuesto original: \$3 593 868.00. Presupuesto actual: \$2 993 868.

DELEGACIÓN VENUSTIANO CARRANZA

- “Mantenimiento de Unidades Habitacionales en la Delegación Venustiano Carranza”. La nota aclaratoria del 15 de mayo de 2015 aumenta el presupuesto de \$26 000 000 a \$40 000 000.
- Entrega de juguetes a niños y niñas habitantes en la Delegación Venustiano Carranza en los festejos del “Día del Niño”, para el Ejercicio Fiscal 2015. Se aumenta el número de beneficiarios de 11 765 a 12 165.

Programas sociales en el Estado de México

Para el presente resumen de los programas del Estado de México se usó como fuente principal la información del Inventario de Programas Sociales de Coneval, así como los programas de desarrollo social que registra la Secretaría de la Contraloría del Estado de México (Secogem), teniendo 232 programas del Coneval más nueve de la Secretaría, obteniendo un total de 241 programas revisados en la página web del Estado de México. Cabe mencionar que el principal obstáculo que se tuvo es la dificultad para observar el presupuesto de los programas, pues si bien hay un portal de transparencia,⁸ la forma como está presentada la información es poco clara.

Así, la distribución de los programas fue englobada en 34 organismos públicos, de los cuales 10 son de órganos públicos federales y 23 pertenecen a órganos públicos estatales (más uno que no está clasificado).

⁸ [<http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/transparencia/index.htm>].

CUADRO 30. *Dependencias de las cuales dependen los Programas del Estado de México*

Dependencias federales	Dependencias estatales
Conaculta	Instituto Mexiquense del Emprendedor
Conagua	Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología
Secretaría de Salud	Comisión del Agua del Estado de México
Secretaría de Educación Pública	Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social
Sagarpa	Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de México
Sedatu	Consejos Municipales para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad
Sedesol	Coordinación de Asuntos Internacionales
Comisión Nacional de Protección Social	Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México
Comisión Nacional para el Desarrollo los Pueblos Indígenas	Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México
	Gobierno del Estado de México
	Instituto de Salud del Estado de México y Municipios
	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios
	Instituto Mexiquense de la Cultura y el Deporte
	Instituto Mexiquense de la Juventud
	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
	Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México
	Secretaría de Educación del Estado de México
	Secretaría de Finanzas
	Secretaría de Salud del Estado de México
	Secretaría de Trabajo del Estado de México
	Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México
	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM)

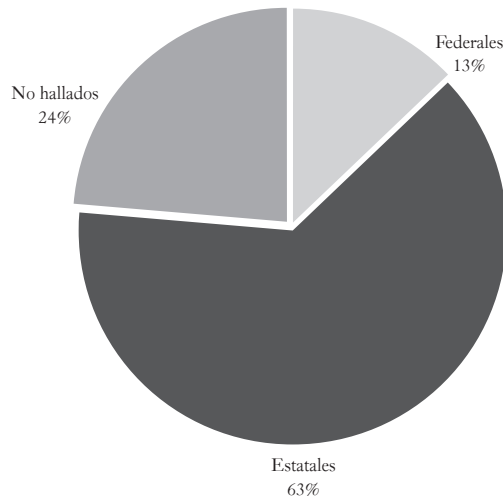
Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la composición en porcentajes de los programas revisados es la siguiente:

CUADRO 31. *Programas del Estado de México*

Programas	Federales	Estatales	No hallados	total
absolutos	31	153	57	241
porcentaje (%)	13	63	24	100

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 3. *Programas del Estado de México*

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, el número de programas que aparecen en la página web es 118 de 241,⁹ es decir, menos de la mitad de los programas fueron ubicados en el portal del Gobierno del Estado de México. Este mismo patrón se repitió en los temas de presupuesto, padrón de beneficiarios, y en el registro de las “debilidades según evaluación interna” hechas a los programas.

De un total de 241 programas revisados ninguno pudo ser rastreado en el presupuesto estatal, de 210 programas no se encontró el padrón,¹⁰ de 219 no se halló evaluación hecha. A lo anterior se le suman los 165 programas de los que no se lograron localizar las reglas de operación.

⁹ Cabe mencionar que algunos programas sí aparecían pero sólo como noticia, esos programas no fueron contabilizados, por lo que los que se registran son únicamente los que contaban con un espacio dentro del portal—y no en la sección de noticias.

¹⁰ Cabe mencionar que algunos de los programas contaban con un padrón en construcción, no obstante para el caso de la sistematización en el cuadro se clasificaron en un recuadro aparte; así, los 212 son únicamente de los que no se hallaron padrón de beneficiarios.

CUADRO 32. *Programas encontrados en el Estado de México*

	En el portal	En el presupuesto	Con reglas de operación	Con padrón	Con evaluación
Programas	118	0	76	31	22

Fuente: elaboración propia.

No obstante, es importante mencionar que algunos de los programas eran federales y éstos no se contaron pese a que sí se señaló en el recuadro.

PROGRAMAS POR DEPENDENCIA PÚBLICA

Respecto de la distribución de los programas por dependencia se puede observar que la Secretaría de Educación del Estado de México es la que cuenta con mayor número de programas, seguida por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, el DIF local, y la Secretaría de Desarrollo del Estado.

CUADRO 33. *Programas del Estado de México por dependencia pública*

Dependencias públicas estatales	Programas estatales
Secretaría de Educación del Estado de México	47
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	30
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM)	23
Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México	13
Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	7
Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México (Probosque)	5
Instituto Mexiquense de la Juventud	3
Secretaría de Salud del Estado de México	1
Instituto de Salud del Estado de México y Municipios	3
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	4
Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología	2
Secretaría de Trabajo del Estado de México	2
Instituto Mexiquense de la Cultura y el Deporte	1
Secretaría de Finanzas	1

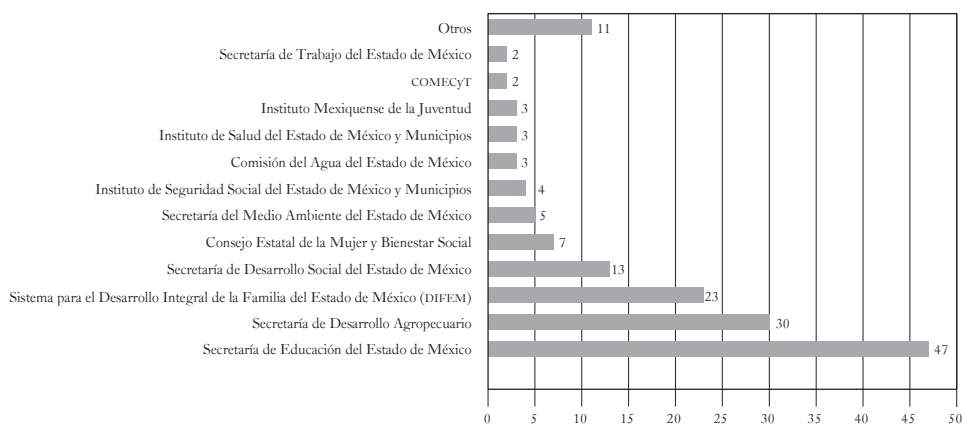
CUADRO 33. *Programas del Estado de México por dependencia pública*

Dependencias públicas estatales	Programas estatales
Coordinación de Asuntos Internacionales	1
Consejos Municipales para la Protección e Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad	1
Consejo Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado de México	1
Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México	1
Instituto Mexiquense del Emprendedor	1
Fideicomiso para el Desarrollo de Parques y Zonas Industriales en el Estado de México	1
Fondo de Solidaridad Empresarial del Estado de México	1
Gobierno del Estado de México	1
Comisión del Agua del Estado de México	1

Fuente: elaboración propia.

En total son 153 programas estatales, y es visible que la Secretaría de Educación es la que cuenta con mayor cantidad de programas (30%), seguido de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (19%), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (15%), y la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (9%).

Lo anterior se puede visualizar de la siguiente forma:

GRÁFICO 4. *Distribución de programas acorde con dependencia*

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, desglosando sólo por dependencia con respecto al mayor número de programas y sus características respectivas, se puede observar que si bien la mayoría aparece en el portal y en las reglas de operación, no ocurre así en el presupuesto, pues como anteriormente se mencionó, era difícil encontrarlos; asimismo, en el portal de muchos de los programas no cuentan con evaluación (así se estipula en el propio portal)¹¹ ni padrón, a continuación se detalla lo señalado:

CUADRO 34. Programas del Estado de México *por dependencia (desglosada)*

Programas	En el portal	En el presupuesto	Con reglas de operación	Con padrón	Con evaluación
Secretaría de Educación del Estado de México	34	0	10	3	0
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM)	15	0	16	2	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario	14	0	13	5	0
Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México	8	0	12	1	0
Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social	7	0	3	2	0
Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México (Probosque)	5	0	4	2	0
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios	2	0	0	0	0
Instituto Mexiquense de la Juventud	3	0	1	1	0
Instituto de Salud del Estado de México y Municipios	3	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior deja claro que no hay mucha información disponible —en general sobre los programas— del presupuesto.

¹¹ En el caso del Programa de 4x1 viene en la evaluación interna y externa un documento que dice: “Aún no se realiza alguna evaluación al presente ejercicio” [<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/sedesem/subsidios/2014.web>].

POR PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL

Con respecto a los programas sociales lo que sale a relucir es el porcentaje de apoyos que contemplan la entrega de canastas alimentarias, aun si la condición de la persona en situación de vulnerabilidad es diferente:

CUADRO 35. *Programas de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México*

Programa	Apoyo
Programa de Desarrollo Social “Por mi comunidad”	Entrega de materiales industrializados y/o bienes.
Programa de Desarrollo Social “Por una infancia en grande”	Una canasta alimentaria de manera mensual; una canasta alimentaria especializada de manera mensual y una transferencia en efectivo por la cantidad de \$500.00 pesos; una canasta alimentaria especializada y una transferencia en efectivo por la cantidad de \$500.00 pesos; una canasta alimentaria por familia y una transferencia en efectivo por la cantidad de \$500.00 pesos.
Programa de Desarrollo Social Seguridad Alimentaria del Estado de México	Tiene varias vertientes: <i>vertiente mensual</i> : una canasta alimentaria mensualmente hasta por un año y, orientación de alimentación; <i>vertiente trimestral</i> : una canasta alimentaria hasta por cuatro ocasiones; <i>vertiente estratégica</i> : una canasta alimentaria única entrega; etcétera.
Comunidades en Grande	Proporcionar actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica, en materia de autogestión, educación para la paz, creación de conocimiento colectivo, entre otras, para reducir los índices de pobreza y vulnerabilidad, a los habitantes de las 86 localidades de los 43 municipios que comprende la Estrategia.
Jóvenes que piensan en Grande	\$6 000.00 (seis mil pesos 00/100 M.N.) mensuales, hasta por seis ocasiones.
Pensión alimenticia para adultos mayores	Una canasta alimentaria de manera mensual
4 X 1 por migrantes	El apoyo consiste en la aportación de recursos para la realización de proyectos de infraestructura en los rubros de equipamiento urbano, servicios y comunicaciones, así como para cubrir alguna necesidad de la comunidad: \$300 000.00 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.), salvo casos plenamente justificados y autorizados por la instancia normativa.
“Por una infancia en grande”	Una canasta alimentaria y/o productos de aseo personal y/o transferencia, a través de un monedero electrónico, de acuerdo con la vertiente, de una hasta en 12 ocasiones.
Gente en Grande	Otorgar mensualmente a los adultos mayores de 60 a 69 años de edad, apoyos (canasta alimentaria) que contribuyan a favorecer el acceso de alimentos. Vertiente Adultos Mayores de 70 años de edad. Otorgar mensualmente a los adultos mayores de 70 años de edad en adelante, apoyos (canasta alimentaria y artículos de aseo personal) que contribuyan a favorecer el acceso de alimentos y aseo personal.

CUADRO 35. *Programas de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México*

Programa	Apoyo
Pólizas de seguros de vida y diagnósticos de cáncer a mujeres	Una cobertura de fallecimiento, indemnización por cáncer y servicio de asistencia establecidos en la misma, con vigencia de un año.
Adultos en Grande	a) cursos de capacitación; b) proporcionar los insumos para el curso de capacitación; y c) otorgar material básico a cada beneficiario al término de su capacitación.
Programa de Desarrollo Social “De la mano con Papá”	Una canasta alimentaria mensual y transferencia en efectivo por \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.), a través de un monedero electrónico, de una hasta cinco ocasiones.
Programa Integral de Autoconstrucción Asistida Negocios Inclusivos (PIAC)	Dotación o ampliación de vivienda únicamente recámara, cocina o baño, a través de la autoconstrucción.

Fuente: Según portal de Ipomex [<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/cemybs/subsidios/2014.web>].

Respecto del recuadro anterior, es importante señalar que de los 13 programas de la Secretaría de Desarrollo del Estado de México, seis de éstos consisten en la entrega de canastas alimentarias, dos en la entrega de dinero, tres en entrega de material de algún tipo, dos en capacitación y uno sólo cuenta con información sobre el tipo de apoyo y nada más —no se encontraron las reglas de operación. Lo anterior puede ser mostrado con más detalle a continuación:

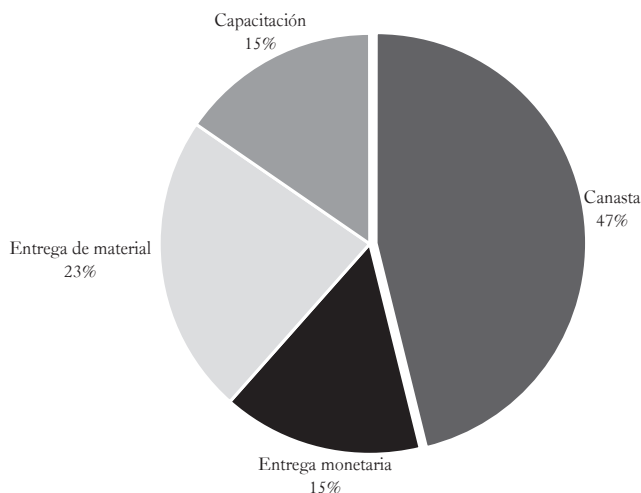
CUADRO 36. *Distribución de tipos de apoyos de programas de desarrollo social en el Estado de México*

Apoyo	Programas (fa)	Porcentaje (fr)
Canasta	6	47
Entrega monetaria	2	15
Entrega de material	3	23
Capacitación	2	15

Fuente: elaboración propia.

O bien:

GRÁFICO 5. *Distribución de tipos de apoyos de programas de desarrollo social en el Estado de México*



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la evaluación de los programas de desarrollo social, así como los cambios a las reglas de operación y normatividad publicada posterior a la publicación de las reglas mismas se tiene que:

CUADRO 37. *Características de programas de desarrollo social*

	Modificaciones al programa en notas aclaratorias	Lineamiento o regla que no está en el periódico oficial	Padrón de beneficiarios en línea	Debilidades según evaluación interna
Programas de desarrollo social	5	1	1	0

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior muestra falta de información disponible en los portales del Estado de México.

Por otra parte, los recursos asignados a los programas de desarrollo social que se pudieron mapear son:

CUADRO 38. *Recurso otorgado a programas de desarrollo social en el Estado de México 2014*

Nombre del programa	Recurso para el 2014
Programa de Desarrollo Social “Por una infancia en grande”	83 518 800.00
Programa de Desarrollo Social Seguridad Alimentaria del Estado de México	457 880 000.00
4 x 1 por migrantes	7 000 000.00
Por una infancia en grande	83 518 800.00
Gente en Grande	1 378 323 800.00
Pólizas de seguros de vida y diagnósticos de cáncer a mujeres	Recurso ilimitado
Adultos en Grande	30 000 000.00
Programa de Desarrollo Social “De la mano con Papá”	28 260 577.00*
Total	20 685 001 977.00

* En Ipomex el monto es de “28 260 577.19”, por lo que es difícil saber a qué se refieren, no obstante se ha tomado el valor de: “28 260 577.00”.

Fuente: elaboración propia.

Así, se puede establecer que los recursos asignados para el 2014 en materia de programas de desarrollo social ascienden a más de 20 685 001 977 pesos.

Programas sociales en Guanajuato

Para el análisis del estado de Guanajuato se revisó información de tres fuentes que se describen a continuación. En el inventario del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) hay un total de 74 programas de los cuales 21 cuentan con reglas de operación publicadas en el *Periódico Oficial* para el 2015.

De acuerdo con el Inventario publicado en el Portal Social de Guanajuato,¹² existen 167 programas sociales, de los cuales 70 tienen reglas de operación publicadas en el *Periódico Oficial* para el 2015; y de los programas que se encuentran enlistados en el documento *La política social en el Estado de Guanajuato. Línea base para la evaluación*, que en su totalidad son 120, únicamente 33 cuentan con reglas de operación para este año.

¹² [<http://portalsocial.guanajuato.gob.mx/>].

De un total de 207 programas con reglas de operación publicadas en el *Periódico Oficial*, únicamente 95 cuentan con reglas de operación para 2015, en el siguiente cuadro se desglosa la cantidad por secretaría.

CUADRO 39. *Programas sociales con reglas de operación en Guanajuato*

Secretaría	Programas con reglas de operación para 2015
Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato	13
Comisión del Deporte del Estado de Guanajuato	15
Comisión Estatal del Agua	18
Comisión Estatal de Arbitraje Médico	0
Comisión Nacional del Agua	0
Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato	8
Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior	3
Fondos Guanajuato de Financiamiento	2
Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos	1
Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato	0
Instituto de Financiamiento e Información para la Educación del Estado de Guanajuato	6
Instituto de la Juventud Guanajuatense	2
Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato	0 (únicamente en el rubro de salud el Seguro popular presenta reglas de operación para 2015)
Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias	3
Instituto Estatal de la Cultura	2
Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad	3
Instituto para las Mujeres Guanajuatenses	4
Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial	0
Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural	1
Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	1
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	0
Secretaría de Educación de Guanajuato	2
Secretaría de Gobierno	0

Secretaría	Programas con reglas de operación para 2015
Secretaría de Obra Pública	0
Secretaría de Seguridad Pública	0
Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas	0
Sistema para el desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato	12
Total	95

Fuente: elaboración propia con información del *Periódico Oficial*.

En cuanto a los padrones de beneficiarios, el siguiente cuadro muestra, por secretarías, la cantidad de programas que tienen publicados padrones de beneficiarios y los años a que corresponden dichas publicaciones.

CUADRO 40. *Programas de Guanajuato con padrones de beneficiarios*

Secretaría	Total de programas	Cuentan con padrón 2014	Cuentan con padrón 2015
Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato	20	6	4
Instituto de Financiamiento e Información para la Educación del estado de Guanajuato	8	2	
Instituto de la Juventud Guanajuatense	5	1	
Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad	14	5	5
Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	7	1	
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	23	3	
Secretaría de Turismo	3	1	
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato	30	9	

Fuente: elaboración propia con información del *Periódico Oficial*.

Para continuar con el análisis de los programas sociales en el estado de Guanajuato se tomaron en cuenta únicamente los programas con reglas de operación publicadas en el *Periódico Oficial* para el 2015.

En cuanto al presupuesto destinado a cada programa se ha detectado que en algunos casos los montos que se rastrearon difieren de fuente a fuente, a continuación se muestra un cuadro donde se presentan dichas discrepancias:

CUADRO 41. *Programas con discrepancias en los montos asignados*

Programa	Monto asignado en presupuesto estatal	Monto asignado por ROP	Monto asignado en cartera
Programa Apoyo a la Población Guanajuatense para la Promoción de la Cultura Física	N/A	20 000 000.00	21 500 000.00
Programa Liga Universitaria	N/A	4 000 000.00	1 000 000.00
Programa de Rehabilitación y Asistencia Social a Niñas y Niños en Conflicto con la Ley Penal	4 006 230.00	3 410 484.79.	3 410 484.79

Fuente: elaboración propia con información del *Periódico Oficial*.

Según los montos establecidos en las reglas de operación, los programas con más presupuesto para 2015 son los siguientes:

CUADRO 42. *Programas de Guanajuato con mayor presupuesto*

ROP		Cartera	
Programa	Presupuesto	Programa	Presupuesto
Programa Mi Casa Diferente “Mi Hogar con Valores”	80 000 000.00	Sistema Único de Becas (Sube)	305 000 000.00
Programa de Construcción, Rehabilitación y Equipamiento de Instalaciones Deportivas	46 000 000.00	Programa Mi Casa Diferente “Mi Hogar con Valores”	80 000 000.00
Programa Apoyo a la Población Guanajuatense para la Promoción de la Cultura Física	20 000 000.00	Programa de inversión	58 000 000.00
Participación de Guanajuato en el Sistema Nacional de Competencias Deportivas	18 000 000.00	Programa de Infraestructura para conducción de agua reciclada en zonas urbanas	34 500 000.00
Programa Desarrollo Integral para Menores Trabajadores y en Situación de Calle	15 904 863.05	Programa de Infraestructura para abastecimiento de agua rural	28 000 000.00
Programa de Mejoramiento de Vivienda Urbano (Crédito)	13 920 000.00	Programa Apoyo a la Población Guanajuatense para la Promoción de la Cultura Física	21 000 000.00

Fuente: elaboración propia con información del *Periódico Oficial*.

En el siguiente cuadro se presentan los programas con notas aclaratorias en el 2015, cuando ya habían sido publicadas las reglas de operación.

CUADRO 43. *Notas aclaratorias a programas sociales en Guanajuato*

Dependencia	Programa		Nota aclaratoria
Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural	Programa de fomento a la transformación, de la producción agropecuaria en el sector rural	Fe de erratas, 30 de enero de 2015	Inciso IV, sobre los requisitos, se cambia el artículo 7 por el artículo 8 “[...] este requisito no aplica para el caso de proyectos señalados en el artículo 8, inciso b”.
	Programa de invernaderos y agricultura protegida	17 de abril de 2015	Reforma al artículo 10, referente a los conceptos y monto de apoyo, bajo el concepto de apoyo para “otros materiales” se cambia de “sólo municipios” a “preferentemente municipio” (se da la opción de personas físicas).
	Programa de mecanización agrícola	17 de abril de 2015	Se reforma el artículo 11 fracción I, referente a las especificaciones en equipo y maquinaria, el monto de apoyo permanece igual.
		29 de mayo de 2015	Se adiciona el artículo 11 bis, en donde se establecen las condiciones para el apoyo en la adquisición de un tractor usado.
	Programa de tecnificación del riego con agua subterránea	Fe de erratas, 30 de enero de 2015	Artículo 6 referente a las personas que desean beneficiarse con estos apoyos: “presentar constancia de participación del Programa de Desarrollo de Capacidades y Asistencia técnica en riego” (se elimina “para el ejercicio 2015”).
	Proyecto Impulso a la Reactivación Productiva de Comunidades Rurales (Reprocom)	Fe de erratas, 30 de enero de 2015	Artículo 13, referente a los casos de excepción; se cambian las fracciones donde se estipulan los documentos necesarios de anexión de “fracciones I, II y V del inciso a del artículo 7” a “artículo 7, fracción I, incisos a, b, e”.
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	Programa de Atención a Personas en Situación de Vulnerabilidad o Contingencia	17 de febrero de 2015	Se reforma el primer párrafo del artículo 19 referente a contratación de las acciones; cambiando los lineamientos bajo los cuales la Secretaría deberá realizar la contratación de acciones, en materia de adquisiciones, arrendamientos, de la “Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamiento y Contratación de Servicios del Sector Público y su Reglamento” a “Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato y su reglamento”.

Dependencia	Programa	Nota aclaratoria	
		10 de abril de 2015	Se reforman el artículo 7 fracción IV referente a corresponsabilidad social; se cambia “participar” por “colaborar” “en los procesos de seguimiento y vigilancia desarrollados en la ejecución del programa a los que sean convocados”, adicionan la fracción V al artículo 7 que estipula “Conforme a sus posibilidades y en los términos acordados, participar de manera activa en los proceso de ejecución que los beneficie, aportando mano de obra y/o materiales complementarios”, se reforma el artículo 30 referente a la integración del comité eliminando los incisos “e) El o la Titular de la Dirección General de Articulación Regional; f) El o la Titular de la Dirección General de Gestoría y Vinculación Interinstitucional”.
	Programa de Infraestructura y Equipamiento a Centros de Impulso Social	17 de febrero de 2015	Se reforma el artículo 31 referente a la contratación de las acciones, cambiando “[...] conforme a la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamiento y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato” por “Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato”.
	Programa impulso a la economía social sustentable	24 de febrero de 2015	Se reforma el primer párrafo del artículo 20 referente a las metas programadas cambiando de 650 a 1 000 proyectos productivos y 28 fracción I, referente a montos de apoyo y aportaciones, se cambia el monto máximo de aportación de \$150 000.00 a \$25 000.00 y el aporte mínimo de las personas beneficiarias cambia de 10 a 20 por ciento.
		14 de abril de 2015	Se adiciona la fracción V al artículo 7, “Aplicar el apoyo económico para adquirir los componentes descritos en el convenio de asignación de recursos que al efecto se formalice”.

Dependencia	Programa	Nota aclaratoria	
			Se modifica el tercer párrafo del artículo 17 referente al ejercicio de los recursos de “Los recursos no convenidos con los municipios concurrentes, o cuyas acciones no tuvieran avance de acuerdo a lo programado al 31 de mayo de 2015, podrán ser reasignados por parte de la Secretaría a personas beneficiadas, o la ampliación de metas del Programa.” a “Los recursos transferidos a los municipios no comprometidos por éste, de acuerdo a lo programado en el convenio de asignación, podrán ser reasignados por la Secretaría a las propuestas de inversión viables presentadas por los beneficiarios ante el municipio, o al otorgamiento de otros apoyos económicos objeto del Programa”. La fracción 11 y VI del artículo 22 referente a los requisitos de acceso agrega los formatos PIES-003 o PIES-004 y el requisito de presentar cotización original. Párrafo segundo de la fracción primera del artículo 28 referente al monto de apoyos y aportaciones eliminando el monto máximo de \$80 000.00, artículo 29 referente a la asignación de apoyos definiendo el apoyo para ambas vertientes (proyectos productivos y planes de negocio) y artículo 32 referente a concurrencia de recursos eliminando el concepto “peso a peso” de las opciones de coinversión.
	Programa “Impulso a mi comunidad indígena” (apoyo infraestructura a comunidades indígenas)	17 de febrero de 2015	Se reforma la fracción 1 del artículo 2 (glosario de términos) sobre la definición de <i>acciones cambiando de</i> “Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato” por “artículos 1 y 6, de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato”. Y el artículo 28 referente a contrataciones y acciones, cambiando “Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato” por “Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamiento y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato”.

Dependencia	Programa		Nota aclaratoria
	Programa “Impulso al desarrollo de mi comunidad”	17 de febrero de 2015	Se reforma la fracción 1 del artículo 2 (glosario de términos) sobre la definición de <i>acciones cambiando de</i> “Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato” por “artículos 1 y 6, de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato”. Y el artículo 28 referente a contrataciones y acciones cambiando “Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato” por “Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamiento y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato”.
	Programa “Impulso al desarrollo del hogar”	17 de febrero de 2015/10 de abril de 2015	Se reforman el artículo 3 referente al objeto del programa adicionando el <i>apoyo con materiales para construcción</i> , el artículo 7 fracción IV. Cambiando participar por “colaborar en los procesos de seguimiento y vigilancia desarrollados en la ejecución del programa a los que sean convocados” adicionando facción V “Conforme a sus posibilidades y en los términos acordados con el Ejecutor, participar de manera activa en los procesos de ejecución que los beneficie, aportando mano de obra y/o materiales complementarios” y reforma al artículo 22 fracción VI referente al contenido de los expedientes técnicos pasando de: “Proyecto ejecutivo y catálogo de conceptos (explosión de insumos) para el caso de cuartos adicionales (al corresponder a una Obra)” a “Proyecto ejecutivo y catálogo de conceptos (explosión de insumos) cuando corresponda a una obra”.
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato	Programa “Mi casa diferente, mi hogar con valores”	13 de marzo de 2015	Artículo 10, cambiando las medidas necesarias del terreno para la autoconstrucción de 6.0 m de ancho a 6.25 m de ancho. Artículo 11, cambiando las medidas del baño de 5.64m ² a 5.43m ² .

Fuente: elaboración propia con información del *Periódico Oficial*.

Cabe destacar que no se encontró una instancia u obligación en la ley para que los programas sean evaluados.

Monitoreo de medios de comunicación

Se realizó el monitoreo de medios del 12 de febrero de 2015 al 16 de junio del mismo año, se incluyeron para el Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato y el monitoreo a nivel federal noticias de los diarios *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada* principalmente, aunque se anexaron notas relevantes de medios como *Proceso*, *Sin Embargo*, *Reporte Índigo* y el periódico *El Vigía*.

Se registraron un total de 114 notas, 30 notas a nivel federal, 19 notas de Guanajuato, 17 del Estado de México y 48 notas del Distrito Federal sobre temas relacionados con el uso indebido de recursos o bienes públicos, compra y coacción de voto, uso de programas sociales con fines electorales, medidas de blindaje, y denuncias interpuestas ante el Instituto Estatal Electoral (IEE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) de la Procuraduría General de Justicia (PGJ), y el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (CGIEEG).

Para el estado de Guanajuato se realizó el monitoreo en los periódicos locales *Periódico AM* y *Periódico Correo*, aunque se llegaron a incluir por su importancia notas de portales informativos como *Kali* y *Unión Guanajuato*.

En el monitoreo del Distrito Federal, además de los periódicos nacionales ya mencionados, se retomaron notas de los portales *Animal Político*, *Sopitas*, *Revolución 3.0*, el periódico digital *SDP noticias*, *CNN México*, *Excélsior* y *El Financiero*.

En cuanto a la búsqueda y selección de las notas se eligieron las más representativas en los temas: uso electoral de programas sociales, compra y coacción de voto, uso indebido de recursos públicos y blindaje electoral principalmente.

A nivel federal, el tema más recurrente en las notas fue el de las medidas de blindaje adoptadas por las diversas dependencias y funcionarios, en Guanajuato el uso de programas sociales con fines electorales, en el Estado de México el uso de programas sociales con fines electorales y la compra y coacción del voto; por su parte, en el Distrito Federal la compra y coacción de votos fue la problemática más recurrente.

En cuanto a los programas y dependencias, a nivel federal los programas de Trabajo para la Transición a la Televisión Digital Terrestre de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) con la entrega de televisores a personas inscritas en el padrón de beneficiarios de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Programa de Empleo Temporal (Sedesol) fueron señalados, según el monitoreo, como los más utilizados en la compra y coacción de voto.

En los estados seleccionados para el análisis, la Sedesol fue la dependencia más señalada. En el caso de Guanajuato se señala a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (Sedeshu) como presunta responsable de compra y coacción de voto con la instalación de calentadores solares, con el Programa de Empleo Temporal y el Programa de Apoyo al Empleo con Responsabilidad Social y al DIF por entrega de despensas, todos estos a favor del Partido Acción Nacional (PAN).

En el Estado de México se reportó la entrega de la tarjeta *La efectiva* del Programa Estatal para Útiles Escolares así como la utilización de colores a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por parte del secretario de Salud del Estado de México, Cesar Gómez Monge, en jornadas médicas, así como las jornadas de educación; igualmente se cuestionó la entrega de televisores por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) los cuales presuntamente se entregaron con una tarjeta adjunta de apoyo al Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-Partido Revolucionario Institucional.

En el Distrito Federal destacó la entrega de despensas y tenis a favor del Partido de la Revolución Democrática (PRD), denuncias contra los funcionarios de la delegación Álvaro Obregón, Luis Eduardo Rocha Cruz, director de Desarrollo Cultural y Educación, y Luis Guerrero Sanabria, responsable de la Oficina de Becas de la Dirección General de Desarrollo Social por apoyar a la candidata del PRD en horario laboral, así como la adjudicación del PRD de programas sociales como la *Pensión Universal* en propaganda y la operación del *Programa de Transferencias Integrales Por Ti* (tarjetas) en la delegación Coyoacán a favor del mismo partido fueron algunos de los temas más recurrentes.

Sedesol fue la dependencia más acusada de cometer irregularidades a nivel federal con cuatro notas haciendo referencia al mal uso de programas sociales, igual cantidad de notas que responsabilizan al PVEM de compra y coacción del voto.

En Guanajuato la Sedesol fue señalada como la que más utilizó recursos públicos con fines electorales, y el PAN como el partido con más acciones irregulares.

En el Estado de México y el Distrito Federal los partidos más señalados según las notas registradas fueron el PRI y el PRD respectivamente y la Sedesol como la dependencia con más irregularidades.

Según las notas los principales apoyos repartidos indebidamente a nivel federal fueron televisores (SCT), en Guanajuato calentadores solares, despensas, y láminas (por el gobierno del Estado de Guanajuato a favor del PAN) y dinero en efectivo, en el Estado de México despensas, tarjetas, dinero en efectivo, materiales de construcción (repartidos por funcionarios estatales a favor del PRI), en el Distrito Federal despensas, tenis, aparatos electrónicos, pintura, tinacos, agua (todo lo anterior a favor del PRD) y lentes (por parte del PVEM).

A nivel nacional se emitieron medidas de blindaje destacadas como la prohibición de la difusión de los logros de dependencias con imágenes de los funcionarios públicos (Sedesol), educación y capacitación a funcionarios en temas de blindaje electoral, el reparto de programas sociales apegados a objetivos y reglas de operación, la disponibilidad de la Fepade antes, durante y después de las elecciones para hacer seguimiento oportuno a quejas, la reprogramación de entregas de transferencia económica y el resguardo de vehículos y edificios de las dependencias.

En el estado de Guanajuato destaca el pacto de civilidad entre partidos, reuniones mensuales entre el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) y los dirigentes de los partidos políticos para dar seguimiento al tema, y pláticas y talleres a funcionarios en el tema de blindaje.

En el seguimiento de prensa correspondiente al Estado de México no se encontraron medidas de blindaje específicas o relevantes.

En el Distrito Federal se pidió la participación de observadores electorales, medios de comunicación y ciudadanía en el proceso de entrega de bienes y servicios de programas sociales (Sedesol), con la finalidad de transparentar dichas actividades. La importancia de dar a conocer a la ciudadanía que los programas sociales son públicos y financiados con los impuestos de todos los contribuyentes, la prohibición de que los bienes y servicios contengan imágenes políticas, se destacó la importancia de calendarizar la entrega de apoyos, la instalación de una unidad especializada de vigilancia electoral, y la suspensión de programas sociales que no contengan reglas de operación, ni lineamientos claros (con la excepción de apoyos alimenticios). El GDF y el IEDF aparecen como los impulsores de dichas medidas.

Denuncias y quejas presentadas durante el proceso electoral federal 2014-2015 en materia de uso de programas sociales con fines electorales

De acuerdo con los objetivos de la investigación se realizaron solicitudes de información a las instancias correspondientes que recibieron las denuncias penales y las quejas administrativas en contra de actores que violaron el principio de imparcialidad en la contienda electoral por el uso de recursos públicos o programas sociales, de forma discriminatoria, para incidir en la intención de voto de los ciudadanos.

Se solicitó información a las siguientes instituciones:

- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
- Instituto Nacional Electoral (INE)
- Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG)

Denuncias y quejas presentadas durante el proceso electoral federal 2014-2015 en materia de uso de programas sociales con fines electorales en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Denuncias penales

La Fepade forma parte de la Procuraduría General de la República y es el órgano encargado de procurar justicia en materia penal electoral investigando y persiguiendo, por oficio los delitos electorales, a través del Ministerio Público, quien está encargado de:

- Recibir las denuncias sobre hechos que podrían ser delitos electorales.
- Comprobar los elementos que puedan ameritar un delito electoral en una denuncia.
- Ejercitar la acción penal, determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal.

- Dictar o promover las medidas precautorias permitidas por la ley, a efecto de llevar a buen curso las averiguaciones previas.
- Aportar pruebas al órgano jurisdiccional (jueces penales del Poder Judicial).
- Interponer recursos jurídicos e intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro relacionado con las averiguaciones previas.

La Fepade recibe las denuncias de posibles actos violatorios, posteriormente inicia la averiguación para encontrar elementos que prueben que se trata de un delito electoral y notificarlo ante el órgano judicial, quien finalmente delibera una sentencia (absolutoria o condenatoria).

De acuerdo con la Fepade, desde el inicio de sus funciones, el 19 de julio de 1994, como un órgano de la Procuraduría General de Justicia encargado de impartir justicia electoral, con el objetivo de prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales de manera pronta y expedita, ha recibido 2 196¹³ denuncias presentadas en los ministerios públicos por las siguientes causas:

CUADRO 44. *Denuncias recibidas en la Fepade por tipo de delito*

Código/Ley	Artículo	Delitos denunciados en AP iniciadas	Delito
Código Penal Federal	Artículo 403 fracción VI	480	Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
	Artículo 407 fracción II	532	Condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.
	Artículo 407 fracción III	1 153	Destinar, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

¹³ Esta información responde al histórico de averiguaciones previas vinculadas con uso de programas sociales, que la Fepade entregó a INCIDE Social, como respuesta a una solicitud de información.

Código/Ley	Artículo	Delitos denunciados en AP iniciadas	Delito
Ley General en Materia de Delitos Electorales	Artículo 7 fracción V	1	Recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos.
	Artículo 7 fracción VII	15	Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.
	Artículo 9 fracción I	1	Ejercer presión o inducir a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma.
	Artículo 11 fracción II	3	Condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.
	Artículo 11 fracción III	11	Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado.

Fuente: elaboración propia con información de la Fepade.

Como puede verse en el cuadro que antecede, el delito más frecuente es el “uso ilegal de bienes, fondos y servicios en beneficio de un candidato o un partido político”; en segundo lugar, “el condicionamiento de un servicio público o un programa social a cambio de un voto”; finalmente, “solicitar votos como pago de dádivas o promesas de dinero en las campañas electorales o la jornada electoral”.

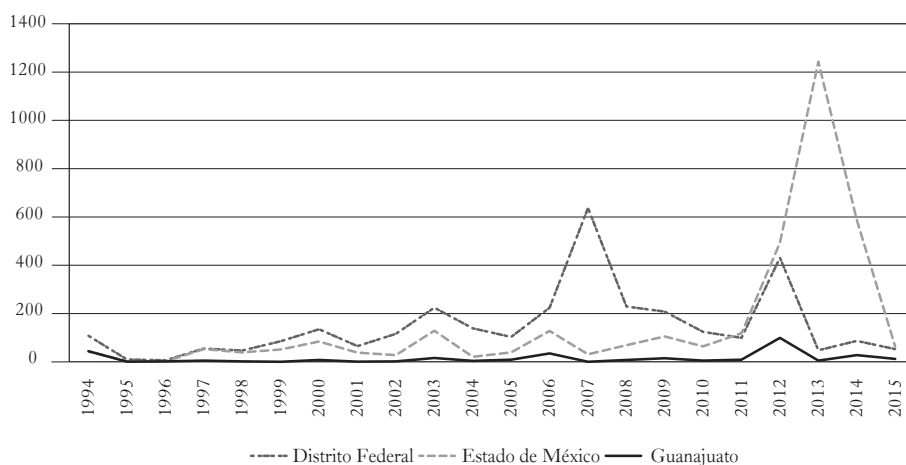
Particularmente, en el periodo estudiado de 2015 (enero a mayo), “se presentaron 693 denuncias por el uso de programas sociales, fondos y servicios públicos,

en comparación con las 1 209 denuncias en 2014” (año no electoral), es decir, un decremento del 57.32 por ciento.

La Fepade, sin embargo, hoy en día presenta un rezago de averiguaciones y consignaciones del 17%, ya que de 2 016 denuncias electorales por el uso de programas (de 1994 a la fecha), 1 841 han culminado en una sentencia: 1 736 de carácter condenatorio y 105 absolutorias.

De acuerdo con la Fiscalía, de los tres estados que comprende el presente estudio (Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato), el Estado de México es el que más denuncias ha presentado, desde 2011 a la fecha, superando al Distrito Federal que inicialmente era la entidad que más denuncias presentaba hasta 2010; mientras que el estado de Guanajuato es el que menos denuncias reporta, como se aprecia en la siguiente gráfica:

GRÁFICO 6. *Denuncias electorales del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato 1994-2015*



Fuente: elaboración propia con información de la Fepade.

Cabe señalar que en la actualidad la Fepade no cuenta con representaciones en los estados de la República, por lo que sus actividades se encuentran centralizadas en la Ciudad de México.

A continuación se analizan las denuncias presentadas ante el TEPJF, el INE y los Órganos Electorales del Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato.

Cabe recordar que se trata de denuncias de carácter administrativo y no penal, ya que fueron presentados ante órganos electorales en el ámbito federal y estatal respectivamente.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Desde enero de 2015 y hasta el término de la elección, se identificaron 13 quejas de carácter administrativo en contra de violaciones por el uso de programas sociales con fines electorales. Particularmente destaca una demanda del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra de la emisión de un acuerdo que publicó el INE, en el que solicita la colaboración de los titulares del Poder Ejecutivo de los tres niveles de gobierno para que, en el ámbito de sus atribuciones, se conduzcan de acuerdo con las reglas de operación durante la implementación de los programas sociales, evitando así cualquier posible uso con fines electorales.

El principal argumento del partido fue que el contenido del acuerdo del INE “duplicaba” un marco normativo que regulaba el uso no electoral de los programas de gobierno; pero el TEPJF desechó la impugnación interpuesta por el PRI, argumentando que, aun con la existencia de una ley, el INE podía aprobar acuerdos que tuvieran la finalidad de impulsar procesos electorales más equitativos, como parte de sus funciones; asimismo, el acuerdo del INE ponderaba una regulación en el uso electoral de los programas específicamente sociales. Por lo que el TEPJF desechó la queja, y el Acuerdo se mantuvo vigente durante todo el proceso electoral.

De este modo, para el actual proceso electoral, el INE contó con un marco regulatorio que, en cierta medida, *blindó* el uso de programas sociales ante la posibilidad de que el presidente de la República, gobernadores o presidentes municipales los usarán para beneficio de algún candidato o partido político.

De las 13 quejas identificadas por delitos electorales ante el TEPJF fueron: cinco contra el gobierno federal, cuatro contra el gobierno del Estado de México, y una contra el PRI, Rosario Robles Berlanga, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y contra del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), correspondientemente.

ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS

Sentencias: SUP-AGE-36/2015; SUP-REP-144/2015 y SUP-REP-122/2015

El Partido Político Morena presentó una queja ante el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) en contra del presidente de la República y el gobernador del Estado de México por la supuesta entrega de vales canjeables por un chequeo médico (papanicolaou y mastografía), como parte del programa estatal “La efectiva te apoya en grande”, con lo cual se estaría violando la normatividad que prohíbe el uso de recursos públicos de manera parcial (Constitución y Legipe). Ante esto, el TEEM solicitó al TEPJF determinar quién era la autoridad competente para resolver dicha denuncia; a lo que el TEPJF resolvió que la denuncia debería ser presentada ante la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral.

Por su parte, el Instituto Electoral determinó la inexistencia de violaciones para iniciarse un Proceso Especial Sancionador, debido a que consideró que no se vulneró el principio de imparcialidad contenido en el artículo 134 de la CPEUM. Dicha resolución fue impugnada por Morena ante el TEPJF, quien determinó que el programa “La efectiva te apoya en grande” no implicó la utilización parcial de recursos públicos a favor del PRI o de algún otro actor político, ya que el programa “se apegó en todo momento a los lineamientos publicados al inicio del PEF”. Es decir, el tribunal la desechó debido a que su implementación obedecía a las reglas de operación y tiempos previamente establecidos; en el razonamiento del máximo tribunal no existió una relación directa entre la entrega de dicho beneficio a los ciudadanos, y una intención partidista para favorecer al Partido Revolucionario Institucional.

Sentencia: SUP-REP-65/2015

El 18 de febrero de 2015, el partido político Morena presentó otra denuncia en contra del gobierno federal, por lo que consideró, en su momento, un “uso de forma indiscriminada de publicidad del logotipo *Mover a México*” en medios de comunicación de radio y televisión en favor del PRI; por lo que solicitó se emitieran medidas cautelares, a lo que el INE respondió de forma negativa.

Morena impugnó dicha determinación ante la Sala del TEPJF, quien determinó la revisión del contenido de los promocionales a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, para informar si había existido, con las pruebas aportadas por el partido denunciante, un uso no institucional en la difusión del

gobierno federal para favorecer al PRI. Del análisis de las pruebas emitidas, el INE informó a la Sala del Tribunal la inexistencia de violación a la normatividad, por lo que la Sala concluyó el rechazo a la denuncia presentada, por considerar que no existían elementos que determinarían un uso partidista de la propaganda gubernamental, ya que no se incluían imágenes o nombres en favor de un candidato o partido político.

La conclusión fue que los spots del gobierno federal con el logotipo *Mover a México*, no incluían personajes, nombres o símbolos que asociaran los logros del gobierno con el partido denunciado (PRI). De ahí la sentencia del máximo tribunal electoral.

Sentencias: SUP-RAP-26/2015 y SUP-REP-51/2015

Otra demanda de Morena fue en contra de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por la utilización del logotipo *Mover a México* en las cajas que contienen los televisores, como parte del Programa para la Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT). En la petición de Morena estaba que se diera inicio a un Proceso Especial Sancionador, que emitiera medidas cautelares con la detención de la entrega de televisores, pero el INE resolvió sólo tratarlo como un Proceso Ordinario Sancionador, ante lo cual Morena impugnó ante el TEPJF, quien resolvió que el INE debía, efectivamente, darle un tratamiento de Proceso Especial Sancionador, debido a que se trataba de un posible uso indebido de recursos públicos a favor un partido político, contrario al artículo 134 del mando constitucional. Por lo que se le solicitó a la SCT adoptara medidas cautelares evitando usar el logotipo en las cajas de las televisiones.

Ante esta resolución, la SCT impugnó dicha resolución ante el TEPJ, cuya conclusión fue revocatoria a la medida cautelar emitida por INE, en el sentido de darle la razón a la SCT argumentando que la entrega de televisiones formaba parte de un programa por mandato constitucional iniciado meses antes del periodo electoral, con lo cual se permitió la continuidad de la entrega de los televisores con el logo *Mover a México* impreso en las cajas.

El argumento se sustenta así, toda vez que aunque el partido intentó asociar el logotipo institucional del gobierno con su partido, a través de un programa social “Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT)”, no existió violación a ninguna de las siguientes leyes:

“Utilizar programas sociales por parte de autoridades y servidores públicos con fines electorales” (Legipe), esto debido a que el programa dio inicio mucho tiempo antes de que se iniciara la elección.

Tampoco se violó el artículo constitucional que señala que: “En ningún caso la propaganda gubernamental incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público” (CPEUM), porque el logotipo no se asoció al PRI o con algún candidato particular.

Sentencias: SUP-REP-133/2015 y SUP-REP-135/2015

El PRD demandó ante el INE a Rosario Robles Berlanga (secretaria de Desarrollo Social) por promover su imagen a través de la inserción de seis publicaciones denominadas “Gacetillas” en los periódicos: *Milenio*, *El Universal* y *Excelsior*, violentando así el artículo 134 de la Constitución por el uso de propaganda gubernamental que promueve la imagen, en este caso, de un servidor público.

En febrero de 2015, la Comisión de Quejas y denuncias del INE emitió el acuerdo por el cual determinó improcedente la medida cautelar de la denuncia en contra de la difusión de las gacetillas, pero sí emitió medidas cautelares, por la difusión de información en la página oficial de la Sedesol que promovía la imagen de Rosario Robles.

Ante esta medida cautelar, la Sedesol interpuso un recurso de revisión a dicho Proceso Especial Sancionador, el cual fue remitido a la Sala del TEPJF, quien determinó que la propaganda difundida “por los depositarios del poder público, órganos autónomos, dependencias administrativas de cualquiera de los tres órganos no pueden contener imágenes, nombres o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público”, tal como ocurrió con la información que circuló en la página institucional de la Sedesol; por lo que se reafirmó, por un lado, la procedencia de la medida cautelar del INE en el sentido de no exponer la imagen de Rosario en las páginas institucionales de la Secretaría; mientras que, por el otro lado, determinó que la inserción de gacetillas en los periódicos no era violatorio, ya que la misma no se hizo en el marco de un contrato, compra o adquisición por dicha institución y los periódicos, sino que fue una nota periodística de información sobre una institución, sin que existiera una intención de promover la figura de su titular, Rosario Robles.

Sentencia: SUP-JRC-613/2015

El PRD también levantó una denuncia ante el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM), contra del Gobierno del Estado de México por la promoción de sus logros a través de espectaculares que, según ellos, pagaron a la empresa “Publicidad Laguna” y que exhibieron en cinco espectaculares con las siguientes leyendas:

1. Estás entrando al Estado de México donde el número de alumnos becados es más grande que en el Distrito Federal.
2. Estás entrando al Estado de México donde la inversión en salud es más grande que en el Distrito Federal.
3. Estás entrando al Estado de México donde el número de beneficios sociales es más grande que en el Distrito Federal.
4. Estás entrando al Estado de México donde la inversión en carreteras y viabilidades es más grande que en el Distrito Federal.
5. Estás entrando al Estado de México donde el número de beneficiarios de medicamentos y estudios médicos es más grande que en el Distrito Federal.

El TEEM, sin embargo, desechó la denuncia del PRD, por considerar que no existían violaciones la normatividad, toda vez que no se trataba de propaganda gubernamental; posteriormente el PRD impugnó dicha sentencia ante el TEPJF, quien resolvió revocar la sentencia del TEEM y remitirla al INE.

Sentencias: ST-JRC-18/2015 y ST-JE-15/2015

Otra denuncia fue la impugnación del PRD ante el IEEM al decreto 422 que emitió la LVIII legislatura del Congreso del Estado de México, que solicita, por un lado, a las autoridades estatales y municipales abstenerse de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario (que impliquen la entrega de materiales, alimentos u otros objetos de los programas de desarrollo social) por 30 días, antes de la jornada electoral.

Sin embargo, el punto cuestionado por el PRD es el artículo 2 que en el decreto señala *que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo señalado* diferentes programas en materia de: desarrollo agropecuario, desarrollo social, educación, del registro civil, del sistema integral para el Desarrollo Integral de la Familia (DIFEM) y

defensoría pública. Es decir, se trató de un decreto legislativo que, aunque formalmente busco blindar al proceso electoral del mal uso de programas sociales, resultó blindando el ejercicio de un conjunto de programas que, desde su perspectiva, resultan ser fundamentales de llevarse a cabo durante el proceso electoral.

El objetivo del PRD era que la autoridad electoral instaurara un Procedimiento Especial Sancionador en contra del Decreto 422, que se establecieran las sanciones correspondientes y que se suspendieran los 49 programas previstos en dicho decreto.

La respuesta del IEEM consideró que el decreto denunciado correspondía a un acto administrativo emanado del Congreso Local y que, por lo tanto, no constituía una conducta violatoria que implicara ser tomado como un Procedimiento Sancionador Electoral, debido a que el acto no representaba una violación al código electoral.

Posteriormente, el PRD impugnó dicha resolución ante la Sala Regional del TEPJF argumentando que dicho decreto violaba el artículo 41 fracción III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución mexicana, y el artículo 261 del Código Electoral del Estado de México, del cual señala:

Artículo 41.

Fracción III...

Apartado C...

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El artículo 261 del Código Electoral del Estado de México también señala:

Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales,

deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Es decir, para el PRD, el decreto que permite la implementación de programas que violentaban el deber de las autoridades gubernamentales de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante los 30 días antes de la jornada electoral. Sin embargo, el decreto como tal sólo establecía que ciertos programas deberían continuar, y el PRD consideraba que dichos programas no tenían las características relacionadas a casos de extrema urgencia debido a *enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza*, tal como señalan las normas citadas.

El Tribunal resolvió infundada la apertura del Procedimiento Especial Sancionador debido que fue presentado como una denuncia del acto de forma extemporánea, y por considerar que dicho decreto no era un acto de difusión de propaganda gubernamental, ya que los programas no constituían propaganda gubernamental, sino que se trataba “de un tipo de acción de política pública que el Estado implementa para satisfacer el goce de derechos sociales en favor de los ciudadanos que, por lo general, se encuentran en condiciones de marginación o desventaja”. De este modo, el Tribunal explicó que el decreto era legal y que no contravenía a la ley electoral, ya que definió programas que a su juicio eran importantes de realizarse para el desarrollo del Estado durante el periodo electoral.

Sentencia: SM-JRC-112/2015

En junio de 2015, el PAN presentó ante el Consejo Electoral de Guanajuato una denuncia en contra del PRI por actos anticipados de campaña, difusión de propaganda gubernamental violatoria a la ley electoral y por el uso indebido de recursos públicos. Específicamente, el PAN acusó al PRI de San Miguel de Allende por hacer publicidad a través de la pinta de bardas con las leyendas que hacen alusión a programas y logros del gobierno municipal que supuestamente beneficiaban al PRI; la propaganda fue colocada en postes de luz, teléfono y en una institución educativa en la que concurre un gran número de ciudadanos. Las pintas decían lo siguiente:

1. “PRI moviendo San Miguel de Allende”
2. “PRI En cada camino pavimentado, estamos presentes”
3. “PRI En cada despensa entregada, estamos presentes”
4. “PRI En cada semilla entregada, estamos presentes”

La resolución del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato (TEEG) fue un Proceso Electoral Sancionador, a través de medidas cautelares, que prohibieron la exhibición de la propaganda, aunque argumentó que propiamente no existió la utilización de recursos públicos por parte del gobierno municipal, ya que la propaganda colocada por el PRI no era violatoria, toda vez que era “Legal que un instituto político mencionara en su propaganda electoral los programas y logros de gobierno” (inciso G del párrafo 3 del artículo 72 de la Ley General de los Partidos Políticos).

Asimismo, el tribunal sostuvo que, en todo caso, los programas publicitados por el PRI, fueron debidamente presupuestados. Es decir, tanto los programas estaban normados, como la publicidad de los mismos por un partido político, pues se demostró que no fue puesta por ninguna instancia del gobierno local.

Por lo que respecta a la pinta de la propaganda por el PRI en los postes de luz y teléfono y en la barda de la escuela pública, sí contravino la prohibición legal “de colocar propaganda en un equipamiento urbano”, por lo que el TEEG sancionó al PRI con una amonestación pública.

El PAN impugnó dicha resolución ante el TEPJF, quien revocó la sentencia del TEEG en lo relativo a la individualización de la sanción, ya que la consideró que la pinta de propaganda por el PRI en lugares prohibidos, constituyó un acto violario de la legalidad y también vulneró el principio de equidad del proceso electoral. Por lo que en lugar de una amonestación pública se le adjudicó una sanción mayor a la mínima.

Sentencias: SUP-REP-130/2015 y SRP-PSC-48/2015

El senador Roberto Gil Zuarth del PAN presentó una denuncia ante la Secretaría Ejecutiva del INE en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, del director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por la

implementación del Programa Social “Vales de medicamentos para derechohabientes del IMSS y del ISSSTE, debido a que consideró que la ejecución de dicho programa representó propaganda de un programa público, en favor del partido político al que pertenece el presidente de la República.

El argumento principal del senador era que la difusión del programa constituía un acto de *Fraude a la ley*¹⁴ ya que “El solo hecho de que la propaganda hubiera comenzado en pleno proceso electoral federal y que su implementación iniciara faltando menos de tres semanas para las campañas electorales, acreditan que su fin era influir en la conciencia ciudadana a favor del Ejecutivo federal y del partido político al que representa”.

La comisión de quejas y denuncias del INE emitió un acuerdo que declaró improcedente la adopción de medidas cautelares debido a que el programa no implicó la promoción directa de ningún servidor público.

Posteriormente, el PAN impugnó dicha resolución del INE ante el TEPJF, quien lo determinó improcedente, toda vez que el promovente no aportó pruebas para sustentar la denuncia, y porque el tribunal consideró que la implementación del programa no constituía, en ningún sentido, una violación a la normatividad electoral, debido a que el argumento de fraude de ley sólo aplica casos de ilícitos atípicos y en materia de derecho privado.

Por lo tanto, la implementación y difusión del programa social “Vales de medicinas”, era propio de sus respectivas atribuciones como órganos del Estado, encargados de la ejecución del programa, así como de los planes y programas tendientes a garantizar el derecho a la salud”, y en los cuales no se exhibían nombres o imágenes de ningún servidor público, por lo que no existieron indicios de que se tratara de propaganda política o electoral.

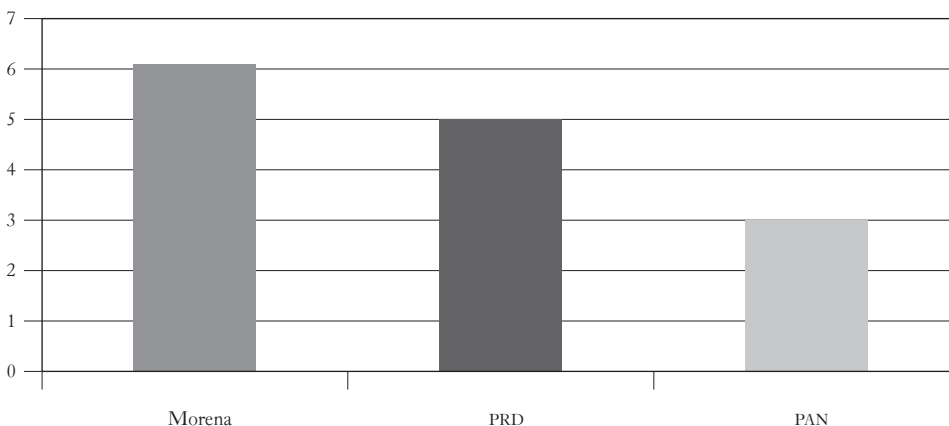
¹⁴ El concepto fraude de ley corresponde a una figura jurídica que pertenece al derecho internacional privado, es parte del sistema conflictual tradicional, técnica indirecta a partir de la cual se determina el derecho aplicable a una situación concreta, en la que, por existir un punto de contacto en el que confluyen dos órdenes jurídicos distintos, se ignora cual derecho debe resolver el conflicto [[http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_7\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_7).pdf)].

Conclusiones

Como puede verse, los actores políticos demandantes son los partidos políticos, pues no se encontró una sola queja por parte de un ciudadano, en cambio, sí hubo dos impugnaciones por parte de la SCT y la Sedesol, pero como respuesta a una demanda interpuesta en su contra por dos partidos políticos.

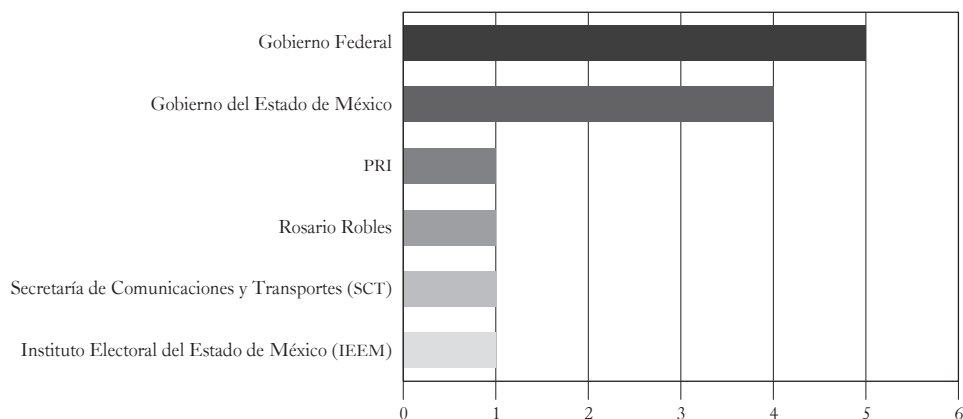
Es claro que quienes más demandan conductas que consideran un posible uso de recursos públicos —mediante programas sociales para el beneficio de un partido político—, terminen siendo los propios partidos políticos, bajo el supuesto de que la denuncia puede ser tanto un instrumento electoral de los actores contendientes, como un mecanismo de participación para volver transparentes los recursos públicos, en el contexto de un proceso electoral. De este modo, en esta elección la mayor parte de las impugnaciones ante el máximo órgano de justicia electoral fueron presentadas por los partidos políticos opositores.

GRÁFICO 7. *Actores políticos demandantes*



Fuente: elaboración propia.

Mientras que, por lo que respecta a las instancias denunciadas por el posible uso indebido de recursos públicos, fueron el gobierno federal y el del Estado de México y otras instituciones de gobierno y la secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles Berlanga:

GRÁFICO 8. *Instancias denunciadas*

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las causas de las denuncias, la distribución es la siguiente: se detectaron ocho temas; de éstos, tres hacen alusión directa a la implementación de programas, mientras que el resto a la propaganda de los programas de gobierno. Es necesario señalar que, en este sentido, el delito electoral que más denuncias presentó, no tuvo que ver con la amenaza de suspensión o condicionamiento de acceso a algún programa, sino con lo que podría ser identificado como promoción de un programa de gobierno a favor de un partido político. El cual se enmarca dentro de la Constitución, la Legipe y la Ley General en Materia de Delitos Electorales y de ahí que hubiese sido presentado como queja aparente. En el cuadro siguiente se hace una síntesis de los principales temas de denuncia.

CUADRO 45. *Principales temas de denuncia*

Delito (hecho)	Argumento del demandante	Resolución	Argumento del Tribunal
Entrega de vales del Programa Estatal “La efectiva te Apoya en Grande”	Uso de recursos públicos para beneficio de un partido político.	Negativa	Su implementación responde a las reglas de operación y tiempos establecidos.
Uso del logo “Mover a México” en las cajas de los Televisores del Programa “Para la transición a TV digital”	Uso de recursos públicos para beneficio de un partido político.	Negativa	La entrega de los televisores forman parte de un programa por mandato constitucional; y el logo no incluye nombres e imágenes de ningún servidor público.

Delito (hecho)	Argumento del demandante	Resolución	Argumento del Tribunal
Implementación del Programa Social “Vales de Medicamentos para derechohabientes del IMSS-ISSSTE”	Uso de recursos públicos para beneficio de un partido político.	Negativa	Programa que responde a los tiempos establecidos en sus lineamientos y reglas de operación.
Uso indiscriminado del Logo “Mover a México” en medios de comunicación de radio y televisión	Uso de recursos públicos para beneficio de un partido político.	Negativa	No existen pruebas de que la publicidad del logotipo <i>Mover México</i> , favorezca a algún candidato y su partido político.
Inserción de “Gacetillas” en periódicos de circulación nacional sobre la Sedesol, e inserción de información en la página institucional de la Sedesol con la imagen de la secretaria, Rosario Robles Berlanga	Uso de recursos públicos.	Positiva parcialmente	Se detiene la promoción de Rosario Robles en la página institucional de la Sedesol, pero no la de las gacetillas, debido a que no se trata de información pagada por ningún actor político. La inserción de gacetillas fue decisión de los periódicos que la consideraron información importante.
Exhibición de publicidad sobre los logros del Gobierno del Estado de México por parte del PRI	Uso de recursos públicos con fines electorales.	Negativo	La propaganda no es gubernamental, sino de un partido político, y éste puede incluir los logros de un gobierno en promocionales.
Promulgación de un Decreto Oficial que permitió la implementación de programas sociales durante el proceso electoral en el Estado de México	Uso de recursos públicos con fines electorales.	Negativo	El diseño e implementación de programas no implica en sí mismo una especie de promoción a favor de un candidato o partido político.
Propaganda del PRI con logros del gobierno municipal de Guanajuato en lugares prohibidos	Uso de recursos públicos con fines electorales. Colocación de propaganda en lugares prohibidos.	Positiva parcialmente	Está permitido mencionar en la propaganda de un partido político los programas y logros de un gobierno, pero no su colocación en zonas urbanas.

Fuente: elaboración propia con información de las sentencias analizadas.

Como puede verse, el TEPJF prácticamente no admitió ninguna de las denuncias que llegaron hasta la última instancia de justicia electoral, debido a que no encontró elementos que sustentaran la existencia de un delito electoral.

Como se dijo, la mayoría de estas denuncias son acciones que, desde la perspectiva del actor demandante, dependencias de gobierno local y estatal, funcionarios de estado, congreso local o los partidos políticos, ejercieron a través de lo que se

podría llamar la publicidad de programas de gobierno en beneficio particular de un partido político.

Casi todas fueron rechazadas por los siguientes razonamientos del Tribunal:

1. La implementación de los programas correspondía a las reglas de operación del mismo programa.
2. No se encontraba una relación directa entre la implementación de un programa gubernamental con la promoción del voto a favor de un partido o un candidato.

Son inexistentes las denuncias por el uso de programas que coaccionen el voto, más bien prolifera una interpretación de los actores demandantes por el uso “propagandístico” de los programas por parte de instancias de gobierno. Hay que recordar que la única prohibición válida, desde el punto de vista normativo, es en relación con la propaganda estrictamente gubernamental que señala la Legipe. Sin embargo, las denuncias en este periodo electoral fueron las que señalaron que durante el desarrollo de los programas sociales se insertaron logotipos o imágenes usadas por el gobierno federal y que, con ello, se asociaba al partido del gobierno con la intención de voto.

La Constitución y la Legipe regulan la prohibición de propaganda gubernamental durante el periodo electoral, para evitar parcialidad en la contienda, pero desde un punto de vista muy genérico: pues sólo señalan que la publicidad institucional debería ser de carácter institucional y no incluir promoción personalizada de algún servidor público. Sin embargo, no establece hasta qué punto, la definición o implementación de un programa como tal, constituye, por sí mismo, un acto propagandístico del gobierno en favor de un partido político, como la mayoría de los partidos impugnadores intentaron argumentar.

CUADRO 46. *Prohibición de propaganda gubernamental*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 134... La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
---	---

Legipe	Artículo 209. 1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
--------	---

Fuente: elaboración propia.

Desde la lógica de los partidos denunciantes, existe una relación entre la implementación de un programa social, la exhibición del mismo y la intención de voto a favor del partido del gobierno en turno, lo cual, desde el Tribunal, no es necesariamente evidente. En este sentido, es un reto lograr que los programas sociales y la promoción que de éstos se hace no sean vistos por los actores políticos como instrumentos de ventaja para el partido político que, en su momento, funge como ejecutor de los mismos cuando se encuentra en el gobierno.

Se debe destacar también el precedente que marca la denuncia del PAN, en contra de propaganda del PRI en San Miguel Allende, Guanajuato, ya que éste argumentaba que, además de estar colocada en lugares prohibidos, su propaganda contenía logros del desempeño del gobierno municipal, a lo que el TEPJF informó que este hecho era legal, que estaba permitido que un partido político mencionara los logros de gobierno en su propaganda. Esto, de acuerdo con el sustento legal previsto en el inciso G del apartado 3 del artículo 72 de la Ley General de los Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, y que fue impugnado por los partidos Movimiento Ciudadano, PRD y Partido del Trabajo a partir de una acción de anticonstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 22/2014, con fecha de notificación el 10 de septiembre de 2014.

Lo anterior explica porqué las denuncias que versaron en contra de que un partido político se apropiara de logros de gobierno, a través de diversos programas sociales, como autores de los mismos no prosperan, ya que el citado inciso permite que la mención de estas políticas por el gobierno sean usadas como parte de la propaganda partidista, logrando como resultado una ley electoral que eliminó la inequidad prohibiendo la emisión de promocionales durante el periodo electoral

por las instancias de gobierno, pero que permite que los partidos sí lo puedan hacer, lo que a la larga trae consigo también condiciones inequitativas en la contienda, ya que el partido que más espacios de gobierno alcanza, será el partido que más material tenga para incluir en su propaganda electoral.

En este sentido se propone:

1. Revisar el concepto de comunicación social de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno del artículo 134 de la CPEUM, ya que en la práctica muchos de los programas de gobierno contienen elementos simbólicos que podrían confundirse como parte de la comunicación de gobierno, tergiversando con ello el principio de imparcialidad, que prohíbe el citado artículo.
2. Profundizar la naturaleza anticonstitucional del inciso G del artículo 72 de la Ley General de los Partidos Políticos (que ya existe por iniciativa de tres partidos políticos), con la finalidad de limitar el uso de los logros de gobierno en la propaganda de un partido político, ya que dicha normatividad permite una forma de *partidizar* los recursos públicos que sustentan los programas sociales de orden federal.
3. Dado que existe una interpretación reiterada de demandas que sugieren que la aplicación de un programa representa una forma oculta de imparcialidad induciendo el voto en favor de un partido, es necesario recordar que los programas responden a necesidades sociales que es imposible detener aun en periodos electorales, y que es necesario que sean vigilados, de manera permanente, antes de la jornada electoral. Por ello, la importancia de contar con un órgano que vigile que se cumpla con la verdadera finalidad de dichos programas, que es mitigar el rezago social.
Por ello, la propuesta iría encaminada para que en aras de dar transparencia y legalidad a los programas sociales, y que no sean utilizados con fines políticos partidistas, se instalen “comités ciudadanos” en el marco de los procesos electorales, con integrantes elegidos al azar, y que no formen parte del Padrón de Beneficiarios, ya que de serlo estarían limitados para denunciar y actuar de manera imparcial.

Estos comités ciudadanos tendrían facultades amplias de iniciar denuncias por irregularidades por parte de servidores públicos, y cuyo testimonio, aunado a las pruebas presentadas, serían la base fundamental para que la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade) realice una investigación exhaustiva de la denuncia. Asimismo, cuando el Ministerio Público deseche o consigne una averiguación en este tipo de delitos, deberá tener la aprobación del comité.

Si el comité determinara que hubo irregularidades en la investigación, contará con facultades amplias para iniciar procedimientos contra los funcionarios o servidores públicos ante la Función Pública para que sean sancionados y/o en su defecto, destituidos del cargo.

Los comités ciudadanos serán elegidos un año antes de cada elección, ya sea federal o estatal, y terminarán su encargo pasando las investigaciones de las denuncias levantadas ante los órganos correspondientes.

Denuncias presentadas en el Instituto Nacional Electoral (INE) durante el proceso electoral federal 2014-2015 por el presunto uso de recursos públicos

Procedimientos Especiales Sancionadores (PES)

Un PES es un instrumento administrativo del Instituto Nacional Electoral (INE) que tiene como objetivo “Abordar las posibles patologías del proceso electoral” que implique conflictos entre los actores. Cabe destacar que su origen se encuentra en la respuesta a una demanda del TEPJF, para darle celeridad y capacidad de respuesta al procedimiento sancionador ordinario, que ya estaba contemplado en la Ley Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Actualmente, el PES se encuentra regulado en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) en el que se señalan los casos que pueden ser denunciados ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de dicho instituto, la cual se encarga de tramitar los procedimientos sancionadores.

En el siguiente cuadro se describen las denuncias y quejas consideradas como PES en la Legipe y la Constitución:

CUADRO 47. *Desglose del Procedimiento Especial Sancionador*

a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución	<i>Base III del artículo 41:</i> a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del INE <i>cuarenta y ocho minutos diarios</i>, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión [...] b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de <i>un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión</i> [...] c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos <i>el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible</i>. d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión <i>se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas</i>. <i>Octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución:</i> “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.
b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o	<i>Artículo 209. 1. De la Legipe:</i> 1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. <i>Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</i> 2. Toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña. 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye. 4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o	5. La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. <i>Artículo 212.</i> 1. Los partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate. De no retirarse, el Instituto o los Organismos Públicos Locales tomarán las medidas necesarias para su retiro con cargo a la ministración del financiamiento público que corresponda al partido, además de la imposición de la sanción que al respecto establezca esta Ley.
c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.	<i>Actos anticipados de precampaña:</i> las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura. <i>Actos anticipados de campaña:</i> los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Fuente: elaboración propia.

Una vez interpuesta la denuncia como un PES ante el INE, ésta es admitida o desechada en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, el denunciante es notificado dentro de un plazo de 12 horas, así como ante la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En caso de ser admitida la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, emplaza al denunciante y al denunciado para que comparezcan ante una audiencia de pruebas y alegatos, dentro del plazo de 48 horas posteriores a su recepción. En el escrito respectivo se le informa al denunciado de la infracción que se le imputa.

En esta etapa, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva puede emitir medidas cautelares dentro del mismo plazo de 48 horas. Medidas que pueden ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, por parte del inconforme.

Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá turnar, de forma inmediata, el expediente completo, exponiendo en su caso las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo en la Sala Regional Especializada del TEPJF, así como el informe circunstanciado que describe las pruebas reunidas para poder emitir una determinación. Finalmente la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral resuelve la sanción del Procedimiento Especial Sancionador.

Procedimientos Ordinarios Sancionadores (POS)

A diferencia del PES, el POS es aplicable en cualquier tiempo y atiende todas aquellas infracciones que no atiende el Procedimiento Especial Sancionador (PES). En términos de procedimiento, estas son las diferencias entre uno y otro. Como puede verse, el POS tiene periodos para cada etapa, mucho más largos que el PES.

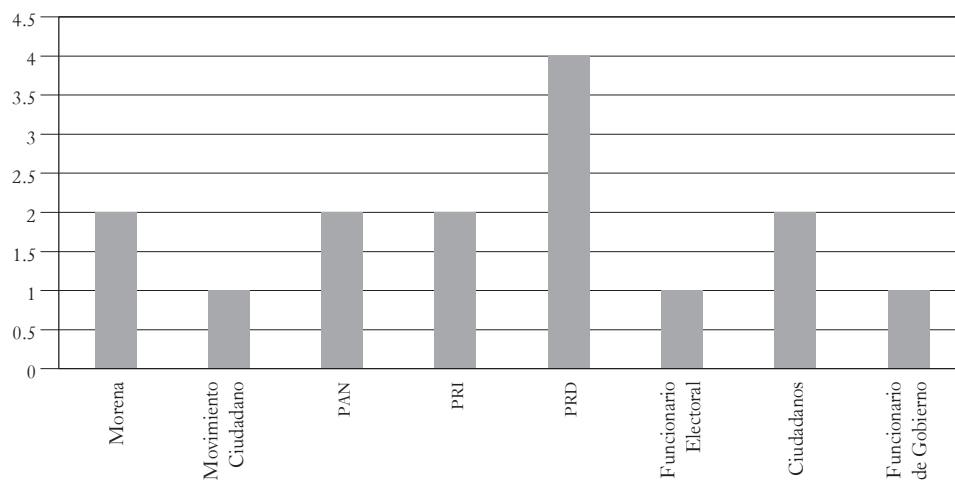
CUADRO 48. *Diferencias entre procedimiento sancionador ordinario y procedimiento especial sancionador*

Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador	Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso			Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Plazo no previsto
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	NO APLICA	Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 horas	NO APLICA
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	Inmediatamente	En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	NO APLICA
Revisión de requisitos de procedencia					
Prevención	3 días	No procede prevención	Remisión al Consejo General	No se establece plazo	No se establece plazo

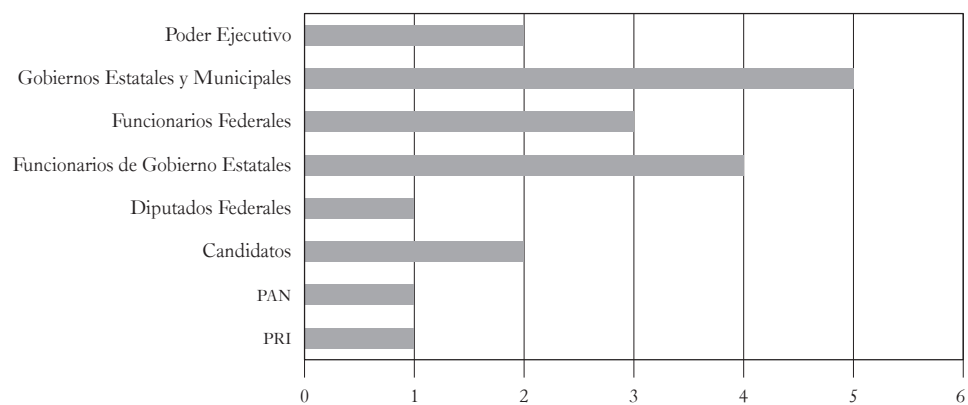
Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador	Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador
Admisión	5 días	No se precisa plazo	Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto a los consejeros	Convocatoria al Consejo General para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir	Dentro de las 48 horas previstas para la celebración de la audiencia			
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 horas posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos	En caso de empate, por ausencia de un consejero	Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de los consejeros	En la sesión convocada el Consejo General debe revolver
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con las constancias de autores y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos	Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aproximadamente	5 o 6 días aproximadamente
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia			
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de concluida la audiencia	Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aproximadamente	NO APLICA

Fuente: José Roldán Xopa, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Colección Cuadernos para el debate Proceso Electoral Federal, 2012.

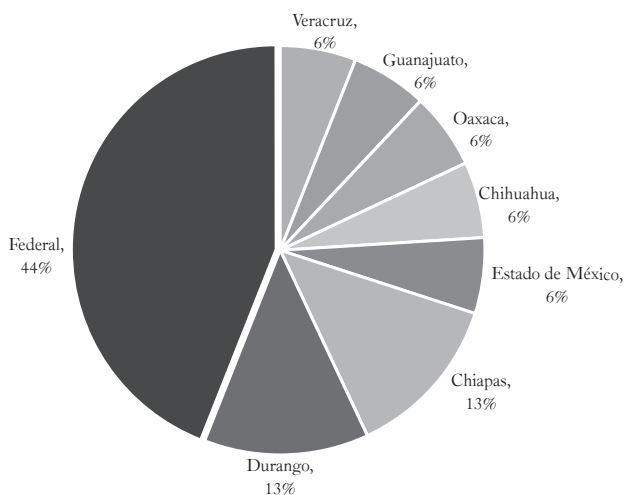
Para el reciente proceso electoral, el INE reportó siete PES y siete POS. Más de la mitad de las denuncias provinieron de los partidos políticos y en menor medida de ciudadanos. Los actores más denunciados fueron, en primer lugar, los gobiernos estatales y municipales, así como distintos funcionarios de la administración del gobierno local, y funcionarios federales, en segundo lugar. Respecto al nivel de demandas, la mitad responde a denuncias que involucran algún delito en el ámbito local y la otra mitad al ámbito federal:

GRÁFICO 9. *Actores denunciantes*

Fuente: elaboración propia con información del INE.

GRÁFICO 10. *Actores denunciados*

Fuente: elaboración propia con información del INE.

GRÁFICO 11. *Ámbito de las denuncias*

Fuente: elaboración propia con información del INE.

Análisis de las sentencias del PES

Las denuncias presentadas ante el INE, que a continuación se describen, fueron recibidas por posibles infracciones que ameritan el uso de recursos públicos —mediante un programa social, a partir de la promoción de servidores públicos, o en favor de un candidato o partido político. Como ya se mencionó, los PES responden a un procedimiento sancionador que agiliza su aceptación o rechazo en 24 horas y 48 horas para el desahogo de pruebas y la emisión, por tanto, de las medidas cautelares, si este fuera el caso:

Expedientes: UT/SCG/PE/MC/CG/51/INE/67/PEF/21/2014 y sus acumulados UT/SCG/PE/PAN/CG/52/INE/68/PEF/22/2014, UT/SCG/PE/PRD/JD22/MEX/59/INE/75/; PEF/29/2014 y UT/SCG/PE/METV/JD22/MEX/60/INE/76/ PEF/30/2014.

El partido político Morena denunció el 9 de enero de 2015 al Poder Ejecutivo Federal por transmitir publicidad en radio y televisión sobre infraestructura, valores Moody's, educación, telecomunicaciones, turismo, programas sociales, salud y el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México con el logotipo de *Mover México*, violentando con ello los artículos 41 y 134 de la CPEUM.

Ante esto, el INE negó la emisión de medidas cautelares, por lo que dicho partido interpuso un recurso de revisión el 12 de febrero para controvertir el acuerdo emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por el que se declaró improcedente la solicitud de medidas cautelares.

El 18 de febrero la Sala Superior dictó sentencia dentro del expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-65/2015, a fin de que se iniciaran las investigaciones correspondientes. Por lo que el 20 de marzo de 2015 se ordenó emplazar a las partes para una audiencia el 26 de marzo. Entre los actores demandados se presentaron: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental de la Presidencia de la República, la Dirección General de Imagen de la Presidencia de la República, la Dirección General de Publicidad de la Presidencia de la República, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación.

Del desahogo de pruebas se emitió la sentencia SUP-REP-47/2015, resolviendo que no tuvo verificativo la inobservancia a la normatividad electoral, debido a que la campaña demandada no vulneró los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, toda vez que:

- Se trató de una campaña neutral que tuvo como objetivo que la ciudadanía identificara y conociera el carácter institucional de los programas gubernamentales.
- No indujo o coaccionó a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.
- No contuvo llamados al voto, ni se identificó con alguna campaña, partido político, aspirante, precandidato o candidato.
- No condicionó la aplicación de los programas gubernamentales a la emisión del voto a favor de alguna de las propuestas electorales.

Es decir, en sentido estricto, desde la perspectiva de la autoridad electoral, la propaganda no incluyó imágenes o símbolos que promocionaran a algún servidor público, por lo que no se consideró una acción parcial del gobierno.

Expediente: UT/SCG/PE/MORENA/CG/29/PEF/73/2015

El 9 de diciembre de 2014 María Esther Tapia Vázquez (décimo sexta regidora del H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez) remitió a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, el oficio INE-JLE-MEX/VS/1264/2014, signado por el vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de México, en contra de David Ricardo Sánchez Guevara, presidente municipal constitucional del Ayuntamiento de Naucalpan, y Cristina Ruiz Sandoval, diputada federal por el PAN debido a que, ésta última, emitió diversos promocionales que enunciaban programas sociales que llevó a cabo el Gobierno del Estado de México.

Mientras que el presidente municipal fue acusado de “utilizar al personal e instalaciones del palacio municipal para afiliar personas al PRI, utilizando recursos públicos para posicionar a su partido. Así como de colocar demasiada publicidad, ‘a fin de promocionar un supuesto informe de actividades’, consistentes en mantas, espectaculares, trípticos, anuncios en parábuses en todo Naucalpan, a efecto de promocionar su imagen con miras a posicionarse con el electorado”.

La resolución del INE fue que no era la autoridad con competencia para iniciar las investigaciones correspondientes; por lo que ordenó remitir la denuncia al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), para dar cause a la denuncia.

Expediente: UT/SCG/PE/PRD/CG/41/PEF/85/2015

El 19 de febrero de 2015, el representante del PRD denunció a Rosario Robles Berlanga (secretaria de Desarrollo Social) ante el Consejo General del INE por el uso de recursos públicos a partir de la publicación, en diversos medios impresos de circulación nacional (*gacetillas*), por inserciones, supuestamente pagadas, con su nombre, imagen y cargo, contraviniendo los artículos 134 de la CPEUM y el artículo 449 de la Legipe.

CUADRO 49. *Inserciones expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/41/PEF/85/2015*

Medio impreso	Página	Fecha de publicación	Título de la publicación
<i>Excelsior</i>	27	11 de febrero de 2015	“Entregan telesecundaria a habitantes del estado de Guerrero”
<i>Milenio</i>	14	11 de febrero de 2015	“La educación es la mejor vía para construir un México incluyente y paz: Rosario Robles”

Medio impreso	Página	Fecha de publicación	Título de la publicación
<i>Milenio</i>	17	13 de febrero de 2015	“No aumentará el precio de la leche Liconsa, se mantendrá a 50 pesos el litro: Rosario Robles”
<i>Milenio</i>	8	16 de febrero de 2015	“Atiende Cruzada antihambre a 4.2 millones”
<i>Milenio</i>	13	17 de febrero de 2015	“Prospera fomenta las capacidades productivas. La mejor forma de acabar con la pobreza”
<i>El Universal</i>	A5	18 de febrero de 2015	“No Rosario, no se nos olvidó, dice Peña en la gira-festejo”

Fuente: elaboración propia.

El PRD argumentó que las inserciones eran coincidentes con los comunicados oficiales que aparecieron en la página institucional de la Sedesol. El INE admitió a trámite el procedimiento, reservándose el emplazamiento respectivo y ordenó realizar una investigación respectiva, así como un acta circunstanciada para constatar si las publicaciones en los medios de comunicación escrita eran semejantes a los publicados en dicha página de internet.

El 25 de febrero el INE acordó emitir medidas cautelares al acto denunciado; y se emplazó a las partes respectivas (Rosario Robles, secretaria de la Sedesol y Ramón Sosamontes Herrera, titular de la oficina de la Secretaría y Comunicación Social de la dependencia) para presentarse en la audiencia el 9 de marzo de 2015, con el fin de explicar la presunta transgresión del principio de imparcialidad, así como la supuesta promoción personalizada de la funcionaria federal.

El 13 marzo de 2015 se realizó la audiencia de pruebas y alegatos y se elaboró el informe circunstanciado, que fue remitido a la Sala Regional Especializada del TEPJF, para su conocimiento y resolución. En el informe circunstanciado los periódicos aludidos argumentaron que:

La publicación no es consecuencia de un acto comercial sino del objeto social de dicha persona moral al ser un medio de comunicación, cumpliendo con su deber periodístico, por lo que no existió contrato, cobro u orden de inserción.

Con lo cual se demostró que las gacetillas no fueron pagadas por la Secretaría de Desarrollo Social, se explica la resolución del TEPJF que eliminó la medida cautelar emitida por el Instituto Nacional Electoral.

Expediente: UT/SCG/PE/CG/85/PEF/129/2015 y UT/SCG/PE/CG /129/PEF/173/ 2015

El 11 de marzo de 2015 Edgar Humberto Arias Alba (vocal ejecutivo y consejero presidente del Consejo Local en el estado de Chiapas) denunció a Bayardo Robles Riqué (secretario de Infraestructura y Comunicaciones del gobierno del estado de Chiapas) ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, por la presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, a través de la difusión de obras públicas durante su gestión en diversas emisoras de radio con su nombre y voz.

El 20 de marzo de 2015 se acordó la presentación del denunciante y de los denunciados. Del desahogo de pruebas, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE admitió iniciar el PES por la promoción personalizada de Bayardo Robles Riqué, con motivo de la transmisión de promocionales de radio, en los que se incluye su voz, cargo y nombre.

El 7 de abril de 2015, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, determinó declarar improcedente la adopción de medidas cautelares por la difusión de los promocionales debido a los siguientes argumentos:

- Se encuentra acreditada la existencia y contenido de los promocionales, alusivos a la propaganda denunciada, en la que se hace referencia a las frases “Piensa verde”, “Chiapas es ecologista y el estado más verde del país”.
- El Instituto de Comunicación Social del gobierno del estado de Chiapas, fue quien contrató la campaña institucional denunciada, con una vigencia del 30 de marzo al 4 de abril de 2015, como se corroboró en los contratos en copia simple que se adjuntaron a los escritos de comparecencia a la audiencia referida.
- *La campaña institucional se realizó con fines educativos y de orientación social*, ya que el gobierno del estado de Chiapas había impulsado mensajes alusivos a la preservación del medio ambiente, con un sentido ecológico.
- Las concesionarias de radio y televisión denunciados, señalaron que no se realizó la difusión de propaganda política o electoral, ya que se trataba de temas ambientales, como el identificado como *Chiapas Piensa en Verde*, el cual les fue proporcionado por el gobierno de Chiapas, mediante un contrato de prestación de servicios.

A partir de lo anterior el INE desechó el PES.

Expediente: UT/SCG/PE/MORENA/CG/104/PEF/148/2015

El 24 de marzo de 2015, Duarte Olivares, representante del partido Morena denunció al gobierno federal y al gobierno del Estado de México por “Un reparto indiscriminado de tarjetas *La efectiva* a alumnos de las escuelas públicas de preescolar, primaria y secundaria del Estado de México, para obtener un descuento de \$130.00 para la compra de artículos escolares”. Así como por el envío de un folleto sobre el Programa: “La efectiva te apoya en grande” que incluía un vale por un chequeo médico, un papanicolau y una mastografía.

Desde la perspectiva de Morena, dicha acción era una violación al artículo 134 de la CPEUM, ya que “influyó en la competencia entre los partidos políticos, y porque constituía una forma de coaccionar el voto a favor del PRI”, así como del artículo 449 de la Legge, relativo a la imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

En el razonamiento del INE, dichos programas se desprenden de las líneas de acción de gobierno local, como parte de una estrategia de apoyo a la economía familiar como parte del Programa sectorial “Gobierno Solidario 2012-2017”.

La sentencia del INE fue que “se trataba de programas locales y no federales, por lo que aludían a infracciones de la normatividad local”, por lo que remitió la denuncia al IEEM para determinar si el gobierno habría incurrido en algún tipo de responsabilidad con la entrega de las tarjetas “La efectiva” y su posible uso indebido de programas sociales, vulnerando con ello el principio de imparcialidad y equidad de la contienda.

Expediente: UT/SCG/PE/PRI/JD05/CHIH/238/PEF/282/2015

Se denunció al Partido Acción Nacional, y a su candidato a diputado federal por el 05 distrito electoral federal, Mario Mata Carrasco, y al presidente municipal de Delicias, en el estado de Chihuahua, por la supuesta difusión de propaganda electoral, a favor del candidato denunciado a través de la promoción del voto en una cuenta de la red social *Facebook*, acción que, a dicho del promovente, corresponde administrar al referido Ayuntamiento, con lo que se estarían utilizando recursos públicos para fines electorales y, con ello, violando los principios de imparcialidad y equidad en los comicios.

Al cierre de esta investigación se encontraba en proceso de sustanciación, no existe aún sentencia definitiva por parte del Instituto Nacional Electoral.

Análisis de las sentencias del POS

Los Procedimientos Ordinarios Sancionadores responden a todas las infracciones a la normatividad que pudieron haberse cometido en cualquier momento del proceso electoral, y como se dijo al principio, los periodos para cada etapa son más extensos, por la naturaleza de los temas tratados; los PES responden a infracciones que exigen una respuesta inmediata de parte de la autoridad electoral, que impidan la recurrencia con implicaciones de imparcialidad en las contiendas electorales; mientras que los POS atienden, de manera mucho más extensa, a todas las denuncias. En este periodo electoral, el INE recibió siete quejas que fueron admitidas como Procedimientos Ordinarios Sancionadores.

Dos de ellas fueron remitidas a las autoridades electorales locales, dos fueron rechazadas y tres se encuentran en proceso de sustanciación. Como podrá verse, estas denuncias abordan no sólo la emisión de propaganda indebida durante el PEF 2014-2015, sino también acciones de funcionarios que utilizaron programas para promover a un candidato específico. A continuación se describe cada una de ellas.

Expediente: SCG/Q/PAN/JL/AGS/49/INE/96/PEF/4/2014

El 6 de octubre de 2014, el presidente del Comité Directivo Estatal del PAN de Aguascalientes denunció ante la Secretaría Ejecutiva del INE, por presuntas violaciones atribuibles a Lorena Martínez Rodríguez, procuradora federal del consumidor, y al PRI, por la supuesta realización de un evento de la Asociación Civil “Mamá Cuca, AC”, en el que se promocionó la imagen y nombre de Lorena Martínez, con el fin de buscar el cargo de gobernadora del estado de Aguascalientes.

El 7 de octubre de 2014 se le requirió al quejoso proporcionar información probatoria relacionada con los medios de comunicación por los que se difundió el evento denunciado.

Posteriormente, el 27 de octubre de ese mismo año, el quejoso desahogó el requerimiento formulado por el órgano electoral, precisando que la propaganda denunciada fue difundida en medios de comunicación escritos, sin que aportara circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta difusión mencionada; en consecuencia, se consideró que se contaba con los elementos para determinar que el escrito que dio origen al cuaderno de antecedentes referido debía ser tramitado como un procedimiento sancionador ordinario.

Sin embargo, el 31 de octubre de 2014 la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictaminó improcedente el POS, en virtud de que los hechos denunciados no tuvieron relación con los procesos federales, por lo que se consideró que no era competencia del INE. Se estimó que cualquier queja relacionada con los integrantes de los órganos de gobierno de las entidades federativas, debería ser atendida por las autoridades administrativas de carácter local.

Expediente: UT/SCG/Q/NCM/CG/58/INE/105/PEF/13/2014

El 24 de noviembre de 2014 Neftalí Contreras Melchor denunció a Jorge Armando Zárate Medina y Gabriela Cruz Herrera, delegado del Programa Federal Prospera en Oaxaca, y la coordinadora regional de la mixteca de la Unidad de Atención Regional Prospera, respectivamente, por la utilización, de forma indebida, de recursos públicos para realizar actos proselitistas tendentes a beneficiar a un aspirante a la elección estatal para el cargo de gobernador del estado de Oaxaca para el periodo 2017-2023, además de la presunta entrega condicionada de recursos públicos correspondientes al programa federal Prospera, a efecto de que acudieran a un acto político electoral.

El 25 de noviembre de ese mismo año, se ordenó proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias la improcedencia por incompetencia. La autoridad electoral determinó que los hechos denunciados no coincidieron con alguno de los supuestos previstos dentro de su competencia que fija la Constitución, ya que la denuncia, al hacer referencia a una elección de carácter local, como es la de gobernador del estado de Oaxaca, debía ser turnado al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Dicho en otras palabras, si bien no se llevó a cabo un Proceso Electoral Local en Oaxaca, lo cierto es que las conductas que se atribuyeron a los denunciados, referentes al artículo 134 de la Constitución Federal, presuntamente tuvieron por finalidad posicionar a Alejandro Ismael Murat Hinojosa para el cargo de gobernador del estado de Oaxaca, por lo que el ámbito de competencia, le correspondió al órgano electoral estatal su desahogo y resolución.

Expediente: UT/SCG/Q/PRD/JL/DGO/7/PEF/22/2015

El 13 de febrero de 2015 el Partido de la Revolución Democrática inició una queja en contra del gobierno municipal de Durango, por el supuesto uso indebido de

recursos públicos y programas sociales para promover la afiliación y adhesión al PRI, toda vez que representantes de este partido político acudieron a hacer entrega de algunos programas, en presunta violación del artículo 134 de la Constitución.

El 17 de febrero del mismo año, la Secretaría Técnica de lo Contencioso electoral remitió las constancias de notificación, mediante el cual se tuvo por no presentada la queja del PRD, toda vez que no se cumplieron los requisitos de la acción demandada.

Expediente: UT/SCG/Q/PRD/JL/DGO/11/PEF/ 26/2015

El PRD de Durango denunció a Arturo Yáñez Cuellar, secretario de Desarrollo Social del gobierno local, por ocultar los padrones de beneficiarios, además de inducir y coaccionar el voto a favor del Partido Revolucionario Institucional.

El 25 de enero de 2015, la autoridad admitió la denuncia y la radicó, haciéndole una prevención al quejoso para que, en un término de tres días, aclarara cuáles y que tipo de recursos públicos y programas sociales fueron utilizados supuestamente para inducir y coaccionar el voto, precisando las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos; así como también especificar el proceso electoral que se vería afectado por la denuncia y, finalmente, se solicitó que presentara elementos probatorios relacionados con los hechos ocurridos.

En el acuerdo de prevención se le apercibió al denunciante que de no enmendar las solicitudes realizadas por la autoridad electoral, se tendría por no presentada la queja, de conformidad con el artículo 465 en su numeral 3 de la Legipe.

Posteriormente, el quejoso desahogó la prevención, sin embargo, la autoridad consideró que el escrito de respuesta del quejoso no subsanó las solicitudes hechas, porque no señaló las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos, así como tampoco señaló qué tipo de recursos públicos fueron utilizados para coaccionar el voto.

Bajo este orden de ideas, y en concordancia con la prevención realizada al quejoso de que si no desahogaba el requerimiento indicado, se tendría por no presentada la denuncia. Por lo que la autoridad la tomó como tal.

Expedientes: UT/SCG/Q/GRS/JD14/GTO/29/PEF/44/2015 y su acumulado UT/SCG/Q/EMG/JD14/GTO/30/PEF/45/2015

En ellos, los ciudadanos: Gilberto García Sierra y Erick Mejía García denunciaron ante el órgano electoral al presidente municipal de Acámbaro, Guanajuato, René Mandujano Tinajero, precandidato del PAN a diputado por el 14 distrito federal, mismo que presuntamente siguió utilizando programas sociales y recursos públicos de su gobierno con fines electorales, violentando el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta queja se encuentra en proceso de emisión de sentencia.

Expediente: UT/SCG/Q/PRI/JD04/MICH/33/PEF/48/2015

El Partido Revolucionario Institucional denunció al ciudadano José Eduardo Anaya Gómez, candidato a diputado federal por el distrito 04 del estado de Michoacán, del PAN, por violentar el principio de imparcialidad, ya que utilizó recursos públicos para hacerse promoción con fines electorales, al presentarse en diferentes escuelas públicas y privadas de las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan, Michoacán, a efecto de hacer entrega de material consistente en equipo de cómputo.

Esta queja se encuentra en proceso de emisión de sentencia.

Expediente: UT/SCG/Q/PRI/JD04/VER/78/PEF/ 93/ 2015

El PRI denunció ante el órgano electoral a diversos servidores públicos del Ayuntamiento de Boca del Río, Veracruz, por asistir en días hábiles a eventos proselitistas del candidato del PAN a diputado federal por el distrito 4 de Veracruz.

Esta queja se encuentra en proceso de emisión de sentencia.

Conclusiones

De los siete Procedimientos Especiales Sancionadores, la mayoría versaron sobre la emisión de publicidad de programas en lo que, desde la visión de los denunciantes, constituye un uso parcial de los mismos para el beneficio de algún candidato y/o partido político, mientras que los Procedimientos Ordinarios Sancionadores se

iniciaron, en su mayoría, por la participación de candidatos en la entrega de programas sociales oficiales, como actos de proselitismo, ya fuera como asistentes o bien llamando a los beneficiarios a votar por algún determinado partido y/o candidato, con lo cual violaron el principio de no hacer uso de recursos públicos con fines electorales. A continuación se resumen los casos y el razonamiento de la autoridad electoral (INE) en sus respectivas resoluciones:

CUADRO 50. *Resumen de resoluciones del INE*

Delito	Normatividad aludida	Argumentación del INE
Procedimientos Especiales Sancionadores		
Transmisión de publicidad en radio y TV de programas sociales federales con el logotipo “Mover a México”.	La propaganda viola el principio del artículo 41.	El artículo 41 establece que la publicidad de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Por lo que no se encontró que en la propaganda denunciada existiera la promoción de algún candidato.
Emisión de promocionales de programas sociales por parte del presidente municipal de Naucalpan, así como colocación de “muchas” publicidad del gobierno municipal.	La promoción viola los artículos 41 y 134 de la CPEUM.	Se remitió al IEEM por considerar que era la autoridad competente.
Circulación de “gacetillas” en medios de comunicación nacional con la imagen de Rosario Robles Berlanga (secretaria de la Sedesol).	La promoción viola los artículos 41 y 134 de la CPEUM.	Se determinó que no existía infracción alguna, debido a que la publicación no fue resultado de un acto comercial, sino como parte del cumplimiento informador del medio de comunicación.
Emisión de promocionales del gobierno de Chiapas con la imagen y voz del secretario de Comunicaciones del gobierno de Chiapas.	Artículo 134 de la CPEUM que señala que la propaganda de gobierno, en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.	Se determinó improcedente, toda vez que los promocionales se consideraron de carácter institucional con fines educativos y de orientación social, correspondiente a los temas ecológicos que el gobierno estatal ha desarrollado.

Delito	Normatividad aludida	Argumentación del INE
Procedimientos Especiales Sancionadores		
Reparto de tarjetas “La efectiva te apoya en grande” y vales de chequeo médico por el gobierno federal y el gobierno del Estado de México.	Artículo 209 de la Legipe que prohíbe la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita...	El INE consideró que no existía delito, ya que los programas se desprendían de las líneas de acción del gobierno estatal, como parte de la “Estrategia de apoyo del Programa Sectorial <i>Gobierno solidario 2012-2017</i> ”. Sin embargo, se turnó al IEEM, porque se consideró la autoridad competente.
Difusión de propaganda del presidente municipal de Delicias, en el estado de Chihuahua, a favor de un candidato a diputado federal, a través de una cuenta de Facebook.	Artículo 134 de la CPEUM: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales [...] los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. <i>En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</i> ”	No hay resolución ya que se encuentra en proceso de sustanciación.
Procedimientos Ordinarios Sancionadores		
Promoción de la imagen y nombre de la procuradora federal del Consumidor en un evento de la Asociación “Mamá Cuca, AC”, en Aguascalientes.	Artículo 134 de la CPEUM: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales [...] los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. <i>En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</i> ”	Se concluyó que por un lado, el ilícito no tenía implicaciones directas en el proceso electoral local, ya que no hubo elecciones, y que por otra parte, el INE era incompetente, por lo que debía ser tratado por el instituto electoral local.
Realización de actos proselitistas en favor de un candidato a gobernador por parte de un delegado y un coordinador regional de Prospera en Oaxaca.	Ley General en Materia de Delitos Electorales: <i>Queda prohibido utilizar programas gubernamentales por parte de candidatos, funcionarios partidistas u organizadores de campaña.</i>	Se determinó que el INE no era la autoridad competente, por lo que lo enviaron al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para su desahogo y resolución.

Delito	Normatividad aludida	Argumentación del INE
Procedimientos Especiales Sancionadores		
Promoción de afiliación a un partido político en la entrega de programas sociales.	Código Penal: <i>Destinar fondos, bienes o servicios con fines electorales.</i> Legipe: <i>Utilizar programas sociales por parte de autoridades y servidores públicos con fines electorales.</i> Secretaría de la Función Pública: <i>Utilizar programas federales con fines electorales.</i>	Se desechó debido a que se dio por no presentada al no cumplir con los requisitos probatorios.
Ocultamiento de los padrones de beneficiarios, inducción y coacción del voto a favor del PRI, por parte del secretario de Desarrollo Social de Durango.	Ley General en Materia de Delitos Electorales: <i>Queda prohibido: Amenazar con la suspensión de un beneficio de un programa social por votos o apoyo a algún candidato.</i> Código Penal: <i>Queda prohibido condicionar prestaciones de un servicio público o programa social.</i>	Dado que el quejoso no subsanó las observaciones que le hizo el INE para que precisara tiempos, modos y lugares en los que ocurrió el delito, se tomó como no presentada.
Uso de programas sociales y recursos públicos, por parte de un precandidato del PAN para diputado federal, en el municipio de Acambaro, Guanajuato.	Ley General en Materia de Delitos Electorales: <i>Queda prohibido utilizar programas gubernamentales por parte de candidatos, funcionarios partidistas u organizadores de campaña.</i>	La queja se encuentra en proceso de sustanciación.
Presencia de un candidato a diputado federal por el PAN en la entrega de equipo de cómputo en escuelas públicas privadas.	Ley General en Materia de Delitos Electorales: <i>Queda prohibido utilizar programas gubernamentales por parte de candidatos, funcionarios partidistas u organizadores de campaña.</i> Código Penal <i>Queda prohibido destinar fondos, bienes o servicios con fines electorales.</i>	La queja se encuentra en proceso de sustanciación.
Asistencia de servidores públicos del Ayuntamiento de Boca de Rio, Veracruz a diversos eventos proselitistas del candidato del PAN a diputado federal.	Ley General en Materia de Delitos Electorales: <i>Queda prohibido apoyar o prestar servicios a candidatos en horarios laborales.</i>	La queja se encuentra en proceso de sustanciación.

Fuente: elaboración propia.

Como puede verse, los principales argumentos de la autoridad electoral para desechar las denuncias fueron en el sentido de que:

- La propaganda gubernamental denunciada, que promovía distintos logros de programas sociales oficiales, no promocionaba a algún partido o candidato directamente, sino que se trataba de promociones institucionales, neutrales, estrictamente informadoras y, por lo tanto, no promoventes a favor de un candidato. Tres de seis casos fueron desechados por no encontrarse en la emisión de publicidad de programas sociales una orientación proselitista en favor del partido emisor, por lo que en este sentido sería conveniente definir de una manera más precisa los límites de las características que debería cumplir la propaganda de programas sociales para ser considerada *neutral* y, en todo caso, establecer lineamientos para que las instituciones gubernamentales emitan la publicidad de los programas correspondientes, ya que la ley vigente deja muy abierto cuando es una propaganda neutral.

Para los partidos políticos, como actores denunciantes, hay una constante: ven la propaganda de los programas sociales como una extensión más de la propaganda del partido del gobierno en turno, lo que los lleva a interponer denuncias, al considerar que su emisión viola el principio del no uso de recursos públicos para beneficio de un partido político.

Por lo que, para evitar este tipo de interpretaciones de la ley, se requiere una mayor precisión respecto a cuáles deben ser las cualidades que debe integrar la propaganda de un programa social, que, como ya se mencionó, por sí sola no implica un acto proselitista del gobierno o del partido del gobierno. Es necesario establecer las características que limiten la actuación de las instituciones en el cumplimiento de su deber cuando dan cuenta o informan sobre sus acciones y programas sociales durante los periodos electorales. Hasta este momento la ley sólo señala la prohibición de circular propaganda gubernamental, pero en casi todos los casos de denuncias, la autoridad electoral ha argumentado que la aplicación del programa es legal, toda vez que se prevee en la planeación, la cual generalmente no toma en cuenta los tiempos electorales.

Por otro lado, en la mayoría de las denuncias de lo que podría llamarse *promoción del programa* se resuelve que responden a fines informativos, no en-

contrándose indicios para ser considerado un acto en beneficio de un partido político. En este sentido, resulta imperante adecuar la conducta denunciada al tipo penal que en la normatividad electoral vigente existe, con el fin de evitar que la autoridad electoral la considere inválida; y en un segundo momento, precisar con mayor exactitud, en la ley establecida, los criterios para que la comunicación de un programa sea neutral y sin implicaciones que puedan generar parcialidad en la implementación de un programa social.

- Finalmente, las denuncias por el uso partidista de los programas sociales no fueron aceptadas, en la mayoría de los casos, por carecer de evidencias que definieran, con exactitud, tiempos, lugares y modos en que ocurrieron los delitos. Esto evidencia una ausencia de información en materia electoral y sobre violaciones electorales por parte de los partidos políticos y otros actores denunciadores que no saben llevar, de forma adecuada, un procedimiento sancionador electoral, que concluya en la aplicación de la norma.
En este sentido, muchas de las denuncias iniciaron correctamente el procedimiento, pero fueron eliminadas durante el transcurso, una vez que, ante la solicitud de la autoridad de incluir elementos sustanciadores, los denunciadores abandonaron el procedimiento administrativo.
- Como puede observarse, el uso de programas sociales oficiales con fines electorales, en los que se vieron involucrados diferentes funcionarios de la Sedesol, tanto federal como locales, o bien candidatos y partidos políticos induciendo el voto de los beneficiarios o con su presencia en actos públicos de los programas, fueron tratados como Procedimientos Ordinarios Sancionadores (POS); implicando con ello una salida sancionadora mucho más larga que si se tratara de un PES, por lo que es necesario hacer una revisión de los casos que deben incluirse como procedimientos especiales, ya que el uso de un programa por una autoridad y/o candidato exige prontitud tanto en la recepción, desahogo de pruebas y emisión de medidas cautelares como lo es un Procedimiento Especial Sancionador.
- Finalmente, recordemos que el INE solamente recibe quejas y denuncias electorales de tipo administrativo que se interpretan como infracciones de dicha naturaleza, mientras que la Fepade es la encargada de investigar y castigar aquellas acciones que propiamente corresponden a delitos electorales. Por lo visto en los PES y POS presentados en este proceso electoral, sería recomendable

reflexionar aún más los límites de uno y otros, ya que en términos de efecto, algunas acciones que trata el INE y que fueron remitidas a la Fepade para su respectivo tratamiento siguen siendo vistas como de incumbencia del INE, lo cual refleja un desconocimiento aún entre la población mexicana de cuáles son las funciones de ambas instituciones, lo que forma parte de la cultura de la legalidad y la cultura democrática y en lo cual hay que trabajar, pues no es posible defender derechos electorales, de los que poco o nada se sabe.

Uso de programas sociales con fines electorales en elecciones locales.

Estudios de caso

En las pasadas elecciones del 7 de junio de 2015, INCIDE Social realizó solicitudes de información a los órganos electorales de tres estados de la República: Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato, tradicionalmente gobernados por los tres principales partidos políticos de nuestro país (PRD, PRI, PAN, respectivamente), con la finalidad de conocer las denuncias presentadas por la violación a la normatividad electoral. De éstas, sólo se obtuvieron aquellas denuncias desechadas por dichos órganos electorales, ya que por procedimiento no es posible acceder a las demandas que se encuentran en curso.

En este apartado se analizan tanto los actores que iniciaron los procedimientos contra quienes presuntamente quebrantaron la norma electoral, como aquellos que fueron objeto de denuncia y, principalmente, los motivos que dieron origen a la denuncia.

Con el objetivo de focalizar aquellos hechos en los cuales se utilizaron recursos públicos, a través de programas sociales, a continuación se describen los casos de cada estado observado:

Estado de México

De acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), las quejas y denuncias presentadas en este órgano ascendieron a 21, la mayoría de las cuales fueron presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN) en contra de las autoridades

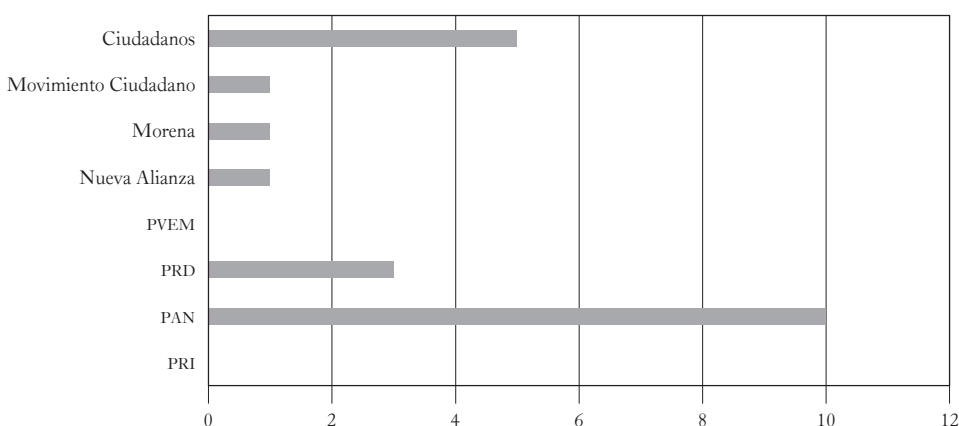
des y servidores públicos de los gobiernos, tanto estatal, como municipales, debido al mal uso de recursos públicos y programas sociales. En particular, se presentaron dos denuncias por el uso de programas sociales en contra de funcionarios de dichos programas directamente involucrados.

La primera ocurrió el pasado 29 de mayo de 2015 cuando el PAN del Estado de México denunció a Héctor Pao Puyga Leyva, titular de Liconsa en la entidad, por promover la imagen de candidatos a diputado local y presidente municipal de Cuautitlán Izcalli por promocionar sus imágenes en la página oficial de Liconsa.

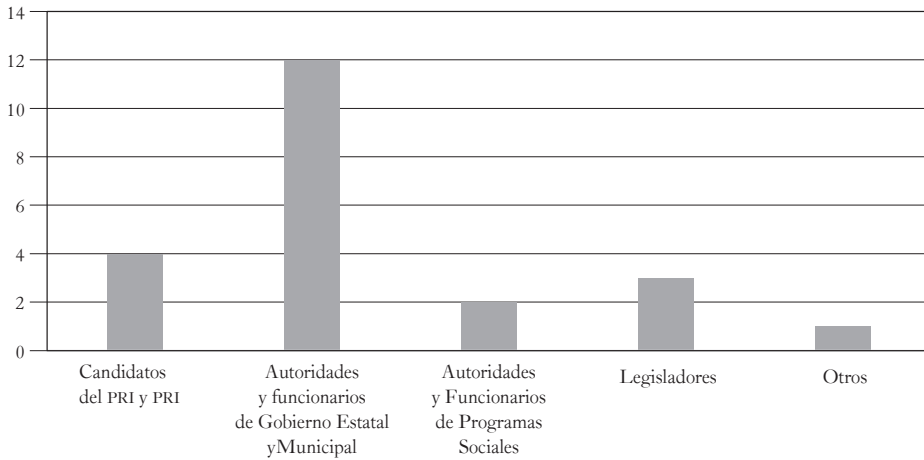
Frente a esta denuncia, la autoridad electoral determinó que, de acuerdo con el artículo 34 constitucional, la promoción realizada por los candidatos no configuraba una propaganda gubernamental; tampoco se encontró, durante la inspección realizada a dicha página por parte de la autoridad, la existencia de los hechos denunciados.

La segunda denuncia ocurrió el 3 de junio del mismo año, donde el PAN denunció a funcionarios o servidores públicos del ayuntamiento de Luvianos, Estado de México, por la supuesta compra de votos, mediante la entrega de fertilizante de un programa agropecuario con fines electorales. La respuesta del órgano electoral, fue declararse incompetente para conocer el caso, debido a que por la naturaleza de los hechos se trató de un delito electoral, que debía ser tratado por la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de México.

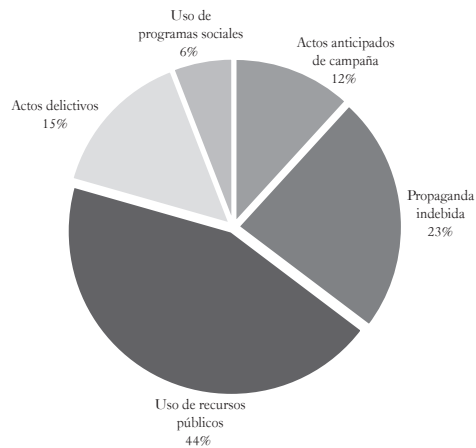
GRÁFICO 12. *Quejosos Estado de México*



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 13. *Actores denunciados Estado de México*

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 14. *Motivo de la queja Estado de México*

Fuente: elaboración propia.

Guanajuato

De acuerdo con la información que reporta la Unidad de Acceso a la Información del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG), fueron 115 quejas o denuncias presentadas, de las cuales 40 fueron desechadas.

La mayoría de estas 40 denuncias desechadas provienen de ciudadanos en contra de candidatos de Acción Nacional y de ese Partido Político, y en segundo lugar, contra los candidatos del PRI y dicho partido. Siete casos involucran el uso indebido de recursos públicos y programas sociales con fines electorales.

Tres de ellas ocurrieron en el municipio de Coroneo: la primera fue la que interpuso el PRD en contra del candidato del PAN a la Presidencia Municipal, por la repartición de publicidad en la que se adjudicaba la realización de obras públicas de la administración municipal. Se desechó debido a que el denunciante no presentó una identificación que acreditara su identidad. Más adelante, este mismo candidato fue acusado por un ciudadano de repartir cubetas, cobijas, jarras y trastes de plástico, así como dinero y la promesa de llegar a ser beneficiario de algún programa social, a cambio de su voto por el PAN. La misma se desechó debido a que no se aportaron pruebas ni se acreditó la identidad del denunciante.

Finalmente, la tercera denuncia provino del PRD en contra del presidente municipal de Coroneo, debido al supuesto “uso de vehículos oficiales para repartir cobijas que presuntamente eran de programas oficiales, y que funcionarios de la administración municipal, en horario de trabajo, visitaron a dos personas para ofrecerles dinero y apoyo de programas sociales, para comprometer su sufragio por el PAN”. La resolución del Consejo Electoral fue en el sentido de ser reencauzado al Consejo Municipal Electoral de Coroneo.

El PRD también interpuso una denuncia en contra del gobierno municipal de Dolores Hidalgo por la entrega de “bultos de cemento” para favorecer al candidato del PAN. Denuncia que fue desechada debido a que no se especificó la identidad del denunciante.

El 31 de marzo de 2015, un ciudadano de León denunció al PRI por pintar bardas adjudicándose diversos programas sociales del municipio, sin embargo, el Consejo Electoral la desechó, al basarse en la Jurisprudencia de Rubro “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos, no transgrede la normativa electoral”. Por lo que consideró que no violaba la normatividad, toda vez que no llamaba al voto de manera particular.

El 5 de mayo de 2015, un ciudadano denunció a los funcionarios del programa “Concurrencia 2015”, debido a que supuestamente el programa operado, a través de la Dirección de Desarrollo Rural Municipal, en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)

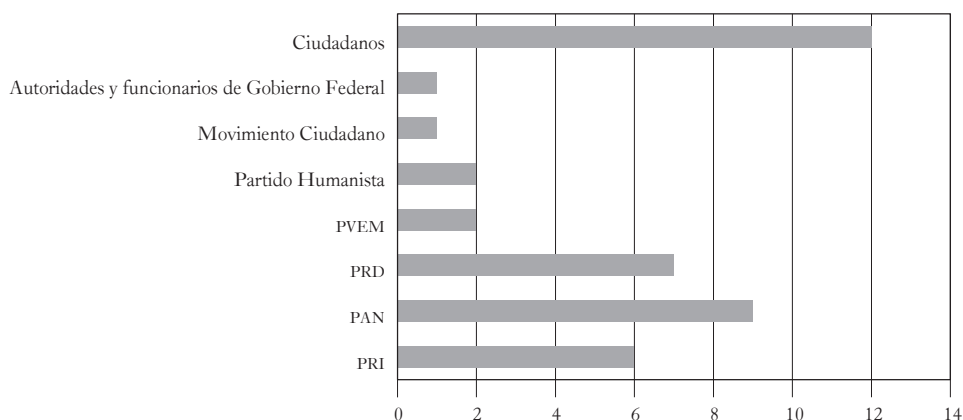
entregaron implementos agrícolas con el fin de favorecer al partido gobernante. El órgano electoral, la declaró improcedente, toda vez que no existieron pruebas visibles entre la entrega del programa y el condicionamiento del voto a favor de un partido.

El Partido Humanista denunció al candidato del PAN a la Presidencia Municipal de Salamanca, debido a que entregó “dádivas” en nombre de la dicha presidencia, y se presentó en la inauguración de distintas obras públicas del municipio. La autoridad electoral, sin embargo, no dio inicio al proceso por falta de pruebas.

Finalmente, el PAN denunció a Rosario Robles Berlanga y a Claudia Brígida Navarrete Aldaco, secretaria de Desarrollo Social del gobierno federal y delegada de la Secretaría de Desarrollo Social en el estado de Guanajuato respectivamente, así como al PRI, por la supuesta “realización de encuestas por personal de la Secretaría de Desarrollo Social en los domicilios de los beneficiarios para promover propaganda gubernamental”. La conclusión del órgano electoral fue su reencauzamiento al Consejo Municipal Electoral de Salvatierra.

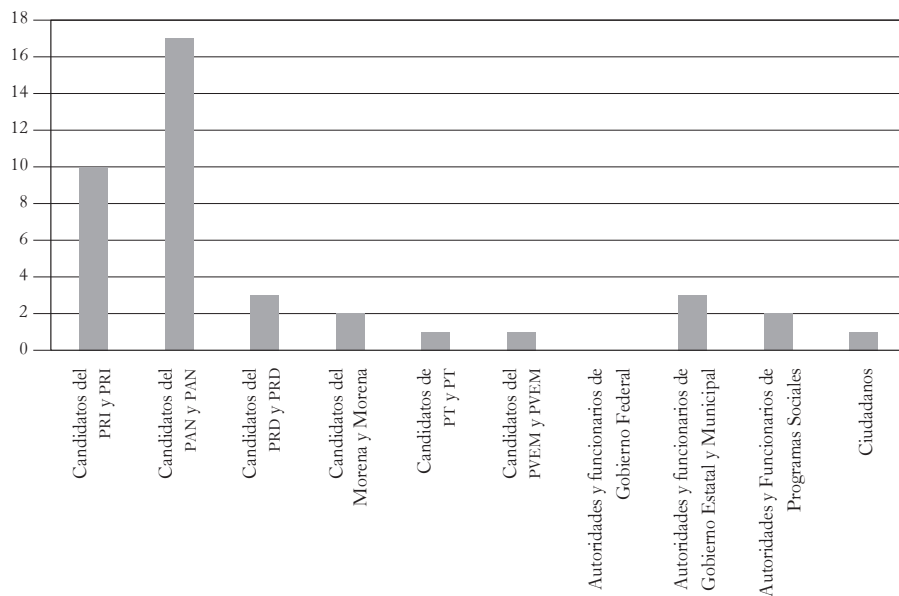
De este modo, en Guanajuato se presentaron denuncias por posibles entregas de bienes y servicios provenientes de programas de gobiernos municipales; o por la presencia en actos públicos de candidatos partidistas de los gobiernos municipales en los que se daban a conocer programas sociales, actos que violentan la aplicación imparcial de los recursos públicos, ya que éstos no deben servir para promover a ningún candidato o partido político. En todos los casos, la reacción de la autoridad

GRÁFICO 15. *Quejosos Guanajuato*



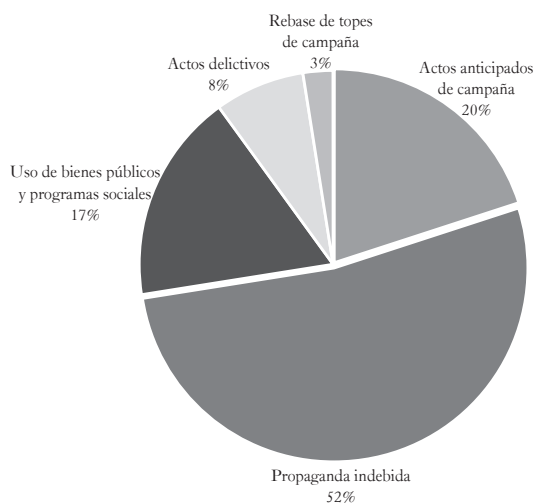
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 16. *Actores denunciados Guanajuato*



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 17. *Motivo de la queja Guanajuato*



Fuente: elaboración propia.

electoral fue, sin embargo, en sentido negativo, por falta de evidencias o bien el redireccionamiento hacia otras instancias.

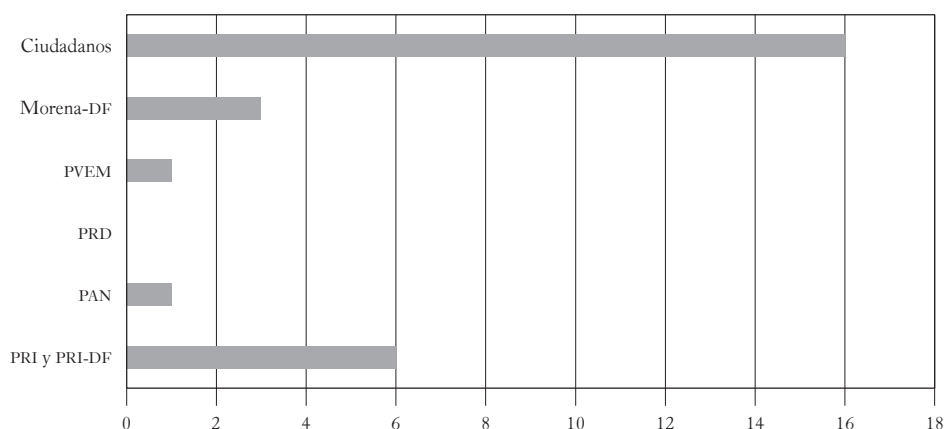
Distrito Federal

En el Distrito Federal, de las 26 quejas o denuncias desechadas por el órgano electoral local por falta de sustentabilidad, sólo tres fueron por el supuesto uso indebido de programas sociales, dos de ellas provenientes de ciudadanos y una de Morena, una en la delegación Iztapalapa y las otras dos en la delegación Cuauhtémoc. La mayoría de las denuncias fueron por uso indebido de propaganda por parte de candidatos o autoridades del gobierno local.

La mayoría de las denuncias fueron presentadas por ciudadanos en primer lugar, por el PRI en segundo y por Morena-DF en tercer lugar. El PRD y diversos candidatos del PRD fueron los más demandados, siguiéndole autoridades y funcionarios del gobierno del Distrito Federal y, finalmente, otros ciudadanos y precandidatos a algún puesto de elección popular.

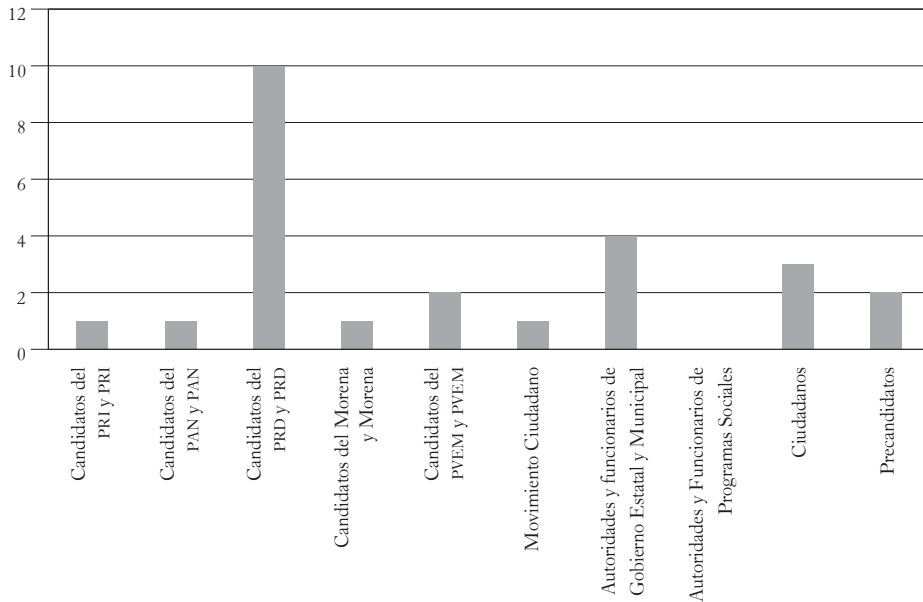
El 27 de febrero de 2015 Mariana Flores López denunció al precandidato a jefe delegacional en Cuauhtémoc por el PRD, José Luis Muñoz Soria; a Alejandro Fernández Ramírez, jefe delegacional en Cuauhtémoc, y al PRD por la Promoción

GRÁFICO 18. *Quejosos Distrito Federal*



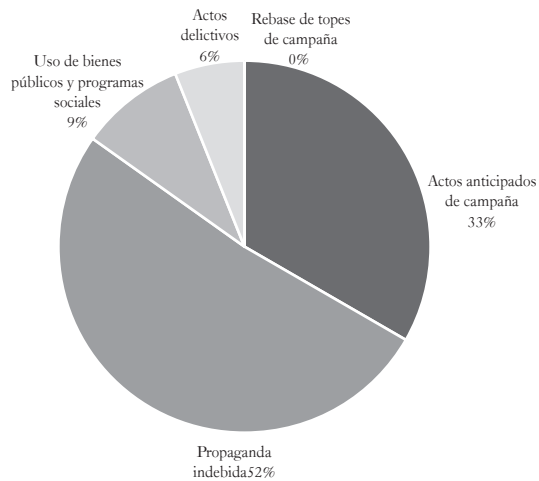
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 19. *Actores demandados Distrito Federal*



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 20. *Motivo de la queja Distrito Federal*



Fuente: elaboración propia.

del jefe delegacional, Alejandro Fernández Ramírez, a través de la entrega de juguetes a los niños de la Delegación Cuauhtémoc, dentro de un supuesto programa denominado “Seguridad Alimentaria”. Sin embargo, debido a que la demanda careció de precisiones que definieran tiempos, modo y lugar de realización del evento, fue rechazada para ameritar ser tratada como un Procedimiento Especial Sancionador.

El 16 de abril Morena denunció ante el IEDF a Dione Anguiano Flores, precandidata a la jefatura delegacional de Iztapalapa por el PRD y al mismo PRD, por la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos y de programas sociales, a través de la presunta realización de un evento denominado “Feria de Servicios e Información para la Mujer en Iztapalapa” por parte de la candidata. El órgano electoral desechó la queja con el argumento de que “El hecho denunciado no constituía de manera fehaciente una falta o violación en materia electoral, ya que era legítima la participación de la entonces diputada en eventos que gestionen soluciones a problemáticas ciudadanas”.

Finalmente, el 21 de abril de 2014, José Hermelindo Muñoz Durán denunció a Verónica Olvera Hernández, en su calidad de militante del Partido de la Revolución Democrática y al PRD del Distrito Federal debido a la “entrega de despensas para promocionar al PRD en la delegación de Cuauhtémoc”; sin embargo, por estar basada la denuncia en notas de opinión periodística, la queja no acreditó su veracidad por considerarlo frívolo y fue desechada como Procedimiento Especial Sancionador.

En el caso del Distrito Federal, como puede verse, existieron pocas denuncias concretas hacia el mal uso de programas sociales, lo que sí predominó fue el uso de recursos públicos a través de la publicidad personalizada del desempeño de diversos funcionarios de gobierno, para favorecerlos directamente en calidad de candidatos o para beneficio de candidatos de su partido político.

Trabajo de campo

El equipo de INCIDE Social realizó tres actividades en campo para este proyecto de observación electoral a lo largo de las distintas etapas del proceso electoral de las cuales se da cuenta en este apartado. La primera es la observación el día de la jornada electoral, misma que se realizó exclusivamente en el Distrito Federal y

el Estado de México considerando el número de observadores y la capacidad de despliegue que se tuvo.

El segundo y tercer apartado dan cuenta del trabajo realizado con usuarios de programas sociales y fue realizado en comedores comunitarios del ámbito federal, local y municipal en las tres entidades estudiadas.

Observación el día de la jornada electoral

Este año, como parte del trabajo que nuestra asociación realiza en el tema electoral, se realizó una observación en campo sobre la jornada electoral del 7 de junio, en las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Tlalpan y Venustiano Carranza, en el Distrito Federal; así como en los municipios de Ecatepec y Jaltenco, en el Estado de México.¹⁵

La herramienta de observación electoral utilizada se elaboró con base en la Metodología de Observación, propuesta por la Organización de los Estados Americanos (OEA). A partir de esta herramienta se observó un total de 67 casillas electorales, así como los edificios delegacionales y de los ayuntamientos mencionados, las sedes distritales de los partidos políticos y las casas de campaña de algunos candidatos.

Las prácticas y situaciones que fueron más recurrentes y que se considera afectaron el desarrollo normal de la jornada electoral se enlistan enseguida:

CASILLAS ELECTORALES

Funcionarios electorales y representantes de partidos políticos

- Se mostró una desorganización entre el desempeño de muchos funcionarios de casilla.
- Escasa seguridad para los funcionarios de casilla, pues en ocasiones eran intimidados, tanto por operadores de los partidos políticos, como por ciudadanos que exigían que se les garantizara su derecho a votar.

¹⁵ Véase Anexo 4_4_1 observación 7 de junio.

- En diversas casillas faltaban representantes de algunos partidos políticos.
- En varias casillas los representantes de los partidos políticos no estaban identificados. Su explicación fue que no lo hacían por seguridad personal (Miguel Hidalgo e Iztapalapa).
- Había demasiadas personas en algunas casillas, además de las facultadas (presidente, secretario, escrutadores y representantes de los partidos). Asimismo, era común que en las mamparas se agruparan varias personas alrededor de éstas (Cuauhtémoc).

Instalación y cierre de casillas electorales

- Muchas casillas fueron instaladas tarde porque los funcionarios convocados no asistieron, y nadie de los ciudadanos que acudieron a votar quiso tomar esa responsabilidad (Coyoacán).
- En el municipio de Ecatepec el problema se debió al retraso provocado por personas sospechosas de ser operadoras del Partido Revolucionario Institucional.
- En algunas de las casillas donde los funcionarios convocados no asistieron, se observó que varios de los finalmente puestos operaban para algún partido político.
- En algunas casillas, todavía después de las 18:00 horas, llegaron ciudadanos a votar y no se negó la participación, a pesar de que la normatividad electoral obliga cerrar las casillas a esa hora.

Ubicación y distribución interna de las casillas únicas

- Muchas casillas estaban ubicadas en lugares poco visibles (escondidos) y fue difícil saber dónde se encontraban.
- La distribución interna en las casillas fue inadecuada, pues en algunos casos los electores, al depositar sus votos, se confundían entre la urna para la elección federal y las destinadas para las elecciones locales.
- En la delegación Coyoacán, en una casilla instalada en el patio interior de una escuela, después de las 7 de la tarde ya no había luz, por lo que se tuvo que hacer uso de las lámparas de los celulares para alumbrar el lugar.

Casillas especiales

- Violencia de varios electores hacia los funcionarios de casilla porque ya no había boletas para votar, desde agresiones verbales hasta amenazas de violencia física (Coyoacán y Tláhuac).

Accesibilidad

- Casillas no accesibles para personas con discapacidad.

Destacó que:

- En la delegación Miguel Hidalgo sólo una casilla estaba habilitada para personas con discapacidad. No obstante, en la delegación Coyoacán regularmente las casillas sí eran accesibles (se instalaron en cocheras que tenían rampa).

Materiales electorales

- Las mamparas eran frágiles y algunas se caían. Las urnas eran endebles.
- Los lápices y sacapuntas no servían correctamente.
- El sello astillaba.
- Las calcas no estaban suficientemente carbonizadas.

Lista nominal y electores

- Hubo electores que a pesar de contar con credencial para votar vigente, no aparecían en la lista nominal (Tlalpan).
- En la delegación Cuauhtémoc varios ciudadanos no pudieron votar, debido a que los funcionarios de casilla no contaban con la lista de los votantes adicionales.

Destacó:

- Una de las observadoras de INCIDE Social apareció dos veces en el cuadernillo de la lista nominal.

- A un representante del Partido de la Revolución Democrática se le permitió votar sin credencial, pero con carta de su partido.

COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO

- Aunque se observaron algunos casos en los que varios electores llegaron a votar en grupo, guiados (u observados) por operadores de los partidos políticos, con la excepción del municipio de Ecatepec, no fue una práctica constante.
- Sin embargo, se constata que la compra del voto se lleva a cabo en tiempos distintos al día de la jornada electoral o en lugares alejados de los centros de votación.

PROPAGANDA ELECTORAL

- Fue recurrente la presencia de propaganda de los candidatos en los alrededores de las casillas electorales (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Iztacalco, Tlalpan, Álvaro Obregón).

Destacó:

- Lona referente a la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) en una casilla de la delegación Iztapalapa.

LLAMADAS TELEFÓNICAS Y MENSAJES DE TEXTO PARA CAPTAR EL VOTO

- Varios observadores electorales de INCIDE Social recibieron llamadas telefónicas y mensajes de texto en sus celulares de parte de algún candidato y su partidos, invitándolos a votar (Morena, PRD).

CASAS DE CAMPAÑA, SEDES DE PARTIDOS POLÍTICOS Y DELEGACIONES

- No se reportó algún suceso considerado riesgoso, se dio un desarrollo normal de la jornada electoral.

OPERATIVO DE SEGURIDAD

- La estrategia con la que la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) desplegó el operativo de seguridad de las elecciones fue brusca e inhibitoria, lo que pudo afectar a la voluntad de muchos ciudadanos para salir a votar.
- Cantidad excesiva de policías, así como patrullas y motocicletas rondando los alrededores de las casillas. En el interior de algunas casillas estaban presentes varios elementos de la Policía.
- Presencia de elementos de la Policía Auxiliar (Cuauhtémoc) y Policía Bancaria (Benito Juárez y Magdalena Contreras).

Visitas de verificación a comedores comunitarios

Para efectos de este proyecto de observación sobre blindaje electoral en el Proceso Electoral 2014-2015 se programó la realización de visitas de verificación a comedores comunitarios o públicos de programas federales como los vinculados a la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) y programas locales como los dirigidos por los DIF municipales o las secretarías de desarrollo social estatales.

Se establecieron como objeto de estudio y verificación los comedores dado que —en el marco de los anuncios que hizo a nivel federal la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) sobre su estrategia de blindaje electoral para el proceso 2014-2015— indicó que éste sería uno de los programas que continuarían vigentes con la finalidad de no afectar el derecho de las personas usuarias de los mismos.¹⁶ Situación similar ocurrió en el Distrito Federal donde la homóloga local, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), anunció también que los comedores públicos y comunitarios a su cargo continuarían en operación.

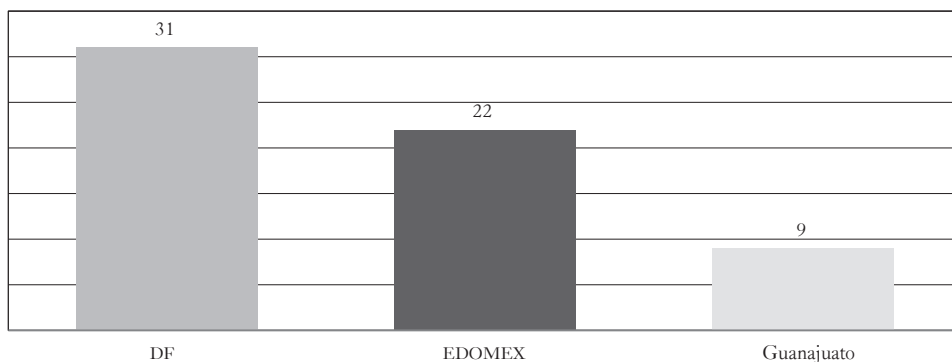
Las visitas atendieron dos objetivos: revisar que no se hiciera un uso electoral de los programas que continúan en operación regular en la época electoral y ubicar a personas usuarias para la siguiente etapa de la investigación de campo (entrevistas con usuarios).

¹⁶ Véase comunicado 107, abril de 2015 [http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Comunicados/_rid/57/3033/estrategia-de-blindaje-electoral-2015].

Para la realización de las visitas se diseñó un instrumento que tomó como base los lineamientos y reglas de operación de los programas de comedores, así como los artículos de la CPEUM, la Legipe y las leyes electorales locales, en las cuales se señalan las obligaciones y límites de programas y servidores públicos en el marco de los procesos electorales.

Se visitaron en total 62 comedores en las tres entidades que se analizan en este proyecto como se observa a continuación entre los días 23 de abril y 5 de junio del año en curso.

GRÁFICO 21. *Visitas de verificación a comedores*



Fuente: elaboración propia.

En el Distrito Federal los comedores visitados pertenecen a dos programas locales a cargo de la Sedeso. El primero es el de Comedores Comunitarios que tiene como objeto “Apoyar la instalación de comedores comunitarios, para fortalecer, consolidar y ampliar los procesos de organización, participación y construcción de ciudadanía en el ejercicio del Derecho a la Alimentación”, el programa busca también apoyar la economía familiar de las personas que asisten a los comedores comunitarios posibilitando el acceso a una alimentación con calidad e higiene y establece como requisitos para hacer uso del mismo: registrarse en el libro, aportar una cuota de \$10.00 por cada comida completa y observar las normas sanitarias y de convivencia del comedor.¹⁷

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social, Distrito Federal [http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_comunitarios.php].

El segundo programa, también a cargo de la Sedeso,¹⁸ son los Comedores Públicos, cuyo objeto es “Mejorar la asistencia social que necesita la ciudadanía y garantizar el derecho a la alimentación de la población, instalando comedores públicos gratuitos que brinden atención a la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad como son: población infantil, personas adultas mayores en situación de abandono, mujeres embarazadas, discapacitados, desempleados y poblaciones en situación de calle, así como a las personas inmigrantes, refugiadas y solicitantes que requieran dicho apoyo”.

Para el ejercicio 2015 los Comedores Comunitarios tienen un presupuesto de 61 733 000 pesos, mientras que los Comedores Públicos tienen un presupuesto de 76 253 000 pesos. Como se explicará en el apartado específico del Distrito Federal, no fue posible ubicar comedores de la CNCH para visitar.

En el Estado de México se visitaron comedores vinculados a la CNCH; éstos son una de las estrategias novedosas y específicas de la CNCH ya que se debe recordar que dicha estrategia principalmente tiene la intención de sumar y articular los distintos programas vinculados con el derecho a la alimentación. La finalidad de los comedores es contribuir con la atención del Objetivo 1 de la CNCH: “Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación”. De acuerdo con los Lineamientos, estos espacios tienen la finalidad de atender a la población de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad y adultos mayores.¹⁹

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Distrito Federal [http://www.sds.df.gob.mx/sds_programa_comedores_publicos.php].

¹⁹ Su operación se articula a partir de los *Lineamientos específicos del Programa de Comedores Comunitarios en el marco de la Cruzada contra el Hambre para el ejercicio fiscal 2014*, éstos indican que para la conformación de los comedores es indispensable previamente la creación de comités comunitarios, que serán los beneficiarios del programa y a través los cuales se canalizarán los insumos para la operación de los comedores. Acorde con lo estipulado en los lineamientos, los comedores tienen un alto contenido de participación comunitaria, pues apuestan a que la propia comunidad —a través de los comités comunitarios—, se involucre y responsabilice de la operación de los comedores para atender a las personas objetivo del programa [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios.pdf], fecha de consulta: 13 de julio de 2015.

El presupuesto nacional para los comedores comunitarios de la CNCH en el 2014 ascendió a 1 555 millones de pesos, considerando la ampliación del número de comedores, para el presupuesto 2015 la Sedesol solicitó 3 055 millones de pesos, es decir un incremento casi del doble.

En Guanajuato se visitaron comedores pertenecientes al programa estatal de Comedores Comunitarios operado por el DIF cuyo objetivo es “contribuir a la disminución de la inseguridad alimentaria detectada en aquellas personas que se encuentren en alguna condición de vulnerabilidad, preferentemente ubicadas en lugares de alto y muy alto grado de marginación o rezago social”; está dirigido a personas en situación vulnerable como niñas y niños de escuelas oficiales en comunidades marginadas, personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores. Tiene cuatro vertientes, una de las cuales son los desayunos escolares y, otra, los comedores comunitarios dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad.²⁰ El presupuesto para el Programa Q103 “Comedores Comunitarios” asciende a 172 500 000 pesos, el “Q104: Desayunos Escolares” a 195 500 000 pesos.²¹ Estos comedores se vinculan también a la CNCH como señalaron a nuestros investigadores el personal del DIF municipal en Guanajuato.

HALLAZGOS SOBRE CUESTIONES ELECTORALES

De los comedores visitados, sólo 20 (7 del Estado de México y 13 del Distrito Federal) contaban con una lona con la leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

En ninguno de los 62 comedores visitados se encontró propaganda o imágenes de candidatos al interior; sin embargo, en la acera de enfrente se encontró propaganda de candidatos en cinco comedores: dos ubicados en el Estado de México (uno en Coyotepec y otro en Texcoco) y tres en el Distrito Federal (dos de Iztacalco y uno de Benito Juárez).

²⁰ DIF Guanajuato [http://www.dif.guanajuato.gob.mx/html5/normatividad/2014/daa/REGLAS_DE_OPERACION_DEL_PROGRAMA_ALIMENTARIO_PARA_EL_EJERCICIO_FISCAL_2014.pdf].

²¹ El Programa Alimentario tiene otras vertientes con los siguientes nombres y montos: Programa Q105 Asistencia Alimentaria: \$101 217 249.75; Programa Q0112 Aseguramiento de la Calidad: \$3 500 000.00, y Programa Q0113 Orientación Alimentaria: \$4 000 000.00

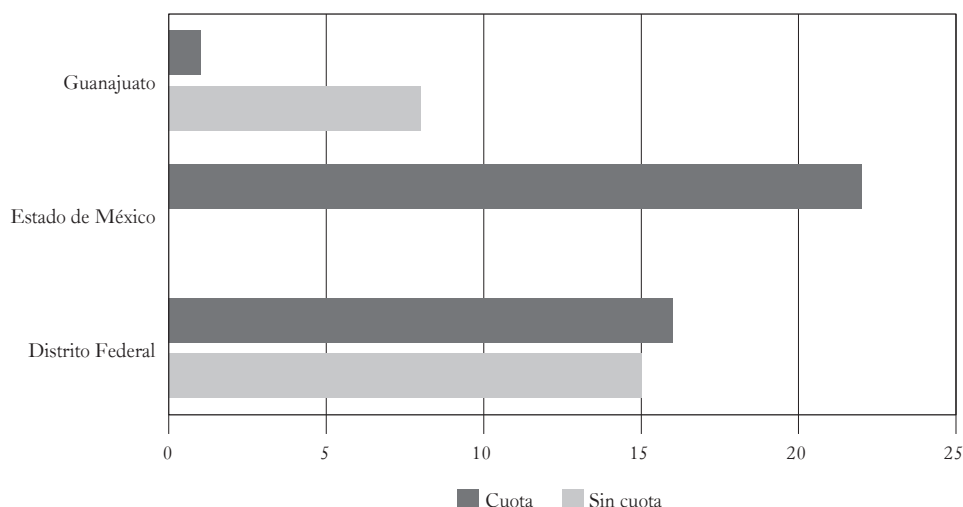
En lo referente a propaganda de partidos políticos al interior de los comedores, sólo en cuatro comedores se encontraron refrigeradores con logos del PRI (tres en Coyotepec y uno en Naucalpan). En las afueras, de seis comedores se ubicó publicidad de partidos políticos: cinco del Estado de México (dos de Coyotepec, uno en Naucalpan, uno en Nezahualcóyotl y uno en Tlalnepantla) y uno del Distrito Federal (Azcapotzalco). Destaca también que en ningún comedor se encontró a personas haciendo proselitismo o llamando a algún empadronamiento y sólo en tres comedores se pedía identificación a los usuarios (uno del Distrito Federal en Iztacalco, y dos del Estado de México en Atizapán de Zaragoza).

HALLAZGOS SOBRE CUESTIONES DE OPERACIÓN

En cuanto a la operación de los mismos destaca en el caso del Distrito Federal, principalmente, y en muchos casos del Estado de México la atención a una población que no cumple el perfil de vulnerabilidad. De los nueve comedores visitados en Guanajuato toda la población atendida cumplía el perfil establecido en el lineamiento.

De los 62 comedores visitados, se encontró que en 39 se pide alguna cuota, en todos los del Estado de México, en la mitad de los del Distrito Federal y sólo en

GRÁFICO 22. *Comedores que solicitan cuota*



Fuente: elaboración propia.

uno en Guanajuato. En el caso del Distrito Federal las cuotas, como lo estipula el lineamiento, ascienden a 10 pesos, en el Estado de México oscilan entre los 4 y 10 pesos, mientras que en Guanajuato se establecía una cuota mensual de 47 pesos.

DIFICULTADES EN EL TERRENO: LA UBICACIÓN DE LOS COMEDORES

Un dato importante es que durante el periodo que se realizó la investigación, en fechas previas a la jornada electoral, fue imposible contar con información de la Sedesol sobre los comedores comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

El caso de Guanajuato debe ser señalado como un claro ejemplo de la falta de claridad en la información y la confusión que genera la CNCH tanto entre la población, como entre las autoridades. Como se narra más adelante en el apartado específico de la entidad, la información sobre la ubicación de los comedores de la CNCH en la entidad fue negada a nuestros investigadores por el personal de la delegación de Sedesol en Guanajuato. Destaca la existencia de una gran confusión al respecto ya que los trabajadores del DIF municipal —con quienes se tuvo una gran colaboración—, refirieron a nuestra investigadora que contaban con 13 comedores vinculados con la CNCH a los cuales fue remitida.

Semanas después de que concluyera el trabajo de campo que se realizó el 24 de junio, la Sedesol después de haber solicitado una prórroga a la solicitud de información hecha por INCIDE Social, dio respuesta a nuestra solicitud con número 0002000077115 en la que remiten a la página de Sinhambre (misma que para esa fecha ya estaba activa por haber pasado dos semanas de la jornada electoral) asegurando que en la liga que se señala se ubican las direcciones de los más de siete mil comedores a nivel nacional que tiene la Cruzada Nacional contra el Hambre.

De la revisión de la página se desprende que en una primera pantalla que comprende el número total de comedores a nivel nacional, se indica que Guanajuato tiene 173 comedores (Imagen 1); sin embargo, en el oficio de respuesta a nuestra solicitud de información indican: “Es importante señalar que en el Estado de Guanajuato no se han instalado comedores comunitarios del Programa de Comedores Comunitarios a cargo de la Dirección General de Participación Social”, lo cual significaría que los 173 comedores que se reportan pertenecen a otros programas sociales que son parte de la CNCH como los de Escuelas de tiempo completo o los operados por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

IMAGEN 1. *Página oficial SinHambre ubicación de comedores comunitarios por entidad*



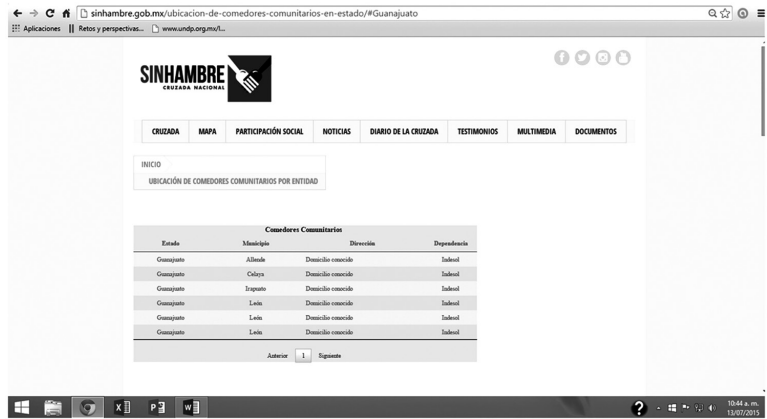
The screenshot shows the SinHambre website with a table titled 'Comedores Comunitarios'. The table has two columns: 'Entidades' and 'Comedores Comunitarios'. The data is as follows:

Entidades	Comedores Comunitarios
Aguascalientes	20
Baja California	210
Baja California Sur	40
Baja Sur de Sinaloa	19
Chiapas	732
Chihuahua	108
Coahuila	85
Colima	15
Distrito Federal	84
Durango	24
Guanajuato	179
Hidalgo	1128
Morelia	84
Nayarit	20
Oaxaca	1810
Quintana Roo	402
Sinaloa	10
Tlaxcala	92

Fuente: [http://sinhambre.gob.mx/ubicacion-de-comedores-comunitarios-por-entidad/].

Sin embargo, de la revisión directa de la página realizada por INCIDE Social, desde la recepción de la respuesta y hasta el 13 de julio, y a pesar de que la Sedesol respondió que las direcciones son información pública que podemos consultar en las ligas que se presentan, en el apartado correspondiente a Guanajuato no existe información de ninguno de los 173 comedores de los que se habla en la primera pantalla, como se muestra en la segunda imagen.

IMAGEN 2. *Página oficial SinHambre ubicación de comedores comunitarios en el estado de Guanajuato*



The screenshot shows the SinHambre website with a table titled 'Comedores Comunitarios'. The table has four columns: 'Estado', 'Municipio', 'Dirección', and 'Dependencia'. The data is as follows:

Estado	Municipio	Dirección	Dependencia
Guanajuato	Alfaro	Dirección desconocida	Indefinida
Guanajuato	Colón	Dirección desconocida	Indefinida
Guanajuato	Trujillo	Dirección desconocida	Indefinida
Guanajuato	León	Dirección desconocida	Indefinida
Guanajuato	León	Dirección desconocida	Indefinida
Guanajuato	León	Dirección desconocida	Indefinida

Fuente: [http://sinhambre.gob.mx/ubicacion-de-comedores-comunitarios-en-estado/#Guanajuato].

En el caso del Estado de México, como se narra en el reporte específico, la información tampoco fue compartida a nuestros investigadores por parte del personal de la delegación de la Sedesol en la entidad. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre para el caso de Guanajuato, las direcciones de los comedores sí fue publicada posteriormente en la página de Sinhambre.

A diferencia de las complicaciones para ubicar comedores en Guanajuato y el Estado de México, en el Distrito Federal el órgano electoral y la Sedeso mantuvieron una comunicación importante que derivó en la publicación en la página del órgano electoral en abril de 2015 del listado de programas que estarían vigentes durante abril y mayo entre los cuales estaban los comedores públicos y comunitarios de la entidad.

En este caso destaca que, contrario a lo que se hizo a nivel federal (donde la página de la CNCH se suspendió), y en una estrategia que abona a una mayor transparencia, el órgano electoral local obtuvo de la Sedeso la lista de comedores que estarían en funcionamiento y la lista de las principales entregas de los programas más importantes de dicha dependencia, misma que puso a disposición de la ciudadanía en su página. Si bien esta publicación quedará considerada como una buena práctica que contribuye a la transparencia en el proceso, sólo incluyó programas y acciones de la Sedeso, pero no fueron incluidas el resto de secretarías del GDF, ni los programas de las delegaciones, lo cual quedaría como un pendiente para futuras elecciones.

CUADRO 51. *Numeralia visitas a comedores en el Distrito Federal*

Numeralia:	Se visitaron 14 delegaciones en el siguiente orden:
31 visitas a comedores en el Distrito Federal	1. Benito Juárez
17 visitas a comedores comunitarios	2. Magdalena Contreras
14 visitas a comedores públicos	3. Cuauhtémoc
3 comedores cerrados	4. Venustiano Carranza
7 comedores que no son accesibles para personas con discapacidad	5. Gustavo A. Madero
	6. Iztapalapa
	7. Miguel Hidalgo
	8. Coyoacán
	9. Xochimilco
	10. Tlalpan
	11. Tláhuac
	12. Álvaro Obregón
	13. Iztacalco
	14. Azcapotzalco

Fuente: elaboración propia.

Mediante información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal (Dirección General de Vinculación Interinstitucional), se informó que en el Distrito Federal existen nueve comedores que forman parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre, sin embargo, fue imposible conocer su ubicación. Se intentó conseguir la información a través de dos vías: revisión de las páginas de internet de la Sedesol y de la delegación de la Sedesol en la entidad, y solicitudes telefónicas a la Sedesol (Centro de Información de Programas Sociales) y a la delegación de la Sedesol en el Distrito Federal.

En relación con las búsquedas electrónicas, cabe mencionar que tanto en el portal de la Sedesol como en el de la delegación correspondiente no hay información disponible relacionada con la ubicación de los comedores y en general los contenidos sobre el programa son escasos.

Además de la revisión electrónica, durante las semanas del 18 al 29 de mayo se realizaron diversas llamadas al Centro de Información de Programas Sociales de la Sedesol, se solicitó información pero las personas que las atendieron dijeron que los funcionarios encargados del programa de comedores “se encontraban en otras áreas”, y que no se podía brindar información debido a que “nadie más la conoce”, además de que “no sabían con quién más canalizar la llamada”. Se remitió a la investigadora a distintas áreas de la misma secretaría, mismas que tampoco supieron dar respuesta y, en algunos casos, las extensiones proporcionadas nunca respondieron o remitían nuevamente al Centro de Información de Programas Sociales.

En el caso de las llamadas telefónicas a la delegación de la secretaría en la entidad, las personas que las atendieron no conocían el área responsable de la atención a los comedores comunitarios, ni a personas que pudiera proporcionar esa información. Sólo dijeron que podían responder dudas sobre los programas “60 y más”, “Seguro de Vida para Jefas de Familia” y “Estancias Infantiles”.

Ante la imposibilidad de conseguir la información por esas vías se asistió directamente a las oficinas de la delegación de Sedesol en el Distrito Federal. La visita se realizó el 29 de mayo, se preguntó quién podría proporcionar información sobre los comedores comunitarios y se canalizó a la investigadora con Patricia Moreno, responsable del área de Servicios Comunitarios; el personal del módulo de información explicó que no había nadie en esa área porque “todo el mundo estaba en campo”, además de que “no acuden a las oficinas todos los días, no tienen horario

fijo”. Facilitaron los números telefónicos del área. Se insistió en diversas ocasiones sin poder entablar la comunicación debido a que nadie respondió.

En conclusión, a la investigadora no le fue posible conseguir la ubicación de algún comedor comunitario de la Cruzada Nacional contra el Hambre instalado en el Distrito Federal.

Para el resto de los comedores del GDF no hubo mayor problema para hallar la información, tanto la ubicación de los comedores instalados como la totalidad de los mismos, los datos se encuentran disponibles en la página de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.

Se estableció una ruta que comprendió un total de 31 visitas. Recorridos en 14 de las 16 delegaciones del Distrito Federal. Se determinó que en cada delegación serían observados por lo menos un comedor público y uno comunitario. Las dos delegaciones que no pudieron ser visitadas fueron las que se encontraban más lejanas.

En un principio, también se había contemplado asistir a cuatro ceremonias de entrega de tarjetas del Programa de Pensión Alimentaria “Nueva vida a los 68 años”. El Instituto de Atención a los Adultos Mayores del GDF programó una entrega durante cuatro semanas en cuatro delegaciones diferentes.

La primera visita se realizó con el 23 de abril en la delegación Benito Juárez y sólo fue a comedores. La segunda a la delegación Magdalena Contreras el 7 de mayo, sin embargo, al llegar al evento de entrega de tarjetas éste había sido cancelado. Sucedió lo mismo en la tercera visita en la delegación Venustiano Carranza, donde personal de la Dirección de Desarrollo Social de esa delegación informó a la investigadora que, por instrucciones del delgado, se suspendían todos los actos que tuvieran que ver con programas sociales.

Se llamó al Instituto de Atención para el Adulto Mayor del GDF para conocer los motivos de la cancelación de ceremonias de entrega de tarjetas e informaron que se suspendían todos los actos masivos de con motivo del periodo de campañas electorales pero que los nuevos beneficiarios podrían acudir a recoger sus tarjetas personalmente a los módulos autorizados.

El 18 de mayo el jefe de gobierno del Distrito Federal anunció que se dio la instrucción a todas las áreas de su gobierno para que se suspendieran los programas sociales del 18 de mayo al 7 de junio. Sólo continuaron operando tres programas, el de desayunos escolares, los comedores y en el caso de la pensión para adultos mayores se suspendió el empadronamiento de nuevos beneficiarios.

En casi todas las delegaciones se visitaron dos comedores, uno público y uno comunitario. En el caso de la delegación Cuauhtémoc fueron: uno público y dos comunitarios, y en Tláhuac el recorrido se realizó en uno público y tres comunitarios.

En los dos comedores visitados de la delegación Benito Juárez se detectó que, a pesar de atender a todo público, la comunidad no acude. También se observó que siete comedores visitados no son accesibles para personas con discapacidad. En algunos se permite que se lleven la comida en recipientes. Otros entregan fichas temprano para asegurar que se acaben diariamente las raciones. También se observó que muchos de los comedores no están establecidos en lugares visibles. Todos cumplen, en términos generales, con las reglas de operación de los programas, sin embargo cada comedor varía un poco su operación, los horarios, la manera en que se reparten los turnos o las fichas, si es permitido llevarse comida o no, dependen de la rutina de cada comunidad.

Casi todas las visitas transcurrieron con normalidad, excepto en la delegación Tláhuac, donde a nuestro investigador se le solicitó abandonar el lugar por las personas que lo operaban, esto por no ser reconocido como parte de la comunidad.

En la mayoría de los comedores se observó una buena organización, lugares limpios y en casi todos los casos tenían lonas de identificación diseñadas por las autoridades del GDF y entregadas directamente a las personas encargadas de operar cada comedor; dichas lonas tienen los logos institucionales, pero carecen de información como el nombre o número del comedor, el nombre del barrio o colonia beneficiado y la leyenda obligatoria para programas sociales.

CUADRO 52. *Numeralia visitas a comedores en el Estado de México*

Numeralia:	Se visitaron 11 municipios:
22 visitas a comedores en el Estado de México	1. Atizapán (2 comedores)
9 comedores tenían o bien logos de un partido político al interior	2. Chalco Solidaridad (3 comedores)
o propaganda de partidos y/o candidatos afuera	3. Coacalco (2 comedores)
	4. Coyotepec (4 comedores)
	5. Los Reyes la Paz (3 comedores)
	6. Naucalpan (2 comedores)
	7. Nezahualcóyotl (2 comedores)
	8. Texcoco (1 comedor)
	9. Tlalnepantla (1 comedor)
	10. Tultitlán (1 comedor)
	11. Valle de Chalco (1 comedor)

Fuente: elaboración propia.

En el caso del Estado de México se visitaron 22 comedores entre el 28 de mayo y el 5 de junio. Principalmente, y considerando que la Cruzada Nacional contra el Hambre tiene presencia en varios municipios del estado, se trabajó en localizar estos comedores por tres vías: revisión de páginas de internet, solicitudes de información pública, visitas directas y llamadas telefónicas.

Se revisaron las páginas de internet de la Sedesol, delegación de la Sedesol en la entidad, DIF estatal, DIF municipales, así como por solicitud de información vía Infomex dirigida a la Sedesol. Por este medio la información fue imposible de localizar.

Además de la revisión electrónica durante las semanas del 20 al 31 de mayo se realizaron llamadas a la delegación de la Sedesol en el estado, al Palacio y DIF municipales de Valle de Chalco, Chalco, Nezahualcóyotl, y el resto de municipios del Estado de México incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre (66 municipios), además del envío de correos electrónicos a dichas instancias con el fin de solicitar la ubicación de comedores comunitarios de dicha estrategia. Con corte al 8 de junio ninguno de los correos fue contestado.

En cuanto a las llamadas, la línea de la delegación de la Sedesol estuvo permanentemente ocupada. Algunos de los números telefónicos que aparecen en páginas web de los DIF y ayuntamientos no existían, o habían cambiado. En las llamadas que fueron atendidas (tres de diez números: 59711170, 57752870, 56728760), se solicitó la información sobre los comedores pero las personas que atendieron estas llamadas indicaron que los funcionarios encargados de la información de los comedores “se encontraban en campo” y por esa razón no se podía brindar, pues nadie más la conocía.

Ante la imposibilidad de conseguir la información por esas vías se asistió directamente a las oficinas de algunos DIF municipales y ayuntamientos así como a las oficinas de la delegación de la Sedesol en Toluca y conseguir con habitantes del Estado de México información sobre los comedores. Se debe recordar que la finalidad era realizar las visitas previamente a la jornada electoral.

El 28 de mayo se visitó la oficina de la delegación de la Sedesol en Toluca. Nuestro observador fue canalizado con Luz Castañeda, jefa de Departamento de la Coordinación Estatal de Comedores Comunitarios, quien explicó que no podía dar la información en físico, únicamente por correo, además indicó que en efecto los teléfonos estaban saturados pues sólo tenían una línea para todo el departamento

de comedores y no se daban abasto. Facilitó un correo [comedores.dpi.@gmail.com] y comentó que el mensaje tenía que ser dirigido al licenciado Carlos Rojas y que la respuesta era “inmediata” —se envió el correo y al 3 de julio del presente no se ha recibido respuesta. Se le cuestionó que no fuera una cuenta oficial y señaló que era así, pues sus cuentas oficiales estaban saturadas.

El mismo 28 de mayo se visitó el Palacio Municipal de Nezahualcóyotl, donde se estuvo hasta las 11:00 horas y no hubo personal que atendiera al investigador.

Se visitó el DIF municipal de Chalco (27 de mayo). Ahí se le indicó a nuestro investigador acudir al área de Nutrición, con la promotora “Rosario”; al llegar estaban dos jóvenes quienes dijeron que ella llegaba a las 8:00 horas y luego se iba a campo, que regresara otro día en ese horario para hablar con ella, pues nadie más tenía esa información. Al día siguiente (28 de mayo) el investigador se presentó antes de las 8:00 horas para encontrarse con la promotora Rosario, quien lo remitió a las oficinas de Desarrollo Social del municipio, señalando que ella sólo estaba a cargo de los comedores no adscritos a la Cruzada contra el Hambre. En las oficinas de la Dirección de Desarrollo Social y Participación Ciudadana de Chalco, se le indicó al investigador que había al menos tres personas encargadas de los comedores, entre ellos el subdirector de Desarrollo Social, pero ninguno se encontraba al momento, pues “andaban en campo” y “sería difícil contactarlos”, según dijeron los funcionarios que se encontraban al momento en las oficinas.

La solicitud de información a la Sedesol realizada por INCIDE Social fue respondida el 24 de junio, fecha en la cual se corroboró que la información sobre la ubicación de los comedores de la CNCH había sido subida a la página de la Sedesol. Sin embargo, dado que en el marco de este proyecto el trabajo de visitas tenía sentido de manera previa al 7 de junio, día de la jornada electoral, los observadores de INCIDE Social realizaron una búsqueda en campo con referencias de conocidos o personas de la zona, a partir de la cual ubicaron y visitaron 21 comedores entre el 28 de abril y el 5 de junio.

Las visitas continuaron hasta el 5 de junio en los municipios de Atizapán, Tlalnepantla, Coacalco y Tultitlán. En uno de los comedores de Coacalco se observó a personal de ambos sexos, cuando está estipulado que sólo sería operado por mujeres, y en Tultitlán, el comedor se ubicaba en una calle poco transitada, pero en un lugar público y con la lona que presentaba los logos oficiales, a diferencia de otros comedores donde fue retirada por la temporada electoral. En Tlalnepantla

se observaron camionetas del PAN haciendo propaganda aun después del cierre de campañas. Los actos de proselitismo a favor de algún partido político fueron casi nulos; sin embargo, en el caso de Nezahualcóyotl se pudo observar un gran despliegue de personas de amarillo en camionetas oficiales —del ayuntamiento— en las afueras, así como muchos autos de diferentes partidos haciendo proselitismo.

CUADRO 53. *Numeralia visitas a comedores en el municipio de Guanajuato*

Numeralia:	Se visitaron 9 localidades del municipio de Guanajuato:
9 visitas a comedores en Guanajuato	1. Cañada de Bustos (2 de junio) 2. Capulín de Bustos (2 de junio) 3. Los Nicolases (2 junio) 4. Ex Hacienda de Guadalupe (2 de junio) 5. La Concepción (3 junio) 6. Cieneguita de San Bartolo (3 junio) 7. Llanos de la Fragua (3 junio) 8. Mesacuata (4 de junio) 9. Mineral del Cedro (4 de junio)

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Guanajuato, se intentó también ubicar los comedores de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, por tres vías: se revisaron las páginas oficiales de la Sedesol nacional, DIF estatal y municipal; solicitud de información vía Infomex dirigida al gobierno del estado de Guanajuato; y visitas a las oficinas correspondientes de las instituciones.

Además de la revisión electrónica durante las semanas del 20 al 31 de mayo, se realizaron llamadas a la delegación de la Sedesol en el estado, al Ayuntamiento y al DIF municipales de Guanajuato, pero ninguno de los correos fue contestado.

Ante la imposibilidad de conseguir la información por esas vías se asistió directamente a las oficinas de la Sedesol estatal y DIF municipales y habitantes de Guanajuato para conseguir información sobre los comedores. Lamentablemente, las personas no tenían información sobre comedores que no fueran relacionados a la administración de una iglesia católica.

La primera visita para recuperar la ubicación de comedores comunitarios se realizó el 27 de mayo al DIF municipal (calle Real de Noria Alta núm. 17), donde

se presentó a la organización y el proyecto de manera informal, al ser atendida por el licenciado David Adrián Donato, quien comentó que se contaba con 21 comedores comunitarios, pero no todos se encuentran dentro del programa Cruzada contra el Hambre. Se le llamó entonces a la persona encargada de los programas alimentarios del DIF municipal, quien mencionó que, para ellos, eran importantes estos comedores, porque “la gente tiene necesidad, y las necesidades no se detienen por época electoral, además, la comida caduca y las personas deben comer”.

Se mencionó que esta también era la razón de no publicar las ubicaciones de los comedores, por el “mal uso” que se les pueda dar a estos sitios y a las personas que acuden por apoyo. INCIDE Social presentó un documento, una justificación para realizar las visitas, ante la cual mostraron mucho interés de conocer los resultados, para conocer las diferencias entre los estados y las condiciones de los comedores, se mostraron abiertos a recibir recomendaciones o reconocer en otros comedores, propuestas para implementar. El documento se redactó a las siguientes personas:

Sra. Bertha Elena Reyes Retana Lonuza
Presidenta del SMDIF Guanajuato

ATN
Lic. Karen Denisse Alcaráz González
Directora general del SMDIF Guanajuato

CCP
Lic. David Adrián Donato Garnica
Director de Desarrollo Comunitario y Nutricional

Mencionaron que podrían enviar por correo la lista de comedores, y se mostraron en total disposición para realizar las visitas, al considerar que era importante, dado que en zonas más alejadas, si llegara una persona extraña y sin identificarse o aviso previo, podría haber desconfianza o problemas, justamente por época electoral; por lo tanto, se pusieron a disposición de la investigadora de INCIDE Social para hacer las visitas con ellos, o coordinarse de la manera más adecuada para que las personas no estén a la defensiva al llegar. Sería hasta el día siguiente (29 de mayo),

que se compartió una lista de comedores relacionados con la Cruzada contra el Hambre y se realizaron las visitas, dando un total de nueve visitas de 13 comedores.

El mismo día (28 de mayo) se visitó la oficina de la delegación de la Sedesol en Guanajuato (carretera Guanajuato-Juventino Rosas, km 5, Blvd. Euquerio Guerrero, Col. Marfil, Guanajuato, Gto., CP. 36250). La llegada al lugar se registró a las 09:49 horas, sin que se encontraran aún personas en las áreas para resolver a dónde dirigirse, por lo que se tuvo que regresar después, cerca del mediodía, y se consultó en el área de Desarrollo Social y vinculación a OSC. La atención es brindada por el encargado del área, el arquitecto Federico Villanueva, quien mencionó que era necesario, por protocolo al interior, realizar una solicitud escrita de la información, mencionando el tipo de datos que se necesitan, que él mismo podría canalizar la solicitud al área que tiene la lista de comedores relacionados al programa federal.

Mencionó que de ser enviado por correo hoy o mañana, la lista sería enviada en la siguiente semana. La carta se envió por correo electrónico el 29 de mayo, a las direcciones oficiales:

Lic. Claudia Navarrete Aldaco
Delegada federal en Guanajuato
[claudia.navarrete@sedesol.gob.mx]

CCP
Arq. Federico Villanueva Mosqueda
Encargado de la Unidad de Desarrollo Social
[federico.villanueva@sedesol.gob.mx]

CCP
Lic. Eduardo Saravia
[eduardo.saravia@sedesol.gob.mx]

Se acusó de recibido el mismo 29 de mayo desde la cuenta del licenciado Saravia, pero no se recibió ninguna información sobre la ubicación de los comedores. Las visitas se comenzaron el 1 de junio y terminaron el 4 del mismo mes. Se visitaron nueve comedores de 13 que fueron los señalados como parte del programa Cruzada contra el Hambre.

Al no recibir el apoyo de transporte, posibilidad mencionada por el DIF municipal, se optó por hacer las visitas en transporte público, con apoyo del DIF y de personas en las calles, se crearon dos rutas que recuperaran la mayor cantidad de zonas.

La primera zona fue San José de Llanos, las comunidades que se recorrieron, de la más cercana a la más lejana, fueron: Cañada de Bustos, Capulín de Bustos, los Nicolases, Ex Hacienda de Guadalupe.

1) CAÑADA DE BUSTOS

Localidad a 40 minutos del centro de Guanajuato, calles de terracería, casas sobre la carretera de adobo y ladrillo, tiendas con alimentos y refrigeradores.

El comedor se encuentra en la escuela primaria “Juventino Rosas”; sobre la carretera se puede encontrar una barda de la escuela pintada con los logotipos del DIF, gobierno estatal y DIF municipal, con el título “Comedor Comunitario”. Para acceder, se debe dar la vuelta a la escuela, la entrada se encuentra en la parte trasera de la entrada principal, el camino es de terracería y pasa un río (seco en esta temporada) que ha deslavado el camino, dejando un paso muy pequeño para acceder al comedor desde afuera. Se encontró a la encargada del comedor, quien mencionó que no hay otro como éste en la comunidad, y sólo sirven alimentos de 7:00 a 10:00 horas, se quedan el tiempo necesario de la limpieza. No se le sirve alimento a otra persona ajena a la comunidad ni a quien no sea de la escuela primaria.

Cuenta con el título de “Comedor comunitario Bicentenario Miguel Hidalgo”. Es cocina de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento pero sí una cuota a las madres beneficiarias del programa.

2) CAPULÍN DE BUSTOS

La siguiente comunidad, a 40 minutos a pie de la Cañada de Bustos, a 10 en transporte, se encuentra Capulín de Bustos. Los caminos son de terracería, hay menos comercios sobre la carretera principal.

El comedor se encuentra en la escuela primaria “Gabriela Mistral”, con el número de comedor 385/1189. Al igual que el de Cañadas, éste tiene pintados sobre una pared de la barda exterior de la escuela los logotipos del gobierno del estado y del DIF, junto con la información del comedor comunitario. El comedor está

cerca de los baños, hay un espacio techado al lado donde hay unas mesas. Este comedor, mencionaron encargados del mismo y de la escuela, sí sirve alimentos a todo público, pero solamente adultos mayores han asistido; todos saben que es para cualquier persona, pero no asiste la comunidad, por el momento, solamente sirven alimentos en las mañanas a alumnos de la escuela, antes de entrar a clases. De igual forma, no se cobra nada para recibir los alimentos, tampoco se detectó información de partidos políticos dentro o cercano a la escuela.

Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento.

3) LOS NICOLASES

La tercer comunidad se encuentra a más de 50 minutos de Capulín de Bustos; el transporte es más difícil de conseguir, el camino es de terracería y ya no se encuentran casas ni comercios en el camino, sólo en algunas zonas hay campos donde se ve a personas trabajando y cuidando su maíz.

El comedor se encuentra en una escuela primaria, a un lado de la carretera León-Irapuato. En este lugar se dio poca información, el encargado mencionó que están cuidando mucho el lugar, y no permiten el acceso a personas ajenas a la escuela. Mencionó que el alimento es sólo para alumnos de la primaria y que no hay otros comedores que den alimento a público en general.

Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

4) EX HACIENDA DE GUADALUPE

La última comunidad se encuentra enfrente de los Nicolases, sobre un camino de terracería, a más o menos 3 km de la anterior, y alejándose de la carretera León-Irapuato. En este lugar no hay comercios sobre el camino, ni casas, solamente algunas pocas zonas de campo, se pueden ver caballos y vacas sobre los campos.

El comedor se encuentra dentro de la primaria “Amado Nervo”; al igual que las otras, no permiten el acceso a personas ajenas a la comunidad, ni sirven alimento a personas en general, solamente se les da alimento en desayuno a alumnos. Un joven mencionó que ni a él mismo, que trabaja en la escuela, le permiten tomar alimento.

Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

5) LA CONCEPCIÓN

Esta ranchería se encuentra rumbo a la Mina de la Valenciana, a hora y media del centro de Guanajuato. Solamente hay transporte una vez al día, un autobús sube a las 8:10 am y abaja a las 13:30 horas aproximadamente, ya que los horarios no son exactos. Ese día se logró subir solamente a la mitad del camino por medio de transporte y una persona de la comunidad, quien iba pasando con la intención de subir madera, encaminó a la investigadora a la comunidad.

Se mencionó que el lugar era peligroso, mucha gente de las comunidades cercanas y de la misma Concepción se dedican a la tala de árboles y venta de madera, muchos de ellos talan en zonas no permitidas para la comunidad, por lo que estas personas andan armadas.

El comedor se encuentra dentro de la escuela primaria, la cual está a pie de carretera, no tiene ningún señalamiento sobre el comedor ni sobre la ranchería.

Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

6) CIENEGUITA DE SAN BARTOLO

La siguiente ranchería donde se encuentra un comedor fue la de Cieneguita de San Bartolo, a 20 minutos de La Concepción.

Este comedor se encuentra, al igual que los demás, a pie de carretera y dentro de la escuela primaria. Pero esta ranchería se encuentra más incomunicada, los caminos de terracería son de muy difícil acceso y no existen casas alrededor de la escuela, solamente se encuentra ese edificio entre los árboles de pino, y la casa más cercana se encuentra a 30 minutos caminando, aproximadamente.

Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

7) LLANOS DE LA FRAGUA

Es la zona más lejana de los comedores comunitarios, en Llanos de la Fragua, a 30 minutos en automóvil de la Cieneguita de San Bartolo.

Este comedor tiene las mismas características de encontrarse a pie de carretera, en una escuela primaria. Esta ranchería era de las más alejadas y pequeñas, atienden a menos población; de hecho, mencionaron tener empadronados a menos de 70 personas, pero el alimento apenas si les rinde para los menos de 30 alumnos de los seis grados. Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

8) MESACUATA

Sobre la misma zona de la mina de la Valenciana, pero en el camino paralelo a la que conduce a La Concepción, se encuentra el comedor de Mesacuata. Al igual que a las otras rancherías de las montañas, solamente un autobús sube al día, y baja después de las 13:00 horas.

La zona es más árida, caminos de terracería más desolados y con menos población viviendo a pie de carretera. Este comedor no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

9) MINERAL DEL CEDRO

La última zona para explorar y visitar el comedor comunitario fue la de Mineral del Cedro. Se encuentra en los cerros cercanos a la Presa de la Olla. En esta zona solamente hay transporte al cambio de turnos, ya que es zona de mineras. Hay más transporte de coches, pero no hay viviendas a pie de carretera. La ranchería de Mineral del Cedro se encuentra a unas dos horas de camino de la Presa de la Olla, en una cañada cercana a una estación abandonada de separación de minerales de la empresa Peñoles.

El comedor se encuentra en la escuela primaria rural, no cuenta con título, su cocina también es de gas, no se les pide a los niños ningún cobro por el alimento, pero sí una cuota.

La mayoría de los comedores tenían logos institucionales, espacios limpios, no contaban con mensajes de partidos políticos, ni tampoco las casas o comercios cercanos.

Tres de los comedores (Capulín de Bustos, Cieneguita de San Bartolo y Mineral del Cedro) reconocieron ser abiertos a todo público, pero que la comunidad es la que no acude, por la lejanía o por alguna condición de salud en el caso de algunos adultos mayores. Las características generales de los comedores eran similares en ser operados por mujeres, ubicados en escuelas primarias, algunas rurales, todas son rancherías. En ninguna se observó presencia de partidos políticos ni actos de proselitismo.

*Entrevistas realizadas a beneficiarios de programas
de comedores comunitarios en tres estados de la República*

Como parte del trabajo de campo se realizaron 24 entrevistas: siete en el Estado de México, donde se visitaron comedores de la Cruzada Nacional contra el Hambre; siete en Guanajuato, donde se visitaron comedores a cargo del DIF municipal vinculados también a la CNCH; y diez en el Distrito Federal pertenecientes al programa de comedores comunitarios y públicos del Gobierno del Distrito Federal, de estas últimas una se aplicó a un grupo.

Del total de entrevistas aplicadas, 20 fueron a mujeres y tres a hombres. Cabe aclarar que de las 24 entrevistas realizadas sólo 19 corresponden a personas usuarias o “beneficiarias” de programas sociales, las otras cinco correspondieron a personas que no son usuarias de algún programa social, pero cuya experiencia particular en este proceso electoral se consideró relevante para esta investigación.

En este apartado se presenta el análisis de las 19 entrevistas a usuarios de programas. Nuestra muestra de entrevistados se distribuye por edades de la siguiente forma:

CUADRO 54. *Rango de edad de usuarios de programas entrevistados por entidad*

Edad	Número
18-28	1
29-38	9
39-49	5
50-59	1
Más de 60	2
Sin datos	1
Total	19

Fuente: elaboración propia.

Las personas entrevistadas en Guanajuato pertenecen en su totalidad a zonas socioterritoriales del ámbito rural, mientras que las personas que se entrevistaron en el Distrito Federal y el Estado de México pertenecen a zonas urbanas. El promedio de hijos de toda la muestra es de 2.5 hijos por entrevistado: 3.5 hijos en Guanajuato; 2.28 hijos en el Estado de México y 2 hijos en el Distrito Federal. Respecto al número de dependientes económicos, el promedio para el Estado de México fue de 1.85; Guanajuato 2.1 y Distrito Federal 0.4. En este sentido es visible una clara relación entre la zona territorial y el número de hijos y dependientes económicos.

Mientras que en zonas urbanas como el Distrito Federal y el Estado de México las entrevistadas tienen menos hijos, en Guanajuato (zona rural) el número es mayor. Se puede decir que, en general, las personas usuarias de los programas de comedores comunitarios entrevistadas tienen un rango que oscila entre 0 y 5 hijos por persona. De todos los entrevistados en Guanajuato la mayoría son jefas de familia, en el Distrito Federal sólo 1 de 5 y en el Estado de México 2 de 7. Cabe aclarar que el concepto de jefa de familia se refiere a “tomadoras de decisiones en el hogar”. La mayor parte de las personas beneficiarias de los comedores en el Estado de México y Guanajuato sólo cuenta con educación de nivel básico, en comparación con el Distrito Federal, donde el nivel escolar abarca el nivel medio y hasta superior:

CUADRO 55. *Nivel educativo de usuarios de programas entrevistados por entidad*

Nivel educativo	Estado de México	Guanajuato	Distrito Federal
Básico (preescolar-secundaria)	5	7	1
Medio superior	-	-	1
Técnico	1	-	2
Superior y más	1	-	1

Fuente: elaboración propia.

Los entrevistados, mayoritariamente mujeres, son cocineras voluntarias en Guanajuato y Estado de México, excepto en el Distrito Federal que reciben un apoyo económico diario. Señalaron tener fuera del comedor las siguientes actividades:

CUADRO 56. *Ocupación de usuarios de programas entrevistados por entidad*

Actividad	Estado de México	Guanajuato	Distrito Federal
Hogar	4	5	3
Empleado	-	2	-
Trabajo independiente	-	-	1
Trabajo remunerado	-	-	-
Trabajo no remunerado	2	-	-
Estudiante	1	-	1

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, en los tres estados las cocineras y usuarias de los comedores trabajan prácticamente en sus hogares.

Además de ser usuarios de los programas de comedores comunitarios, algunos de los entrevistados dijeron estar adscritos a otros programas como los siguientes:

CUADRO 57. *Programa social al que se encuentran adscritos los entrevistados por entidad*

Estado de México	Distrito Federal	Guanajuato
“Apoyo a discapacitados”	“Apoyo para madres solteras”	“Prospera”
“Seguro de vida para mujeres jefas de familia”		“Diconsa”
“Mujeres que logran en grande”		“Cruzada contra el Hambre”
“La otra infancia sin hambre”		“Seguro Popular”

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, en el Distrito Federal sólo uno de los entrevistados dijo tener acceso a un programa diferente al de comedores comunitarios, pero en el caso de Guanajuato y Estado de México, predomina una inclusión en otros programas, tanto locales como federales, por lo que se podría decir que en los estados con un mayor nivel de concentración poblacional y de carácter rural, las personas suelen ser beneficiarias de un mayor número de programas de tipo social.

El acceso a los mismos puede darse por la búsqueda propia del interesado, por influencia de un familiar, un vecino u otro beneficiario. Excepto en el Distrito Federal, en Guanajuato y el Estado de México, las personas entrevistadas afirmaron que su entrada a algún programa se debió a un contacto con algún funcionario del mismo programa, y en el Estado de México por contacto con un algún integrante de un partido político:

CUADRO 58. *Principales formas de acceder a un programa social según los entrevistados*

Forma de acceder a un programa	Estado de México	Guanajuato	Distrito Federal
Por contacto con un funcionario	2	3	-
Por contacto con un vecino	1	4	-
Por contacto con otro beneficiario	2	2	2
Por contacto con un familiar	-	1	2
Búsqueda propia	-	5	1
Por contacto con un partido político	1	0	-
No especificó	1	0	-

Fuente: elaboración propia.

Quien ingresa al programa “Prospera” lo hizo por contacto con un funcionario u otro beneficiario; mientras que para el programa “Comedores Comunitarios”, son ellos mismos por invitación de otro beneficiario o de un familiar.

Para efectos de esta investigación, a continuación se analizarán algunos temas relevantes que se encontraron durante las entrevistas y que revelan tanto el funcionamiento del programa, la cultura política de las personas entrevistadas como la existencia de un uso político del mismo por parte de algún candidato o partido político.

a) Grado de satisfacción con el programa

Con la finalidad de propiciar el acercamiento con los usuarios se les consultó sobre su satisfacción con el programa. En el Estado de México los entrevistados mostraron una actitud más propositiva que evaluativa del programa, al considerar que era necesario ampliar el número de personal, acondicionarlo para personas con discapacidad, mejorar el menú de acuerdo con las necesidades de los niños, y hacer permanente éste y otros programas. En general existe un alto grado de satisfacción con el comedor ya que lo consideran un beneficio para la familia.

En el caso de Guanajuato es visible un muy alto grado de satisfacción sin que existiera ningún comentario negativo del comedor. Las áreas más favorecidas por el programa que los entrevistados reconocen son con respecto a la alimentación de los hijos, y en su economía familiar, ya que implica un gasto menos en la casa:

El comedor nos sirve grandemente porque si en la casa no tengo tortillas se viene uno y acá hay diario comida calientita y nada más me preocupo por el día que me toca a mí (Karina, 32 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Como antes si no teníamos para mandar a los niños con su desayuno, ahora cuando menos les aseguramos una comida (Rosa, 43 años. La Concepción, Guanajuato).

En el caso del Distrito Federal existe una percepción más negativa del programa, ya que si bien consideran que es un beneficio que les asegura alimentación, lo visualizan más como un instrumento de apoyo de ahorro familiar que no redunda necesariamente en un cambio significativo de sus vidas.

La calidad de vida es menor que en mi empleo anterior, pero se compensa porque vivo cerca de mi empleo y no pago transporte ni comida para mí, ni para mi hija (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

Para mí lo más importante es tener la comida asegurada y también el apoyo, el proyecto nos ha sensibilizado (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Como puede verse, a partir de las narrativas de las respuestas de los tres estados, en el Estado de México predomina una interpretación del programa como algo que se puede mejorar. No hay alusión a la mejora de la nutrición, sino de simple satisfacción con el cumplimiento de un alimento; mientras que en Guanajuato, el programa es altamente valorado como una herramienta fundamental de beneficio comunitario que principalmente ofrece un desarrollo para los niños que las familias no podrían por sí mismas costear. Mientras que en el caso del Distrito Federal no existe una alusión al hambre y es visto más como un programa que *provee alimentos* y por ende un apoyo a la *economía*, desde una perspectiva más comercial de consumo de una comida más barata, en comparación con otros lugares.

En este sentido y según lo visto hasta ahora, existen dos visiones del programa: una que establece a los comedores como meros instrumentos que ofrecen alimentos más económicos, pero que requieren mejoras sustantivas (Estado de México y Distrito Federal) y la visión del comedor como un esfuerzo colectivo para desarrollar la alimentación de la infancia de la comunidad (Guanajuato).

Sobre la permanencia del programa afirman:

Yo creo que es importante que la gente no deje de acudir a los comedores (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

En referencia de otros programas sociales, un entrevistado dijo lo siguiente:

Ubico el programa Sin Hambre y pienso que está mal diseñado. Tuve la oportunidad de viajar a Oaxaca y vi que el comedor de la Cruzada no tenía las condiciones necesarias para preparar la comida que requieren ahí (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Su apreciación sobre los programas sociales, en general, es que son buenos, pero existe también la percepción de que hacen falta aún más y que verdaderamente lleguen a quienes más los necesitan:

Creo que no hay programa social que sea malo, pero el problema es quién lo administra, los recursos se otorgan a líderes y personas cercanas y no a quienes los necesitan (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Son buenos, pero en algunos casos están mal distribuidos, pienso que al corregir estos defectos se podrían abarcar más zonas (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Respecto al grado de satisfacción con el programa externaron lo siguiente:

El programa funciona pero hay que mejorar las condiciones laborales de las personas encargadas de los alimentos, sería muy importante (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

Está bien porque ayuda a la gente que no tiene para comer, hay muchos viejitos (Cristina, 64 años. Cuauhtémoc).

Al final del año nos dan un apoyo económico de \$10 000 para las mejoras del comedor pero no es suficiente, cuando me dan el dinero ya tengo deudas de todo el año y finalmente ese dinero se termina usando para pagarlas. Por ejemplo, se descompuso el refrigerador y tuve que pagar \$2 500, una de mis cocineras se enfermó y hay que pagar para que cubran ese lugar porque no la voy a dejar sin trabajo. Lo de las licitaciones es muy importante porque pienso que la competencia propiciaría que se ofrezcan productos de mejor calidad e incluso con mejores precios (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

b) Identificación del programa como política pública

Es necesario conocer la percepción de los beneficiarios del programa social en el cual están inscritos. Pues como se verá a continuación, emergen aún visiones del programa como una concesión voluntariosa de un partido político o del gobernante, y no como un ejercicio natural de las democracias sociales para equilibrar las desigualdades sociales, y por tanto como un derecho más que como una dádiva.

En el caso de Guanajuato existe una identificación de los comedores comunitarios como un programa cobijado por tres instituciones: DIF, la Estrategia Nacional “Sin hambre” y la Secretaría de Educación Pública (SEP):

Para ayuda de nosotros, para ayuda porque es de gran ayuda que los niños vengan a almorzar (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Por la necesidad de la alimentación de los niños (Karina, 32 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Desde su perspectiva comunitaria, se trata de una propuesta que impulsaron mamás y profesores para la alimentación de los niños, a quienes identifican, junto con las personas de escasos recursos, como personas vulnerables y, por lo tanto, objetivos últimos del programa de comedores. Relacionan el objetivo del comedor como que “los niños coman mejor”. Definen a los niños y a las personas de escasos recursos como los beneficiarios del programa, ellas mismas no se autoconciben como beneficiarias, sino como mujeres que no pueden asegurar la alimentación de sus hijos.

En las entrevistas de usuarios de Guanajuato subyace una percepción de que la continuidad del programa depende de la organización de ellas como cocineras (acción comunitaria) y no de la dádiva del gobierno. Por lo que, como parte del programa, las mujeres del Comité de padres de familia organizan a otras mujeres para trabajar en el comedor, con la finalidad de darle continuidad al programa:

Pues nosotros aquí, seguir trabajando bien, y en el DIF que sigan echándole a lo que les toca, buscando lo de los insumos, las señoras de antes dicen que sí estaba muy bien, ya tiene muchos años (Fátima, 41 años. Los Nicolases, Guanajuato).

En este sentido se puede decir que el programa sí cumple el objetivo de incorporar la participación ciudadana en el mismo, aunque los beneficiarios no cuenten con más información de los recursos y organización institucional del programa.

En el caso de los entrevistados del Estado de México, éstos asocian al programa con la Sedesol, pero identifican al programa como un apoyo del gobierno municipal y un orgullo de participar en él como forma de retribuir al programa y al gobierno de su municipio. Sin embargo, a diferencia de Guanajuato, aquí predomina la percepción de que el beneficio de los programas es parcial y responde a la identidad partidista del beneficiario: “El PRI, que sí nos apoyan pero si no fuéramos de su gente no nos apoyarían” (Graciela, 41 años. Coyotepec, Estado de México).

Persiste una concepción de que el programa depende directamente del partido político en el gobierno, y que aun cuando no debería ser así, sucede; por lo que los beneficiarios mexiquenses comparten una visión que relaciona al programa como un apoyo de un partido político específico.

En el caso del Distrito Federal, los comedores son vistos como parte de un programa de asistencia social para gente pobre o de escasos recursos. Identifican que el objetivo de los comedores es atender a zonas populares y a su comunidad y que las personas identifican a los adultos mayores como el grupo poblacional más desprotegido ya que muchos están en situación de abandono a pesar de tener hogar o estar integrados en un núcleo familiar, pasan demasiado tiempo solos y ven al comedor no sólo como una ayuda económica, sino como una oportunidad de interacción social.

Asocian que los comedores están instalados en esos lugares por ser zonas populares, donde hay personas de escasos recursos; en uno de los casos se refirió que aunque su comunidad no presenta un grado de marginación grave la población de adultos mayores es muy alta:

Se calificaron las necesidades de la comunidad. Esta comunidad está catalogada como altamente marginada, incluso es la única que tiene tres comedores cerca (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Porque aunque la colonia no es una zona de alta de marginación, tiene muchos adultos mayores. En la colonia las personas mayores de 50 años son entre el 70 y 80 por ciento (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

El grupo poblacional que se detectó que más uso hace de los comedores son los adultos mayores, también acuden mujeres embarazadas o con hijos pequeños, personas con discapacidad y en ocasiones personas en situación de calle y en menor medida reciben a las personas que laboran cerca de los comedores:

Adultos mayores, sobre todo, tengo dos personas en silla de ruedas y dos con muletas, los albañiles de las obras de por aquí. El comedor está ubicado en un segundo piso, motivo por el cual no es accesible para personas en silla de ruedas. Sí intentamos colocar una mesa en la planta baja pero se robaban las sillas, manteles y servilleteros y optamos por retirar la mesa y nos pusimos de acuerdo con los vecinos de la vulcanizadora para que subieran a avisarnos y el señor (quien sirve) les baja la comida, tenemos dos personas en silla de ruedas y dos en muletas que vienen seguido (Yarel, 23 años. Benito Juárez)

En el Distrito Federal identifican que hay dos tipos de comedores: comunitarios y públicos. Relacionan al programa social como un *apoyo* o *una ayuda* del gobierno local, y no como una política pública. Todos los entrevistados reconocen que el programa es coordinado por autoridades del gobierno pero en algunos casos no saben de qué nivel de gobierno dependen (federal, local, delegacional):

El gobierno, pero no sé quién, si el local o el federal (Cristina, 64 años. Tláhuac).

Me imagino que la delegación o del gobierno del estado (Juan Carlos, 29 años. Cuauhtémoc).

La impresión general es que la autoridad de la que reciben más apoyo en la comunidad es el Gobierno del Distrito Federal y de las autoridades delegacionales, en todos los casos dijeron que los comedores sí reciben apoyo del GDF y hubo un par de menciones sobre apoyo de partidos políticos:

Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría y el PRD (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Estoy conforme con la actuación de las autoridades delegacionales. También pienso que el PAN nos ha ayudado (Yarel, 23 años. Benito Juárez)

Los entrevistados capitalinos reciben alimentos de la Sedeso-DF, pero consideran insuficiente el recurso para el mantenimiento de la infraestructura del comedor. Vinculan al programa como parte de un beneficio económico para ellas como cocineras y por la comida gratis que obtienen, por lo que en este sentido el programa es identificado como un apoyo económico y no tanto alimentario.

c) Funcionamiento del comedor

Respecto a cómo evalúan el funcionamiento del comedor, en el caso de Guanajuato, las entrevistadas mencionaron que no se paga por los alimentos, sólo hay cuotas mensuales (de 10 a 25 pesos por persona) y ellas como cocineras son quienes definen el destino del gasto (gas, agua, insumos). La mayor parte de los insumos los aporta el DIF y la Cruzada sin Hambre; ante la ausencia de un alimento, ellas llegan a poner de su bolsillo (200 pesos aproximadamente) para que el comedor no deje de funcionar.

Existe la posibilidad de que las beneficiarias que colaboran en el comedor intercambien alimentos propios, por los alimentos que aporta el DIF y la Cruzada, con el objetivo de mejorar la calidad de la comida, sin que esto esté normado. En Guanajuato todos los comedores ofrecen atoles, como parte de sus menús. Consideran que hay autosuficiencia de los alimentos que aporta el DIF, aun cuando ellas aportan recursos. Cada comedor es administrado por un Comité formado por grupos de madres de familias de seis u ocho personas y a cada una le toca participar de 1 a 2 días a la semana.

Me levanto como a las 4 de la mañana, si tengo que preparar comida la preparo, el atole por ejemplo si me toca, lo tenemos que hacer desde las 3 de la mañana, que llegue recién hecho y calentito, porque si es del día anterior, se nos agria o les puede hacer daño a los niños, con el peligro de que se nos eche a perder, camino como 40 minutos para llegar a la escuela, abrimos y si ya tenemos la comida que preparamos, nomás calentamos las tortillas (Karina, 32 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Una particularidad de Guanajuato es que los comedores sólo *calientan* los alimentos que en realidad son preparados en las casas de las cocineras voluntarias por el alto costo del gas. A cambio de esto, ellas no pagan por su comida. La mayor parte de los beneficiarios de los comedores son los alumnos afiliados al comedor de nivel

preescolar a secundaria. Los comedores de Guanajuato llegan a enviar alimentos a personas con alguna discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, por la imposibilidad de que puedan asistir físicamente a ellos.

Las cocineras que fueron entrevistadas reciben capacitación sobre la higiene en la preparación de los alimentos, evalúan la calidad de los alimentos, y a su vez reciben la supervisión del DIF. El comedor cuenta con estufa, refrigerador, mesas, sillas, lavabo, una alacena y rejillas de metal para guardar los insumos. En febrero, marzo y abril (justo antes del Proceso Electoral Federal de 2015) recibieron carne, frutas y verduras, cuando lo normal es soya, harina de Maseca, huevo deshidratado, chilorio en lata y otros alimentos no perecederos.

En el caso del Estado de México, los comedores realizan juntas para elegir a 20 mujeres que conforman el Comité Directivo quienes, a su vez, reciben capacitación de una semana sobre el manejo y preparación higiénica de alimentos. En este caso reciben una parte de los insumos por parte de la Sedesol federal. Operan con cuotas mensuales de no más de 10 pesos, con las cuales se compran insumos que el programa no cubre directamente. Cabe destacar que las cuotas son consensadas por los comités directivos y vecinos, fungiendo como testigos algunos funcionarios del programa.

Las cocineras son voluntarias y no reciben ninguna remuneración, excepto una compensación económica mediante una tarjeta de \$2 750.00 para cocineras que no pasan la edad de 52 años. A diferencia de Guanajuato, en el Estado de México los alimentos son preparados al interior del comedor, el cual cuenta con cocina integral, horno de microondas, refrigerador, lavabo, mesas y sillas.

Los comedores mexiquenses reciben la visita sorpresa de un supervisor de la Sedesol (que no identifican si es local o federal) para dar seguimiento al desempeño del comedor. Cabe destacar que algunos de los comedores se encuentran dentro de domicilios particulares. Por ejemplo en el municipio de Los Reyes, La Paz, un comedor se encuentra en la casa de una funcionaria pública del municipio.

En el Distrito Federal los comedores cuentan con un comité de administración. Las cocineras reciben capacitación voluntaria, pero no existe sanción en caso de inasistencia. A diferencia de Guanajuato y el Estado de México, aquí la capacitación resulta ser más integral, incluyendo la preparación de alimentos, higiene en la elaboración y sensibilización en el trato de personas vulnerables, tolerancia y solución a problemas que presente el comedor.

El comedor recibe insumos no perecederos quincenalmente por parte de la Sedeso-DF. El Comité, a su vez, realiza la compra de los alimentos perecederos, que se pueden realizar donde sea, sin que exista un padrón de excelencia para la realización de dichas compras. No hay una obligación de comprobación de gastos. El único requisito es llevar una bitácora de las compras diarias realizadas, reporte que deberá entregarse a la Sedeso a fin de mes; la Secretaría da un seguimiento de las actividades y manejo de gastos y en caso de encontrar irregularidades graves no se otorga convenio para el funcionamiento del comedor el año siguiente. En este sentido, el comedor administra sus recursos de manera libre. El abasto llega cada 15 días y surte los alimentos no perecederos, ellos compran los perecederos:

La Sedeso manda frijol, arroz, aceite, galleta, concentrado para agua, tortilla, garrafón de agua pero de todas maneras no alcanza, nosotros compramos los perecederos (carne y verduras) (Yarel, 23 años. Benito Juárez)

En general, consideran que las raciones de comida que se brindan a los usuarios son suficientes, pero el abasto no:

Sí, diario se sirve un cucharón de sopa, arroz dos cucharones y guisado, además frijoles, agua y tortillas (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

Ahorita no nos alcanza porque aumentó la población, ya solicitamos a la Secretaría aumento en el abasto (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Considero que me hace falta un 40% de abasto. Los insumos que hacen falta se compran con el dinero de la comida (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Preparamos un promedio de 200 comidas diarias, ya aprendimos a calcular las raciones, por ejemplo los días de quincena se prepara menos comida y también se han detectado que ciertos guisados no le gustan a la gente y esos días preparamos menos. El abasto que traen es insuficiente, considero que tenemos un rezago de 40 por ciento (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Sobre la compra de insumos y comprobación de gastos:

No tenemos obligación de entregar comprobantes de las compras, ni de comprar en lugares autorizados. El único requisito es llevar un cuaderno de gastos diarios (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

A diferencia de Guanajuato y Estado de México, los comedores capitalinos operan con el pago de una cuota de \$10 pesos por comida, mientras que esa misma cantidad se paga en dichos estados, pero mensualmente. Todas las personas deben pagar lo mismo, aunque en ocasiones se hacen excepciones:

Hay algunas personas a las que se les otorga la comida gratis, son adultos mayores abandonados o personas sin recursos (Cristina, 64 años. Cuauthémoc).

Damos comida a algunas personas gratis, gente de la comunidad que no tiene recursos para pagar la comida (Carmen, 59 años. Tláhuac).

El dinero de las cuotas de recuperación sirve para comprar los alimentos no perecederos: fruta, verdura, carne y también para pagar el apoyo económico que reciben diariamente las cocineras y miembros de los comités de administración de cada comedor, de igual manera se usa para pagar los servicios como gas y en algunos casos agua, luz y renta:

Aquí sí tenemos contrato de luz y de agua y se paga una renta mensual pero no es una cantidad fija porque no siempre alcanza para cubrir el gasto, incluso hay meses en los que no se paga nada porque no alcanza (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Los comedores del Distrito Federal también reciben la supervisión periódica y sorpresiva de la Sedeso-DF, a través de personas que reciben el nombre de *monitores*, quienes reportan, por áreas, el funcionamiento del comedor. Todo el mobiliario es entregado por la Sedeso-DF en calidad de comodato. El abasto se entrega en función de la demanda de cada comedor (número de raciones de meses anteriores). Sin embargo, las cocineras consideran que aunque reciben los insumos de manera oportuna éstos a veces son insuficientes. A diferencia de los otros dos estados, en el Distrito Federal sí existe una inversión anual en diciembre para mejorar la infraestructura del comedor, ya que reciben un apoyo de \$10 000 pesos. Algunos incluso pagan una renta, ya que el único requisito es tener la posesión de un inmueble. En relación con la calidad de los alimentos, en general todas las personas entrevistadas refieren que la calidad es siempre la misma. En este sentido una persona nos comenta:

Sí, nunca varía porque los productos siempre son de las mismas marcas. Busqué en internet para saber si las marcas de los productos eran de buena calidad y descubrí que todas pertenecen a un mismo dueño o grupo empresarial que se llama Norle, eso me pareció muy extraño, no me parecen de buena calidad (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

d) Derechos: educación cívica de los beneficiarios del programa

Un tema importante para deslindar el uso político de un programa social es el empoderamiento del ciudadano como portador de derechos sociales. Una de las causas por las cuales se aprecian aún prácticas clientelistas de las políticas públicas en algunos sectores es la carencia de un conjunto de conocimientos y habilidades cívicas para el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos y sociales de los ciudadanos.

En el trabajo de campo que se realizó con los beneficiarios de los programas de comedores comunitarios se encontró que aún subyace una cultura política de desconocimiento sobre estos programas como un derecho ciudadano, estos programas carecen de un contenido que además de ofrecer un servicio, también articule al ciudadano con el Estado, como garante de este tipo de derechos.

En Guanajuato, las beneficiarias mencionaron que no recuerdan o no les han comentado sobre sus derechos como beneficiarias del programa social, y en la mayoría de los casos relacionan sus derechos, exclusivamente, a las actividades que deben realizar dentro del comedor:

Pues sí, cuando entré me explicaron cómo se trabajaba y lo que uno debe de hacer, la obligación de uno, lo que a uno le corresponde (Fátima, 41 años. Los Nicolases, Guanajuato).

Que no falte lo que me toca traer, en vía que me toque repartir mi comida, que esté completamente en buen estado y sea suficiente para todos los niños para que no se queden sin desayunar. Sí, esa es mi responsabilidad (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Solamente una de las mujeres mencionó que aunque no ha recibido información por parte del programa social sobre sus derechos, reconoce que es un derecho par-

ticipar en el programa y que existe un derecho a la alimentación, el cual relaciona hacia sus hijos, como quienes tienen el derecho a comer.

Cuando se les preguntó a las personas qué opinaban sobre condicionamiento de los programas sociales, el esfuerzo de blindaje electoral se vio reflejado en la respuesta de una entrevistada de Guanajuato, quien identifica que los programas sociales son entendidos como un apoyo brindado por el gobierno, pero que no condicionan el voto ciudadano:

Sí, sí han venido, y dicen que pues es un apoyo del gobierno, un apoyo que nos dan para aprovecharlo y no por eso pueden venir a exigirnos que votemos por algún partido político (Hortencia, 33, Cañada de Bustos, Guanajuato).

Por otro lado, en el Estado de México los entrevistados manifestaron poco o nulo conocimiento al respecto, incluso una de las entrevistadas del municipio de Los Reyes, La Paz, de nombre Genoveva, mencionó que en un principio no sabía si podía entrar a comer a los comedores.

En general, los beneficiarios desconocen algún medio o mecanismo para interponer o ingresar quejas. Conciben que las autoridades para atender todo tipo de inconformidades pueden ser las siguientes: la coordinadora del comedor, la presidenta del comedor que luego informaría a la coordinadora, el municipio, o bien directamente la Sedesol; si llegan a hacerse de algún medio como un número telefónico de atención a beneficiarios no aseguran que su queja será atendida. Al respecto, una de las entrevistadas comenta:

Yo conseguí un número telefónico pero no nos contestan (ríe), es de gobierno, nos dijeron que marcáramos a ese teléfono, que ellos eran los encargados del comedor (Lulú, 37 años. Coyotepec, Estado de México).

Las quejas o manifestaciones de inconformidad, sin embargo, no sólo pueden darse en el sentido del funcionamiento del programa en sí, sino también en la distribución de las tareas y el rol que como cocineras “voluntarias” y beneficiarias del mismo se les ha asignado:

Yá uno ya no sabe ni qué, viene a hacer las cosas que tiene que hacer pero no sabemos cuánto realmente sale, cuánto entra, nunca nos han hecho un corte que digamos,

siempre nos dicen “ahora haz esto, ahora haz lo otro” y de hecho ya hay gente que no ha venido. Supuestamente éramos 20 cocineras y ya no somos las 20; como que dicen que “tú te las llevas”. Ha visto la gente que los encargados se quedan con la despensa, de hecho el que viene de gobierno tiene un modo muy feo, desde un principio decía, “para mí no son indispensables, yo las puedo quitar cuando yo quiera”, porque somos voluntarias. Se me hace injusto que por gente así nos lo quiten, porque nosotras somos las beneficiadas de ahí, porque vienen nuestros hijos a comer (Lulú, 37 años. Coyotepec, Estado de México).

De la cita anterior se pueden resaltar cuatro aspectos: 1) desconocimiento y falta de inclusión de las cocineras en la toma de decisiones sobre la recaudación y uso de los montos de recuperación o cuotas reglamentarias; 2) disminución de la participación y desencanto por el programa debido al señalamiento de que son las mismas cocineras quienes se quedan con los insumos que provee mensualmente la Sedesol a cada comedor; 3) pillaje y autoritarismo de funcionarios de la Sedesol; 4) sensación de vulnerabilidad en tanto que son cocineras voluntarias, más que como beneficiarias del programa con derechos.

En el Estado de México se ha otorgado la tarjeta “La efectiva”, que carece de reglas de operación, y que algunas beneficiarias ven como un bien que no debería estar condicionada a la edad de las voluntarias, pues como en el municipio de Los Reyes, La Paz, únicamente es entregada a mujeres, cocineras voluntarias menores de 52 años: “Cómo para recibir tarjetas no puedes entrar pero para trabajar sí. Pues eso es lo que no debería ser” (Martha, 34 años). Si bien es cierto que realizan una actividad laboral, ésta no es remunerada, por lo tanto, dentro de la normatividad de beneficiarios, las cocineras serían voluntarias y no asalariadas.

En el Distrito Federal la mayoría de las entrevistadas refirió desconocer sus derechos como parte del programa social, comentaron que a pesar de acudir a las capacitaciones nadie les habla sobre el tema. Relacionan sus derechos con el apoyo económico y la comida gratuita y piensan que deberían tener derecho a prestaciones de ley:

Mis únicos derechos son el apoyo económico y comida gratis (Cristina, 64 años. Tláhuac).

Deberíamos tener derecho a seguro social y prestaciones. Los únicos derechos son el apoyo económico y la comida gratis (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

Sólo una de las entrevistadas tenía más claro el concepto de derechos:

No, nadie nos los ha explicado pero yo los conozco, he investigado por mi cuenta. En ocasiones las personas del comité no tienen claros sus derechos y cuando dejan de prestar sus servicios al comedor piden pago de aguinaldo y prestaciones. A mí nadie me ha explicado cuáles son mis derechos pero he investigado y dice que tengo derecho a que el gobierno me garantice una comida digna (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

e) Manipulación político electoral del programa social

A partir de las entrevistas a beneficiarias de un programa es posible detectar *malas prácticas* entendidas como violaciones a la aplicación normativa del programa. La Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículo 7, fracción VII, es muy clara al respecto, cuando establece sanciones a quienes:

- Prometan prestaciones a cambio de votos o asistir a actos proselitistas.
- Amenacen con la suspensión de un beneficio de un programa social por votos o apoyo a algún candidato.
- Utilicen programas gubernamentales por parte de candidatos, funcionarios partidistas u organizadores de campaña.

En el caso de Guanajuato, las personas entrevistadas externaban un temor porque el programa social pudiera verse *afectado por el cambio del partido político que gobernaba la entidad*, ya que conciben que el gobierno es quien decide la continuidad del programa, sin la consulta de la comunidad:

Yo pienso que sí (afectaría al programa social), ya depende de cada gobierno, de platicar entre ellos según, porque dicen, “no, no se va a quitar” (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Los programas son vistos como “apoyos”, particularmente del PRI, acciones que realiza el gobierno hacia las personas, con base en la entrega en especie, de materiales o de forma económica:

Todos los apoyos que nos han dado son del PRI (Karina, 32 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Un elemento a resaltar es que las entrevistadas identifican que otras mujeres de la propia comunidad son quienes podrían afectar la continuidad de los programas sociales, tanto por intereses individuales como en el caso de una directora de la escuela, donde se encuentra localizado uno de los comedores, quien expresa su poco apoyo y obstaculiza las actividades de las mujeres del comedor, como por otras mujeres de la comunidad que forman, o no, parte de la organización del comedor, ya que su trabajo para ellas es la base que sostiene la permanencia del programa, y si no trabajan o participan, el programa podría afectarse:

La directora nos pone muchas trabas, por ejemplo no nos deja entrar por la puerta principal, tenemos que darle toda la vuelta a la escuela para entrar al comedor, porque por ahí está otra puerta, creo a ella no le gusta que tengamos el comedor, tiene una tiendita y le afecta en sus ventas (Fernanda, 31 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

En general, en Guanajuato las entrevistadas no perciben que los partidos políticos hagan un mal uso de los programas sociales, y aun cuando reconocen los delitos electorales como una mala práctica de los partidos políticos, afirman que no sabrían a dónde acudir para presentar la denuncia o cómo realizarla, y que para las elecciones de 2015, la mayoría no ubicaba si estas prácticas se estaban llevando a cabo, sólo en una comunidad mencionaron que la mayoría de los apoyos los manejaba el delegado quien pertenecía al PRI:

Ahorita está el delegado con muchos apoyos, tan sólo con trabajos temporales para las mamás de aquí mismo, y aquí nos dejan, cuidan los niños. O como Prospera, que están muy bien porque hay veces que como ahorita van a salir los niños, nos sirve para ayudarlos a ellos mismos, o pagar cuotas, lo que les haga falta a ellos (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

En un caso se mencionó que existió un beneficio hacia la familia del delegado (PRI):

Hace poquito habían salido apoyos de casas, pero el delegado nomás las dio a su familia, la demás gente pues no, es lo que yo quisiera, que hubiera cambios (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Otra persona compartió que solamente en las elecciones pasadas, sí había ubicado a personas cometiendo delitos electorales:

Yo me acuerdo que en unas elecciones pasadas un señor sí trajo boletas para que uno le diera la copia de la credencial y uno es bien tonto, porque a pesar que ve en la televisión que uno debe de denunciar a esas personas, no lo hace, y le digo porque a mí ya me pasó, el día que vienen se le cierra el mundo a uno, y para acabarla hasta de tonto le da uno la credencial, y ahí están las consecuencias de que gana el PRI y estamos como estamos (Karina, 32 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Por lo que respecta al Estado de México, los entrevistados afirmaron que el registro de los beneficiarios se llevó a cabo de manera regular, con la entrega de su CURP (de ellas y sus beneficiarios), acta de nacimiento, comprobante de domicilio y, en algunos casos, copia de identificación oficial. En otro caso les pidieron formar un comité de 11 personas.

En las entrevistas no se encontró ningún indicio o testimonio de entrega de bienes materiales o económicos que favorecieran el voto de alguno de los candidatos a puestos de gobierno. Sin embargo, algunas entrevistadas desconocían, en general, cualquier funcionamiento del comedor, a diferencia de las otras beneficiarias cocineras. Esto puede deberse a que éstas se encuentran en contacto más directo que las comensales, aunque ambos sean beneficiarios del mismo programa.

Afirman que durante la inauguración asistieron sobre todo vecinas de sus colonias, además de funcionarios públicos de la Sedesol, que las personas que lo inauguraron si están al pendiente del funcionamiento de los comedores, pero no mencionan de qué forma lo hacen, consideran que si dejaran de atender el comedor ellas mismas estarían permitiendo su cierre. Otra de las observaciones hechas por los entrevistados es que les afectaría de alguna forma, que el PRI dejará de gobernar:

Como esto del Sedesol, no sé cómo estén relacionados con el PRI, pero pienso que si algo pasa con el PRI a nosotros nos afectaría (Shania. Nezahualcóyotl, Estado de México).

Las entrevistadas han asistido a reuniones, pero de capacitación y no más. Se sienten agradecidas por ser parte del programa ya que:

[...] hay gente que necesita el alimento (somos) privilegiadas porque donde está el comedor es un espacio que el dueño generosamente nos presta, corrimos con suerte, son programas que maneja el gobierno (Icela, 49 años. Naucalpan, Estado de México).

Es decir, conciben al programa como una especie de “favor” otorgado “generosamente” por el gobierno, sobre todo municipal.

En el Distrito Federal no se hicieron menciones acerca de usos indebidos del programa de comedores comunitarios con fines político-electorales por parte de las autoridades encargadas de su coordinación; la mayoría opina que los programas y apoyos no serán suspendidos por motivo del cambio de partido en el gobierno a pesar de que ubican en ocasiones a los programas como iniciativa de los partidos, sin embargo esta percepción no significa necesariamente que vean al programa como política pública sino que consideran que cualquier partido que gane la elección es sabedor de que los programas sociales son una herramienta de inducción al voto y estratégicamente sería una mala decisión suspenderlos, pues perderían muchos simpatizantes; pero piensan que el partido que llegue al gobierno también aprovechará en beneficio propio a los programas y sus beneficiarios. Como bien lo señala Felipe Hevia:

Así, el uso político de los programas sociales puede incluir, además de las versiones de coacción y compra, prácticas legítimas, de retorno político, en el sentido de premiar electoralmente a los responsables por la implementación de un programa o servicio determinado, pero en medio de estas posibilidades, existen amplias zonas grises donde predominan las prácticas semiclientelares (2010:121).

Aunque en general los entrevistados no estaban enterados del funcionamiento de los comités vecinales, una de ellas refirió haber participado en alguna ocasión y mencionó que estos comités sí están vinculados con los partidos políticos y los apoyos que proporcionan, motivo por el cual ella dejó de participar:

Sí (están ligados con el PRD), por eso no volví a participar con los comités vecinales (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Las personas que sí estuvieron presentes en alguna de las inauguraciones de los comedores comunitarios dijeron que en todos los casos había acudido Martí Batres, titular de la Secretaría de Desarrollo Social en ese entonces y la persona responsable del área de comedores de la Sedeso. Les hablaron sobre las mejoras que tiene la comunidad con la instalación de los comedores.

Hablamos acerca del proyecto, de los beneficios que trae a la comunidad (Carmen, 59 años. Tláhuac).

En relación con la permanencia del programa se dijo que por parte de las autoridades quien podría impedir que el programa siga sería la Sedeso. Una persona manifestó que el cambio de gobierno sí podría afectar al programa y otra entrevistada compartió esa opinión al referir que es necesario que se legisle de manera que se convierta en una acción permanente de gobierno y deje de ser un programa:

El cambio de autoridades (podría afectar), que el programa no se legisle para que sea permanente. El programa debe ser legislado como una acción de gobierno permanente (Carmen, 59 años. Tláhuac).

En uno de los casos sí se mencionó la intención del PRI de entregar a los usuarios de un comedor materiales de difusión de la campaña de esa coalición en la delegación Benito Juárez, pero la persona encargada de la administración les impidió el paso:

En tiempos de la elección vienen a ofrecer cosas, apoyo, los del PRI han ofrecido carpetas, baberos, cosas así. Pintar el comedor, un refrigerador con la condición de que los dejara entregar bolsas con logotipos del PRI (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Una de las mujeres entrevistadas dio su opinión en relación con el manejo de los programas sociales por parte de las autoridades:

Creo que no hay programa social que sea malo, pero el problema es quién lo administra, los recursos se otorgan a líderes y personas cercanas y no a quienes los necesitan (Carmen, 59 años. Tláhuac).

f) Participación ciudadana

Uno de los temas importantes para programas sociales es el tema de la participación e involucramiento ciudadano en los mismos. En el caso de Guanajuato, las mujeres entrevistadas comentaron que eran claras sus responsabilidades y actividades que deben realizar para continuar en el programa, las cuales tienen que ver con la preparación de la comida, asegurar la calidad de la comida, reparto de alimentos y organización con otras mujeres. En el caso del Prospera, mencionaron que las actividades que deben realizar para continuar en el programa, es asistir a las reuniones del programa social. Estas actividades, en el caso de los comedores, serían llevadas a cabo mientras tengan hijas o hijos en las escuelas preescolar, primarias y secundarias de la comunidad, ya que al pasar a otro nivel de estudios o dejar la escuela, ellas no estarían obligadas a continuar participando en los comedores comunitarios. Todas coincidieron en reconocer que la entrega de cierta papelería es la que les da la posibilidad de ingreso a los programas sociales (CURP, credencial, acta de nacimiento de ellas y de sus hijas e hijos peso y talla además de la papelería en copia).

Al preguntarles sobre quiénes evalúan al programa social, identifican que esas actividades eran llevadas a cabo por el DIF municipal y por ellas mismas, como las encargadas de asegurar la calidad de los alimentos y del programa:

Con el DIF, yo tengo el teléfono de P (Alimentación DIF municipal), con ella le aviso lo que pase (Fernanda, 31 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Y que en el caso de que no estuvieran de acuerdo con algo del programa, piensan que podrían acudir con su enlace en el DIF, pero no saben si existe alguna otra ventanilla para presentar una queja o duda sobre programas sociales.

La difusión de la información de los comedores comunitarios se realiza en reuniones que ellas organizan o a las que acuden por capacitaciones del DIF. En el primer espacio, son reuniones para ponerse de acuerdo sobre los roles y alimentos que prepararán, para el segundo, reciben pláticas sobre higiene y preparación de alimentos:

Sí, yo organizo a las señoras, qué vamos a traer de comer, qué hace falta de comprar, cómo nos vamos a organizar (Fernanda, 31 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Algunas de las mujeres acuden de lunes a viernes al comedor, aunque no preparen comida, para supervisar a los demás grupos o apoyarlos en alguna actividad, esta dinámica en la mayoría de los casos fue percibida como que abona a la organización de las mujeres a favor de la alimentación de sus hijas e hijos, y que en la mayoría de los casos los grupos de mujeres tienen buena comunicación y no tienen conflictos entre ellas, se podría mencionar que las actividades dentro de los comedores pueden apoyar a la cohesión social y organización comunitaria:

Trabajar porque a los padres de familia no nos queda más que trabajar por nuestros hijos, y que el trabajo cuando uno lo hace con gusto se hace algo bonito (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Pues que los niños comen mejor y nosotras nos hemos organizado, ora sí que las mamás trabajamos para que los niños lleven algo en la pancita (Fernanda, 31 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Existe entonces una percepción del programa social como una apropiación comunitaria que se sostiene por medio del trabajo organizado que realizan las mujeres en los comedores:

Trabajar bien, que le echen muchas ganas en trabajar, hay personas que se decepcionan y no quieren trabajar, nosotras somos las que debemos trabajar, las mamás, porque el gobierno nos pone estas cosas, está cumpliendo, nada más falta de nosotros, trabajar (Lourdes, 30 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Tenemos que juntarnos más, más unidas, porque unas de repente hablan y dicen “ay, en el comedor, esto, esto” y no preguntan, hay muchas habladorías, les parezcan para cambiarlas a bien (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

En lo que respecta al Estado de México, la utilidad más grande que encuentran los beneficiados al participar en el programa es que sus hijos y sus esposos cuentan con los alimentos. Pues, como ya se señaló anteriormente, las cocineras no reciben un sueldo por el trabajo realizado, por lo que su situación laboral entraría en la categoría de “trabajo no remunerado” y una extensión de la jornada laboral diaria,

de la que sólo reciben un incentivo económico único, mediante “La efectiva”, equivalente a \$2 750 pesos.²²

Cabe destacar que las cocineras forman parte del comité del comedor que aparte de la elaboración de alimentos, comparten otras funciones:

Formo parte del comité del comedor, vigilo, administro, cuido (Icela, 49 años, Naucalpan, Estado de México).

Yo soy la suplente de la vocal. Hay que estar aquí desde las 5:40 de la mañana para cuando lleguen las cocineras ya esté todo listo. No hay descanso, sólo nos turnamos (Graciela, 41 años. Coyotepec, Estado de México).

Ello da cuenta de la *intensificación del trabajo no remunerado*, es decir, en relación con los otros trabajos que como amas de casa tienen que realizar aparte de las del comedor. A otras beneficiarias se les invitó a formar parte del comedor bajo la promesa de hacerlas beneficiarias de otros programas sociales, pero hasta la fecha siguen laborando sin el beneficio *prometido*:

Nos dijeron que a nosotros nos podrían dar todos los apoyos que bajaran, supuestamente, como Oportunidades (ahora “Prospera”), por eso nos emocionamos a trabajar, pero nosotros hasta ahorita no hemos recibido nada de esos apoyos que supuestamente nos iban a dar (Lulú, 37 años. Coyotepec, Estado de México).

En el Distrito Federal, la experiencia de la participación de las cocineras en el programa es de un notorio desconocimiento de prácticamente todo el programa:

No los conozco. Opino que falta mucha difusión sobre los programas y dónde solicitarlos (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

²² No en todos los comedores del Estado de México se ha otorgado este incentivo, mientras que en Los Reyes, La Paz algunas de las cocineras (menores de 52 años) lo obtuvieron e inmediatamente se alejaron del voluntariado, lo que no ha sucedido en otros municipios del estado, donde las voluntarias dicen hacerlo para “quedar bien con la gente”, o bien “servir a los demás”, además de obtener “más experiencia y lo hago sin recibir nada a cambio, para el bien del prójimo”, mencionó otra de las entrevistadas. Lo cual da cuenta de un mayor grado de satisfacción en el sentido no del beneficio propio sino del beneficio hacia los demás.

Dos de las cocineras están familiarizadas con los mecanismos de ingreso al programa, sin embargo el resto del equipo de trabajo lo desconoce:

Nos pidieron un proyecto que explicara por qué se quería el comedor, a qué tipo de población se iba a atender, la cantidad de beneficiarios, las condiciones socioeconómicas de la comunidad (Carmen, 64 años. Tláhuac).

Al preguntar sobre si tenían conocimiento de donde podrían poner una queja o sugerencia al programa mencionan que generalmente avisan cualquier circunstancia directamente a los monitores para que ellos hagan llegar sus observaciones a la Secretaría. Dijeron que saben que es posible poner la queja en las oficinas de comedores comunitarios de la Sedeso-DF, pero no saben dónde hacerlo o si el trámite es fácil, sólo una de ellas mencionó haber intentado meter su queja pero nunca recibió respuesta:

Desde el momento en el que nos hicimos cargo del comedor solicitamos apoyo de las autoridades y nunca hemos recibido atención ni de manera verbal ni por escrito. Acudí muchas veces, con oficio y he metido quejas por la falta de respuesta tanto en la delegación como en Sedeso (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

El grado de participación o de cohesión social, a través del programa de comedores comunitarios, es mínimo ya que por las propias características del programa no hay muchas alternativas de participación, no es necesaria la organización comunitaria para la permanencia del programa, las personas que forman parte de los comités de administración de cada comedor ven su labor más como un empleo que como una actividad de participación ciudadana o de labor social. Sólo dos de las entrevistadas mostraron algún grado de vinculación con su comunidad:

Brindo un apoyo social. Se aprende mucho del trato con la gente. Es una labor social (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Ayudo a mi comunidad (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Por la naturaleza de la Ciudad de México, subyace un tema pendiente sobre la ubicación de los comedores: pues mientras que en la zona centro (Cuauhtémoc)

la preocupación principal era sobre temas de seguridad, en el sureste (Tláhuac) se refieren temas de marginación y condiciones mínimas de calidad de vida, en contraste con la demarcación Benito Juárez, donde no reconocen condiciones graves de inseguridad ni carencias importantes en la comunidad, la necesidad más importante mencionada estuvo relacionada con el número de adultos mayores que habitan en la colonia.

Pienso que hay muchos adultos mayores y la gran mayoría ya no realiza actividades productivas en la colonia (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Existe una clara distribución de las actividades al interior de los comedores: cada quien tiene funciones específicas, por ejemplo en todos los casos la administradora es la persona encargada de realizar las compras y elaborar los reportes de gastos, pero con el resto de las actividades, como la preparación de los alimentos y las labores de limpieza, todas hacen de todo:

Hago de todo, apoyo a la encargada, sirvo mesas, recojo mesas, preparo alimentos (Martha, 47 años. Cuauhtémoc).

Atiendo la entrada, doy las fichas, hago las compras y cocino, también entrego los reportes mensuales a la Sedeso (Cristina, 64 años. Cuauhtémoc).

Administro, cocino, lavo trastes, trapeo, a la hora de la faena todos hacemos de todo (Carmen, 59 años. Tláhuac).

Soy administradora, realizar los reportes diarios de gastos, llevar el control de las raciones y el número de gente que llega a comer, la limpieza, realizo las compras y acudo a las juntas semanales. Se reparten las actividades para hacerlas más equitativas. Todos tenemos labores desde antes de las nueve de la mañana y hasta las cuatro y media o cinco de la tarde que se acaba la comida (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

g) Cultura política

La inclusión ciudadana dentro de los programas sociales, sea en calidad de beneficiarios o de integrantes de los comités operativos, es una forma de vinculación social de los ciudadanos con la esfera pública; pero qué ocurre en los casos en los

cuales los ciudadanos acceden a los programas como meros *clientes* o *receptáculos* de bienes y servicios: se genera un fenómeno en el que los ciudadanos visualizan al Estado como un ente que *obsequia* dádivas, sobre todo en periodos electorales, entendiéndose su función más que como un administrador de recursos públicos, como un grupo de personas que por *su voluntad* regalan bienes y servicios, reproduciendo con ello una relación no representativa, sino clientelar.²³ En este sentido, es necesario que los programas por sí mismos incluyan prácticas generadoras de una cultura política democrática.

En Guanajuato, las beneficiarias del programa tienen una percepción diversa de los partidos políticos: por un lado, expresan un alto grado de simpatía hacia un partido (PRI), porque consideran que apoya más a la comunidad; al PRD lo perciben negativamente. En otros casos, las personas mencionaron que no tenían ningún comentario sobre algún partido político, ya que los ven a todos iguales, “todos son lo mismo, prometen y luego ya ni vienen” (Lourdes, 30 años. Capulín de Bustos, Guanajuato); una persona mencionó que los partidos políticos sí hacen mal uso de los programas sociales, aunque no contaba con un ejemplo sobre cómo sucedía esto:

Yo creo que sí se cuelgan de los programas, yo pienso que el PRI, que uno como de aquí, que vive en los ranchos, sí se aprovechan de uno, nomás que uno al momento no abre los ojos (Karina, 32 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Consideraron que los mayores conflictos en sus comunidades eran la falta de acceso al agua (suministro periódico, la pipa de agua es suministrada cada dos meses en algunos lugares), la contaminación de ríos, el mal estado de los caminos, (ya que en muchas rancherías sólo son caminos de terracería y en época de lluvias se complica la entrada y salida de las rancherías) y la inseguridad:

Ya se les ha dicho (mejorar el suministro de agua), igual de la escuela hemos ido hasta Guanajuato, pero dicen que como el costo es de la comunidad, no nos dan solución, una vez vinieron del agua de Guanajuato, se hizo una junta pero no, no se solucionó (Fátima, 41 años. Los Nicolases, Guanajuato,

²³ Víctor Manuel Ponte Durand, “Cultura política y participación ciudadana”, en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, México, Segob, 2007, pp. 155-182.

Este elemento es importante dado que una de las necesidades diarias del comedor comunitario es el agua para la preparación de alimentos, la pipa es suministrada periódicamente y las mujeres deben cubrir el costo del agua con las cuotas. Durante el trabajo de campo pudimos observar que para preparar el agua de sabor que ofrecen en las comidas, fue necesario comprar varias botellas de litro y medio de agua purificada en la tienda enfrente de la escuela.

Al preguntarles sobre a quién consideraban corresponde solucionar los problemas de la comunidad identificados, reconocían que el gobierno es el encargado de resolver estas problemáticas:

Allá a Guanajuato, al ayuntamiento, la carretera, el agua, todo eso, también (Fátima, 41 años. Los Nicolases, Guanajuato).

Respecto a la relación del gobierno con las necesidades de las personas mencionaron que, en algunas ocasiones, han recibido visitas de instituciones de gobierno (Sedesol) para conocer sus “necesidades” pero no han sido resueltas sus inquietudes:

De repente yo quisiera que me ayudaran a enjarrar unas casitas para cambiar a mis hijos a su cuarto, porque nada más tengo dos cuartos y uno es la cocina, están tapados los otros cuartos, pero no están terminados, si me ayudaran a enjarrarlas y yo ya cambiaría el niño a su cuarto y a las niñas también, no he podido, se me ha hecho difícil, vino un programa pero no, era de la Sedesol, dice el programa que teníamos en la puerta, nos anotaron, cada quien, la necesidad, pero no se hizo nada (Hortencia, 33 años. Cañada de Bustos, Guanajuato).

Al preguntarles sobre sus propuestas, algunas mujeres pensaron en dos alternativas, la primera era poder trabajar desde casa, para aumentar sus ingresos y apoyar a su familia:

Uno de ama de casa, yo quisiera trabajar, se pone uno en un dilema, mis hijos uno tiene 15 y 18 años, yo tengo miedo que se me salga de vago, yo quiero vigilarlo, o sea, algo que pudiera hacer en casa, trabajar en casa (Lourdes, 30 años. Capulín de Bustos, Guanajuato).

Y en el otro caso, la propuesta promovía conceder espacios a las mujeres en la política, para la toma de decisiones a favor de la comunidad:

Una mujer, sería bueno, que una mujer fuera la delegada, que yo sí digo que no sigan los mismos para que vaya cambiando, yo pienso que con una mujer estarían todos más unidos, yo les digo “vamos a hacer el aseo” y ahí vienen todos, si el delegado avisa, ahí empiezan las desconfianzas, yo pienso que con una mujer sería diferente, pero quién sabe (Victoria, 33 años. La Concepción, Guanajuato).

En las entrevistas del Estado de México se ubicó una visión de desprotección del Estado y de vulnerabilidad frente a las autoridades municipales y los partidos políticos:

Todos los partidos vienen a pedir nuestro voto, nuestra copia, pero nosotros les decimos del drenaje y que sí, y qué sí, pero nunca vienen. Entonces ya no sabemos. Si no votamos sale lo mismo. Que si no votamos supuestamente se toman el voto. Y, ¿pues qué hacemos?, no podemos hacer nada (Genoveva, 60 años, Los Reyes, Estado de México).

Conciben al gobierno municipal como un gobierno “asistencialista”, que no ofrece posibilidad de cambio en el Poder Ejecutivo del municipio, ni estatal. Incluso mencionaron ciertos favoritismos y el bajo grado de representación gubernamental en caso de no estar afiliada al partido que gobierna su municipio:

El PRI. Sí nos apoyan, pero si no fuéramos de su gente no nos apoyarían (Graciela, 41 años, Coyotepec, Estado de México).

Otra de las entrevistadas mencionó, en relación con el programa de comedores comunitarios, al cambio de gobierno municipal y a los comités vecinales:

Este es un programa federal, entonces, yo creo si hay un programa tiene que apoyar cualquier partido que haya apoyado, ¿no? Pero por más que los comités vecinales hagamos algo por nuestra comunidad nos lo impiden (Icela, 49 años, Naucalpan, Estado de México).

En el Distrito Federal, la percepción sobre los partidos políticos fue muy variada, un par de entrevistadas refirió simpatía por el PRI y el Partido Verde, dos más por el PRD y Morena y una más por el PAN. En todos los casos mencionaron que el partido de su agrado es el que piensan que ayuda más a su comunidad.

Al preguntar sobre el partido que perciben con menos agrado fue claro que aquellas que mostraban agrado por el PRI no lo tenían por Morena o el PRD y viceversa.

En relación con propuestas específicas hechas por las entrevistadas se destaca la necesidad de legislar para que el programa se convierta en una acción de gobierno permanente, a cargo de alguna autoridad y con presupuesto permanente. También hubo quien sugirió que los convenios con los proveedores de los alimentos no perecederos que otorga la Secretaría de Desarrollo Social entren a licitación cada año, para garantizar mejores condiciones de competencia, calidad y precio.

Que se realicen licitaciones anuales para los proveedores, y también que apoyen más con mobiliario. Lo de las licitaciones es muy importante porque pienso que la competencia propiciaría que se ofrezcan productos de mejor calidad e incluso con mejores precios (Yarel, 23 años. Benito Juárez).

Conclusiones

En Guanajuato, de acuerdo con el Consejo Nacional de la Población en 2010, 1 319 592 personas (24% de la población total) habitan en una localidad con grado de marginación alto o muy alto. Además, de acuerdo con la *Encuesta nacional de salud y nutrición 2012* (Ensanut), para el estado se reporta la prevalencia de inseguridad alimentaria de 71.2%, representando a 1 645 912 personas, la mayoría de las cuales se ubican en zonas rurales (77.8%). Para el estado, 98.4% de las localidades son definidas como rurales debido a que cuentan con menos de 2 500 habitantes por localidad.

El programa alimentario que ejecuta el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato, se dirige a esta población en específico, con el objetivo de *brindar asistencia alimentaria a los grupos vulnerables* (DIF, 2014).

Los antecedentes de dicho programa se encuentran en familias que repartían comida. De acuerdo con este trabajo de campo, el programa representa un benefi-

cio a su economía familiar al apoyar la alimentación de las hijas e hijos, pero no se encontraron menciones sobre el aumento de la calidad nutricional, o eliminación de la condición de hambre en la población. En este sentido se desconoce cómo la alimentación propuesta por el programa se relaciona con los estándares de calidad en la nutrición como establece la Ensanut 2012 para niños menores de 5 años, con una prevalencia de bajo peso en 2.8%, talla baja de 13.6 y 9.7% en sobrepeso.

Las capacitaciones referidas por las beneficiarias giran alrededor de temas como la preparación de alimentos, higiene y actividades en el comedor, pero existe la duda sobre los contenidos y espacios de aprendizaje entre el programa y las beneficiarias, si es que coinciden los objetivos planteados por el programa y la manera adecuada en la nutrición y alimentación de las familias.

A pesar de que en Guanajuato el programa se identifica con tres agentes de ámbitos diferentes: DIF (asistencia social), Estrategia Nacional “Sin Hambre” (desarrollo social) y SEP (educación), desde la perspectiva comunitaria, madres de familia y maestras y maestros, fueron las personas que construyeron o gestionaron la creación del comedor comunitario, por lo que prevalece una percepción de que la continuidad del programa y sostenibilidad del comedor son tareas de las beneficiarias y cocineras voluntarias comunitarias.

Según las Reglas de Operación del programa alimentario del estado de Guanajuato, el subprograma de comedores comunitarios no cuenta con el establecimiento de cuotas para el programa. En la realidad, los beneficiarios no tienen acceso a la información directa del subprograma, como sería conocer las reglas de operación, recursos disponibles para el subprograma, ventanillas de acceso a la información. Por otro lado, formalmente el programa no contempla el pago de los gastos del comedor por parte de los beneficiarios; en la práctica, la organización y decisiones del comedor se dejan en manos de las beneficiarias y cocineras voluntarias comunitarias, estableciendo redes de apoyo entre ellas y la comunidad para la permanencia del programa, o mejor dicho, de su ejecución.

Otro tema sobre el cual se visibilizó un desconocimiento o poco acceso a la información, es el tema de los derechos como beneficiarios de programas sociales, en su mayoría este tema se relacionaba con las actividades que realizan como cocineras voluntarias comunitarias, se desconoce si este elemento depende de la información que reciben del programa o de una escasa estructura comunitaria relacionada con los derechos, y más hacia el trabajo colaborativo organizado, como suele considerarse

en espacios donde se llevan a cabo otras estrategias y se desarrollan otras capacidades locales para la gestión alimentaria y nutricional en comunidades (Ek, 2012).

Si bien no se hizo referencia al mal uso de recursos o condicionamiento de programas sociales, algunas de las personas entrevistadas refirieron como irregularidades la entrega de materiales o *apoyos* discrecionalmente, lo que señalan como algo común y, para lo cual, desde su perspectiva la queja o la denuncia no llevan a la solución; por ejemplo, señalaron que antes de las elecciones los insumos incluyeron carne, elemento que no estaba considerado en otras épocas del año, sin embargo esto no fue percibido como algo que condicionara su voto, tampoco asocian totalmente la continuidad o calidad del programa con el gobierno y partido político.

En general, resalta la falta de reconocimiento de sus derechos como personas beneficiarias o usuarias y del programa como una política pública; sobre los elementos que facilitan la apropiación comunitaria del programa social, pareciera que el programa sí logra conceder espacios de cohesión social y organización comunitaria, pero no contribuye en la construcción de ciudadanía, en donde pueden referirse a sí mismas y mismos como beneficiarios con derechos y la exigibilidad de éstos; en este sentido resultan interesantes las propuestas de las mujeres organizadas, que consideran adecuado contar con programas sociales que fomenten el trabajo dentro de sus comunidades y en sus hogares (como lo hace el comedor pero en este caso no perciben ningún ingreso) o bien, liderazgos de mujeres en la toma de decisiones, toda vez que muestran una autopercepción de ser quienes logran organizar y llevar a cabo tareas colaborativas a favor de la comunidad.

En el caso del Estado de México, a pesar de que en el apartado 11 de los *Lineamientos específicos para el programa de comedores comunitarios, en el marco de la cruzada nacional contra el hambre* se especifica que los beneficiarios tienen derecho a: “Presentar denuncias y quejas por incumplimiento del apoyo ante la delegación de la Sedesol en el estado, o en la Dirección General de Participación Social de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social”, la mayoría de las entrevistadas desconocen algún medio o mecanismo para interponer o ingresar quejas. Lo que supone una carencia de información por parte de las autoridades encargadas del programa (delegaciones de la Sedesol y autoridades municipales).

Por otro lado, si bien en el estudio realizado mediante entrevistas el programa de comedores comunitarios resulta un beneficio para ciertos grupos sociales, al mismo tiempo contribuye al asentamiento de roles de género tradicionales y no a la inclu-

sión de la mujer como sujeto de derechos, contraviniendo la propia normatividad del programa que establece que:

[...] el Programa de Comedores Comunitarios contemplará la perspectiva de género como principio esencial y desarrollará acciones orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y evitar que las diferencias de género sean causal de desigualdad, exclusión o discriminación (pág. 4).

Por el contrario, se fortalecen los roles de género tradicionales, en cuanto a que la mujer continúa en una posición de desventaja como “la cuidadora de hijos”, “la que compra la comida”, “la que cocina”, “la que lava los platos”, “la que administra el dinero de los ingresos”, entre otros. Y al tener que cuidar del hogar, de los hijos, del esposo o concubino, y realizar labores como voluntaria, esta visión se afianza, pues si bien es cierto que el programa contempla a grupos vulnerables (niños, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres lactando, o embarazadas) quienes, independientemente de su sexo, fungen como comensales, las que tienen que hacerse cargo de cada uno de estos trabajos son las mujeres adultas y madres de familia.

En este mismo sentido la normatividad contempla que “el funcionamiento de los comedores y la preparación de los alimentos deberá llevarse mediante un esquema de participación social que comprenda la concurrencia de mujeres de la comunidad efectuando roles de trabajo colectivo como puede ser el tequio, trabajo solidario o cualquier forma de participación tradicional”, lo cual supone que las cocineras, además de ser voluntarias, es decir, de aceptar la condición reglamentaria de laborar sin goce de sueldo, deban dedicar el tiempo necesario para la operación y funcionamiento del comedor; lo que lejos de ser un beneficio termina siendo una extensión del trabajo del hogar no remunerado, que modifica el uso de los tiempos de cada día e intensifica las jornadas laborales cotidianas de las beneficiarias.

Al igual que en Guanajuato, los beneficiarios del Estado de México comprenden como beneficio del programa que sus familias cuenten con los alimentos necesarios para alimentarse; del mismo modo manifestaron poco o nulo conocimiento al respecto: muchos de ellos ni siquiera sabían que podía entrar y en qué consistía el beneficio.

Es visible una diferencia de información entre comensales en general, y las beneficiarias que a la vez son cocineras, debido a que estas últimas se encuentran

en contacto más directo con el comedor, ello a pesar de que el mismo lineamiento específica que, entre los “Derechos y obligaciones de la población atendida de los comedores comunitarios, están: acceder a la información necesaria sobre el programa, lineamientos específicos de operación, características de los apoyos, cobertura, entre otros” (pág. 10).

Finalmente, en el Distrito Federal el programa Comedores Comunitarios funciona de forma radicalmente distinta a Guanajuato y el Estado de México, debe recordarse que los comedores coordinados por la Sedeso-DF no están integrados a la Estrategia Nacional “Sin Hambre”, por lo que los mecanismos de operación difieren desde los objetivos hasta la implementación del programa.

Entonces podemos destacar como diferencias importantes con los otros dos estados:

1. El objetivo general del programa es consolidar procesos participativos en el ejercicio del derecho a la alimentación, proporcionando alternativas alimentarias sanas y económicas.
2. Se paga una cuota por cada ración de comida recibida.
3. Las personas que integran los comités de administración y que son las encargadas de su operación sí reciben un apoyo económico por su participación.
4. Los usuarios de los comedores no son considerados como beneficiarios directos del programa.

Retomando la idea anterior se entiende que las condiciones o la calidad de vida de los beneficiarios no han sufrido cambios sustantivos con su inclusión al programa. Los principales beneficios percibidos tienen que ver con el aseguramiento de la comida para ellos y sus familias y el apoyo económico recibido, lo cual se traduce como un ahorro familiar.

Se observó que la mitad de las personas beneficiarias estaba ajenas a los objetivos del programa y no había ningún tipo de organización o vinculación con la comunidad en la que se localiza el comedor, mientras que la otra mitad sí estaba muy involucrada con los temas y con la población donde están localizadas.

De las primeras dos personas no se pudieron obtener propuestas específicas pero las segundas aportaron dos ideas importantes:

- Legislar sobre los comedores para convertirlos en política pública permanente de la Ciudad de México y pierdan el carácter de programa, se les asigne una estructura y presupuesto permanente.²⁴
- Que los proveedores de los insumos no perecederos entren cada año a licitación pública a fin de transparentar el programa, y que las condiciones de competencia propicien mejor calidad y precio en los productos ofrecidos a la población.²⁵

Los apoyos para mejorar la situación familiar y la percepción general no tienen que ver con la inclusión a más programas, sino con mejores oportunidades de empleo y prestaciones de ley. La opinión general sobre los programas sociales era buena, a pesar de que los consideran insuficientes, mal distribuidos y que se otorgan de manera parcial. La percepción del programa es más como una ayuda o generosidad del partido que gobierna en ese momento, por lo tanto, hay que agradecerlo.

Consideran que el criterio para la instalación de un comedor tiene que ver con apoyo a las zonas populares y sus comunidades, y que la autoridad que está más pendiente de las necesidades de su comunidad es el Gobierno del Distrito Federal y en algunos casos su delegación. Hubo quienes piensan que los cambios de gobierno sí pueden afectar el programa, pues los que lleguen a ocupar los cargos de gobierno tienen la libertad de decidir qué les funciona y qué no, sin consultar a la población. El resto considera que no se suspenderían los programas, pues los políticos saben de la importancia de los mismos y quitarlos les repercutiría en las votaciones.

Todas las personas deben pagar la misma cuota aunque se hacen algunas excepciones a criterio de las administradoras; el dinero recaudado sirve para comprar los alimentos perecederos, pagar los apoyos económicos de los integrantes del comité y pago de gas. Algunos de los comedores son instaurados en espacios particulares, donde las cuotas recaudadas deben alcanzar para cubrir el pago de servicios como agua, luz e incluso renta, ya que las Reglas de Operación del programa sólo indican que los interesados deben contar con la posesión de un inmueble.

²⁴ Se desconoce si existe algún proyecto legislativo o iniciativa de ley que busque legislar el programa de Comedores Comunitarios en el Distrito Federal,

²⁵ En las reglas de operación del programa no se establece el procedimiento mediante el cual son elegidos los proveedores.

La percepción general es que el programa funciona correctamente; sin embargo no hay claridad sobre sus derechos como beneficiarios, asumen que éstos se traducen en ayuda económica y comida gratis. La práctica de manipulación más recurrente encontrada fue la vinculación que hacen las autoridades entre los programas y el partido en el gobierno, son ellos mismos quienes influyen a la gente diciendo que las ayudas son otorgadas por la generosidad del partido que se encuentra en el gobierno.

Sólo algunas entrevistadas vinculan su participación en el programa como una labor social o de ayuda a la comunidad, la realidad es que en general los beneficiarios piensan más en su participación como un empleo con condiciones irregulares que como un beneficio social.

Finalmente la problemática encontrada en cada comunidad varía de acuerdo con la zona; por ejemplo en Cuauhtémoc preocupa la inseguridad, en Tláhuac la marginación, y en Benito Juárez los adultos mayores sin actividades. En este sentido, los beneficiarios saben que a las autoridades delegacionales les tocaría atender estas situaciones pero desconocen si sucede y si existen programas sociales para solucionarlos.

A partir de lo anterior es posible afirmar que en caso de que los programas operen como medios clientelares entre la población y los gobiernos para su continuidad a cambio del voto, esto ocurre de una manera sutil, asociando a un partido político como autor de un programa público.

5. Estándar mínimo

En el presente capítulo se analizan los programas sociales de las tres entidades estudiadas: Estado de México, Distrito Federal y Guanajuato durante el proceso electoral 2014-2015, en el contexto de las elecciones intermedias federales y las elecciones locales, con la finalidad de identificar su vulnerabilidad para ser utilizados con fines electorales.

Para ello fue aplicado el *Estándar mínimo para la protección de programas sociales. Una herramienta diagnóstica*, desarrollada en 2009 por INCIDE Social con el fin de observar el diseño y operación de los programas sociales, responsabilidad de las diferentes dependencias e instituciones, y conocer las fortalezas o debilidades de éstos para ser utilizados con fines electorales.

Se revisaron seis programas sociales que operan en las tres entidades federativas: comedores comunitarios del DIF municipal vinculados al programa “Sin hambre” del gobierno federal en el estado de Guanajuato; los comedores públicos y los comedores comunitarios en el Distrito Federal, el programa de: “La protectora” de la delegación Miguel Hidalgo; el programa de los comedores comunitarios de “Sin hambre” del gobierno federal en el Estado de México, y el programa “La efectiva” del gobierno del Estado de México.

Se seleccionaron los programas de comedores comunitarios ya que en todas las entidades fueron los que operaron durante todo el proceso electoral, los otros dos programas fueron seleccionados debido a que, en el monitoreo de medios de comunicación, fueron ubicados como los que tuvieron mayor número de denuncias.

El estándar mínimo se compone de tres ámbitos de estudio: normativo, institucional y ciudadano, cuyos límites de evaluación van de 0 a 100. Cada uno de éstos cuenta con las siguientes dimensiones: transparencia, fiscalización, contraloría social, participación, derechos humanos (DD HH) y educación cívica.

A su vez, estas dimensiones se integran por diversos atributos que se clasificaron en tres categorías: “se encontró”, “ambiguo” y “no se encontró”. La clasificación general puede ubicarse en el siguiente cuadro.¹

CUADRO 59. *Clasificación general del Estándar mínimo por ámbito, dimensión y atributos*

Ámbito	Dimensiones	Atributos
Normativo	Transparencia	Accesibilidad
		Oportunidad
		Relevancia
		Inteligibilidad
	Fiscalización	Prevención
		Evaluación
		Servicios
	Contraloría social	Autonomía
		Integralidad
	Derechos humanos y educación cívica	Vigencia
		Inclusión
		Incidencia
Institucional	Transparencia	Accesibilidad
		Oportunidad
		Relevancia
	Fiscalización	Prevención
		Evaluación
		Sanción
	Contraloría social	Autonomía
		Recursos de poder
		Integralidad
	Derechos humanos y educación cívica	Inclusión

¹ Para consultar la herramienta de Estándar mínimo completa véase página [<http://observatoriopoliticasocial.org/estandar-minimo-de-proteccion/>].

Ámbito	Dimensiones	Atributos
Ciudadano	Participación	Vinculación
		Inclusión
		Incidencia
	Transparencia	Accesibilidad
		Relevancia
		Oportunidad
	Contraloría social	Autonomía
		Recursos de poder
	Derechos humanos y educación cívica	Difusión
		Capacitación
		Comprensión
	Participación	Vinculación
		Inclusión
		Incidencia

A continuación se presentan los cuadros resumen del análisis realizado en los ámbitos normativo e institucional. En éstos, de acuerdo con los atributos encontrados, se da cuenta de si la dimensión estudiada para cada programa es Fuerte (cuando se encontraron más de la mitad de los atributos), Media (cuando se encontraron la mitad de los atributos) o Débil (cuando se encontraron menos de la mitad de los atributos). Junto con los cuadros se presentan algunas conclusiones sobre la dimensión ciudadana del estándar que resultan del trabajo de campo realizado a partir de entrevistas a profundidad.

Programas sociales en el estado de Guanajuato

Se revisó el programa de los comedores comunitarios del DIF² local en Guanajuato, los cuales participan también en la Cruzada Nacional contra el Hambre. De

² El subprograma de comedores comunitarios (del DIF) atiende a menores en edad escolar, adolescentes, mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia, adultos mayores, y personas con discapacidad, que habitan en zonas rurales y/o urbanas marginadas. Adicionalmente se incorporan acciones de orientación y hábitos de alimentación e higiene adecuados para toda la familia para las

la aplicación del estándar mínimo se desprende que el programa es fuerte en los rubros de transparencia y fiscalización, pero presenta deficiencias en los atributos analizados en las dimensiones de contraloría social, derechos humanos y educación cívica donde tiene una clasificación débil, finalmente en el rubro de participación su fortaleza es media, tal como se observa en el cuadro resumen.

CUADRO 60. *Cuadro resumen del Programa de Comedores Comunitarios (DIF) en el estado de Guanajuato: 2015*

	Débil	Medio	Fuerte
Transparencia			
Fiscalización			
Contraloría social			
DDHH y educación cívica			
Participación			

Nota: para “Débil”, se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio”, comprende la mitad de las cualidades o atributos y “Fuerte”, más de la mitad de los atributos.

Para el análisis de la dimensión ciudadana se realizaron entrevistas a profundidad. Entre los hallazgos encontrados en el campo se debe destacar lo siguiente:

Contraloría social. Con respecto a la contraloría, un aspecto central es la vigilancia sobre la cual hay situaciones en las que las beneficiarias indicaron saber dónde poner una queja, pero en su mayoría las entrevistadas no tienen nociones claras de ello.

DD HH y educación cívica. Con respecto a las responsabilidades de las personas del comedor se encuentra el cuidado del servicio:

cocineras voluntarias que operan el programa. El criterio principal para seleccionar a beneficiarios es que se encuentren en zonas de alto o muy alto grado de marginación o rezago social y/o ser personas que presenten menor grado de seguridad alimentaria. Existe una colaboración entre el sistema estatal, los sistemas municipales y los comités de padres de familia, estos últimos no pueden percibir remuneración por sus actividades, pero serán quienes tomen las decisiones sobre la operación del subprograma (responsables de recibir insumos, preparación y distribución de insumos, invitar a otras y otros beneficiarios al programa). El subprograma en las comunidades y en el mismo DIF municipal está relacionado con la Cruzada Nacional contra el Hambre en 13 rancherías.

[...] que esté completamente en buen estado y sea suficiente para todos los niños para que no se queden sin desayunar. Sí, esa es mi responsabilidad (Hortencia, 33 años; Cañada de Bustos, Guanajuato).

Por otra parte, muestran un conocimiento amplio sobre el ingreso al programa de “comedores comunitarios”. Agregado a lo anterior, los beneficiarios, de igual forma, conocen que el programa no puede usarse con fines electorales:

Porque a pesar que ve en la televisión que uno debe de denunciar a esas personas, no lo hace, y le digo porque a mí ya me pasó, el día que vienen se le cierra el mundo a uno, y para acabarla hasta de tonto le da uno la credencial, y ahí están las consecuencias de que gana el PRI y estamos como estamos (Karina, 32 años; Capulín de Bustos, Guanajuato).

Participación. El punto anterior también deja entrever la situación de la participación, en el sentido de las denuncias, pues las personas que participan en los comedores no confían en el proceso de denuncia.

Programas sociales en el Distrito Federal

En el Distrito Federal se encuentran dos tipos de comedores, los comunitarios y los públicos,³ ambos son parte de las políticas públicas del gobierno del Distrito Federal desde hace unos años, ambos fueron analizados bajo el estándar mínimo así como el programa “La protectora” de la delegación Miguel Hidalgo.⁴

³ El programa Comedores Públicos del GDF busca contribuir a garantizar el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad a través de comedores gratuitos que brinden una ración de alimento a la población que viva, trabaje o transite por unidades territoriales de alta y muy alta marginación. Éste considera como perfil prioritario la atención a niños y niñas, mujeres embarazadas o en lactancia, personas con algún tipo de discapacidad, enfermedades crónicas degenerativas, adultos mayores, personas en situación de calle, padres o madres solas, desempleados, personas afectadas por contingencias y migrantes e inmigrantes, no tiene costo.

⁴ Programa de Desarrollo Social de la Delegación Miguel Hidalgo que contiene seis subprogramas: apoyos económicos para adultos mayores (60 y más), para jefas de familia, personas con discapacidad, estudiantes de secundaria (Secundaria Sí) y promotores de “La protectora” además de apoyos con paquetes alimentarios.

Los resultados del análisis realizado para el caso de los comedores comunitarios arroja que en las dimensiones contraloría social, derechos humanos y educación cívica y participación existe una mayor vulnerabilidad toda vez que en esos rubros se encontraron pocos de los atributos a evaluar, lo que los ubica en la clasificación de débil. Destaca que en las dimensiones de transparencias y fiscalización el programa se ubica como fuerte.

CUADRO 61. *Cuadro resumen del Programa de Comedores comunitarios Distrito Federal: 2015*

	Débil	Medio	Fuerte
Transparencia			
Fiscalización			
Contraloría social			
DDHH y educación cívica			
Participación			

Nota: para “Débil” se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio” comprende la mitad de las cualidades o atributos, y “Fuerte” más de la mitad de los atributos.

En el Distrito Federal, la aplicación del estándar a los comedores públicos arroja una clasificación débil en las dimensiones de contraloría social, derechos humanos y educación cívica y participación, mientras que en las de transparencia y fiscalización el programa presenta un nivel de protección medio.

CUADRO 62. *Cuadro resumen del Programa de Comedores Públicos Distrito Federal: 2015*

	Débil	Medio	Fuerte
Transparencia			
Fiscalización			
Contraloría social			
DDHH y educación cívica			
Participación			

Nota: para “Débil” se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio” comprende la mitad de las cualidades o atributos, y “Fuerte” más de la mitad de los atributos.

Finalmente se analizó el programa de “La protectora” de la Delegación Miguel Hidalgo, en éste se ubicaron tres dimensiones débiles, la contraloría social, derechos humanos y educación cívica y participación. En un nivel medio se ubicaron las dimensiones de transparencia y fiscalización.

CUADRO 63. Cuadro resumen del Programa “La protectora” delegación Miguel Hidalgo 2015

	Débil	Medio	Fuerte
Transparencia			
Fiscalización			
Contraloría social			
DDHH y educación cívica			
Participación			

Nota: para “Débil” se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio” comprende la mitad de las cualidades o atributos, y “Fuerte” más de la mitad de los atributos.

En cuanto a la dimensión ciudadana del estándar mínimo para el Distrito Federal se encontró lo siguiente:

Derechos: educación cívica. Se preguntó sobre el conocimiento que tenían del programa como beneficiarios, la mayoría de las entrevistadas refirió desconocer sus derechos como parte del programa social, comentaron que a pesar de acudir a las capacitaciones nadie les habla sobre el tema. Relacionan sus derechos con el apoyo económico y la comida gratuita y piensan que deberían tener derecho a prestaciones de ley.

Mis únicos derechos son el apoyo económico y comida gratis (Cristina, 64 años; Tláhuac).

Deberíamos tener derecho a seguro social y prestaciones. Los únicos derechos son el apoyo económico y la comida gratis (Martha, 47 años; Cuauhtémoc).

Sólo una de las entrevistadas tenía más claro el concepto de derechos:

No, nadie nos los ha explicado pero yo los conozco, he investigado por mi cuenta. En ocasiones las personas del comité no tienen claros sus derechos y cuando dejan

de prestar sus servicios al comedor piden pago de aguinaldo y prestaciones. A mi nadie me ha explicado cuáles son mis derechos pero he investigado y dice que tengo derecho a que el gobierno me garantice una comida digna (Yarel, 23 años; Benito Juárez).

Participación. Sobre la transparencia del programa la mayoría refiere tener desconocimiento de los requisitos para el funcionamiento de este programa y en general de todos los programas del Gobierno del Distrito Federal:

No los conozco. Opino que falta mucha difusión sobre los programas y donde solicitarlos (Martha, 47 años; Cuauhtémoc).

Sobre el conocimiento de mecanismos de ingreso al programa, dos de las cocineras están familiarizadas con esta información, sin embargo el resto del equipo de trabajo lo desconoce:

Nos pidieron un proyecto que explicara por qué se quería el comedor, a qué tipo de población se iba a atender, la cantidad de beneficiarios, las condiciones socioeconómicas de la comunidad (Carmen, 64 años; Tláhuac).

Al preguntar sobre si tenían conocimiento de donde podrían poner una queja o sugerencia al programa, su respuesta fue que generalmente avisan cualquier circunstancia directamente a los monitores para que ellos hagan llegar sus observaciones a la Secretaría. Dijeron que saben que sí es posible poner la queja en las oficinas de comedores comunitarios de la Sedeso, pero no saben dónde hacerlo o si el trámite es fácil, sólo una de ellas mencionó haber intentado meter su queja sin recibir respuesta:

Desde el momento en el que nos hicimos cargo del comedor solicitamos apoyo de las autoridades y nunca hemos recibido atención ni de manera verbal ni por escrito. Acudí muchas veces, con oficio y he metido quejas por la falta de respuesta tanto en la delegación como en la Sedeso (Yarel, 23 años; Benito Juárez).

El grado de participación o de cohesión social a través del programa de comedores comunitarios es mínimo ya que por las propias características del programa no hay muchas alternativas de participación, no es necesaria la organización comunitaria para la permanencia, las personas que forman parte de los comités de administración

de cada comedor ven su labor más como un empleo que como una actividad de participación ciudadana o de labor social. Sólo dos de las entrevistadas mostraron algún grado de vinculación con su comunidad:

Brindo un apoyo social. Se aprende mucho del trato con la gente. Es una labor social (Yarel, 23 años; Benito Juárez).

La conflictividad de las comunidades en donde se encontraban los comedores fue variada, pues mientras en la zona centro (Cuauhtémoc) la preocupación principal era sobre temas de seguridad, al sureste (Tláhuac) refieren temas de marginación y condiciones mínimas de calidad de vida, en contraste con la demarcación Benito Juárez, donde no reconocen condiciones graves de inseguridad ni carencias importantes en la comunidad, la necesidad más importante mencionada estuvo relacionada con el número de adultos mayores que habitan en la colonia.

Pienso que hay muchos adultos mayores y la gran mayoría ya no realiza actividades productivas en la colonia (Yarel, 23 años; Benito Juárez).

Las actividades están bien repartidas en cada uno de los comités, cada quien tiene funciones específicas, por ejemplo en todos los casos la administradora es la persona encargada de realizar las compras y elaborar los reportes de gastos, pero con el resto de las actividades como la preparación de los alimentos y las labores de limpieza todas hacen de todo:

Hago de todo, apoyo a la encargada, sirvo mesas, recojo mesas, preparo alimentos (Martha, 47 años; Cuauhtémoc).

Análisis de los programas de desarrollo social en el Estado de México

Los programas estudiados en el caso del Estado de México fueron los comedores comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre del gobierno federal y “La protectora”⁵ (del gobierno estatal).

⁵ *La efectiva* es una tarjeta otorgada por el Gobierno del Estado de México dirigida a beneficiar a las familias mexiquenses: mujeres, hombres y niños. No se trata de un programa social en sí, ya que

Para el caso de los comedores comunitarios del Estado de México –de la Cruzada contra el Hambre– se tiene un resultado medio en la dimensión de transparencia y derechos humanos y educación cívica, fuerte en el de fiscalización y con una clasificación débil se ubican las dimensiones de contraloría social y participación.

CUADRO 64. *Cuadro resumen del Programa Comedores comunitarios del Estado de México: 2015*

	Débil	Medio	Fuerte
Transparencia			
Fiscalización			
Contraloría social			
DDHH y educación cívica			
Participación			

Nota: para “Débil” se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio” comprende la mitad de las cualidades o atributos, y “Fuerte” más de la mitad de los atributos.

En el caso del análisis del programa “La efectiva” destaca que las dimensiones de transparencia y contraloría social se ubicaron con una protección media mientras que las de fiscalización, derechos humanos y educación cívica y participación se ubican como débiles.

CUADRO 65. *Cuadro resumen del Programa “La efectiva”, Estado de México: 2015*

	Débil	Medio	Fuerte
Transparencia			
Fiscalización			

carece de reglas de operación, sino de un medio por el cual los beneficiarios pueden acceder a una “batería” de programas y apoyos económicos. Desde su origen (otorgada por Eruviel Ávila Villegas durante su campaña por la gubernatura del Estado de México, en 2011) ha tenido como meta impulsar programas tales como: atención y apoyo alimenticio a mujeres, becas educativas, culturales o deportivas, pensión para adultos mayores, útiles escolares gratuitos para niños de primaria, entre otros.

	Débil	Medio	Fuerte
Contraloría social			
DDHH y educación cívica			
Participación			

Nota: para “Débil” se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio” comprende la mitad de las cualidades o atributos, y “Fuerte” más de la mitad de los atributos.

En lo que respecta a la dimensión ciudadana del estándar mínimo de los programas sociales estudiados para el Estado de México se encontró lo siguiente:

DDHH y educación cívica. Del total de las personas que forman parte de los comedores, una parte son voluntarias, y a otras les “prometen” que les “otorgarán” beneficios:

Nos dieron una tarjeta desde el mes de semana santa, el gobierno (Lulú, 37 años; Coyotepec).

A nosotros nos dijeron que nos podrían dar todos los apoyos que bajaran, supuestamente, como Oportunidades, Padres, por eso nos emocionamos a trabajar, pero nosotros hasta ahorita no hemos recibido nada de esos apoyos que supuestamente nos iban a dar (Lulú, 37 años; Coyotepec).

O bien otro tipo de beneficios como lo son los alimentos: “[...] alimentos que nos brindan, los programas que llega a haber” (Ruth, 29 años; Nezahualcóyotl).”

Participación. La participación de las cocineras en el programa es agotadora, y en más de una ocasión se repite que “son voluntarias” y que les gusta lo que hacen, pero que necesitan más apoyo.

La mayor parte de los beneficiarios entrevistados desconocen parte de sus derechos.

Resumen de los programas sociales evaluados con el estándar mínimo: 2015

	Transparencia	Fiscalización	Contraloría social	DDHH y educación cívica	Participación
Comedores comunitarios DIF-Guanajuato					
Comedores Públicos Distrito Federal					
Comedores Comunitarios Distrito Federal					
“La protectora”					
Comedores Comunitarios Estado de México					
“La efectiva”					

Nota: para “Débil-gris suave”, se toman los que tienen menos de la mitad de las cualidades evaluadas; “Medio-gris moderado”, comprende la mitad de las cualidades o atributos; “Fuerte-gris intenso”, más de la mitad de los atributos.

Conclusiones

Tras el diagnóstico realizado con base en el estándar mínimo, queda claro que los programas de desarrollo social (tanto locales como federales) todavía se encuentran en una etapa donde pueden ser utilizados como una herramienta para conseguir votos, esto se ve reflejado en las narrativas de la dimensión de “ciudadanía”, y en los resultados de las otras dos dimensiones, donde queda demostrado que con respecto a la participación hay un largo tramo para poder subsanar las deficiencias existentes. Esta afirmación encuentra sustento en el hecho de que, en general, la calificación más alta en ese rubro es para la dimensión normativa respecto de la dimensión institucional y ciudadana.

Así, durante el repaso de las normativas, del entramado institucional y de las entrevistas a la ciudadanía se observa la constante falta de participación de la misma en las dimensiones relacionadas con este tema, lo que deja en los programas amplios espacios sin vigilancia ciudadana y sin los aportes de ésta.

Aunado a dicha problemática se debe decir que esta deficiencia en el fortalecimiento de la participación va de la mano con la identificación de los programas sociales como dádivas a personas “beneficiarias”, la cual fue encontrada en las entrevistas. Esto nos habla de que, en programas sociales, sigue sin asumirse una visión de la ciudadanía como personas con capacidad de agencia o como portadoras de derechos.

Si bien la mayoría de los estados y el Distrito Federal, acorde con los resultados obtenidos de esta investigación, tienen “buenas prácticas” respecto de la transparencia y la fiscalización de los programas, lo cierto es que en todos los casos la dimensión normativa es siempre más avanzada que la dimensión institucional, hecho que resulta preocupante toda vez que pone de manifiesto un problema grave de implementación donde las políticas están lejos de instrumentar y conseguir aquello para lo cual fueron creadas.

Acorde con la aplicación de este estándar mínimo, los programas menos vulnerables son los comedores comunitarios del DIF de Guanajuato y los comedores comunitarios del Distrito Federal que cuentan con una ligera posición adelante en relación con los demás programas aquí estudiados. Un poco más abajo se ubica el programa de comedores comunitarios del Estado de México, pertenecientes a la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Los programas más vulnerables de acuerdo con esta evaluación son la tarjeta “La efectiva”, “La protectora” de la delegación Miguel Hidalgo y el programa de comedores públicos del Distrito Federal.

Como cierre se puede decir que, en general, los seis programas estudiados deben trabajar en buscar herramientas que les permitan tener un blindaje más fuerte de cara a las próximas elecciones, principalmente en los rubros de participación ciudadana, contraloría social y los de derechos humanos y educación cívica, donde el déficit es mayor.

Conclusiones

El objetivo general de este proyecto consistió en proponer medidas más efectivas para el blindaje electoral de la política social a los órganos electorales y órdenes de gobierno, mediante la identificación de espacios o áreas que faciliten el uso de los programas y acciones sociales del gobierno federal, y tres gobiernos estatales (Estado de México, Guanajuato y Distrito Federal) para la compra, coacción o inducción del voto.

Este reporte integra, por un lado, la revisión de la normatividad vigente que el Estado Mexicano contempla para lograr la equidad electoral vigilando el mal uso de recursos públicos, así como las medidas de blindaje implementadas en el marco del proceso electoral de 2015 por parte de las dependencias de gobierno que tuvieron a su cargo la ejecución de algún programa social, tanto a nivel federal como de los tres estados analizados. Por otra parte identifica los niveles de transparencia de los programas sociales que fueron objeto de estudio y, finalmente, presenta un trabajo de campo que permitió observar los principales puntos débiles de los programas Comedores Comunitarios y la percepción de los beneficiarios sobre el uso electoral de los programas.

Para el cumplimiento del objetivo general se contemplaron tres objetivos específicos cuyos resultados se presentaron en los capítulos anteriores y se sintetizan a continuación:

OBJETIVO 1: IDENTIFICAR Y ANALIZAR LA EVOLUCIÓN Y PERTINENCIA
DE LAS MEDIDAS DE BLINDAJE ELECTORAL DE LOS PROGRAMAS
Y ACCIONES SOCIALES

Los capítulos 1, 2 y 3 contribuyen a este objetivo. En ellos se estudió la norma vigente en materia de blindaje electoral, entendido como el conjunto de acciones que realiza el Instituto Nacional Electoral (INE) “junto con instituciones de la administración pública federal, estatal y local, y organismos electorales, para garantizar que todos los recursos públicos, y programas sociales se gestionen de forma transparente, sin un fin político electoral”.¹

Como se pudo observar, a pesar del énfasis que en esta definición tiene el uso de recursos públicos y de programas sociales con fines electorales, la norma vigente se centra principalmente en el uso de recursos en general y, primordialmente, en el tema de la publicidad. De tal modo que las menciones al uso de programas sociales que se pueden encontrar principalmente en los artículos 134 y 41 constitucionales, no son explícitas sobre la forma en la cual se configura dicho uso, de manera que, como se ve en el capítulo que analiza quejas, es sumamente complejo consignar a alguien por este delito o al menos hacer que prosperen las denuncias de tipo administrativo al existir dentro de esta normatividad lagunas que no permiten una interpretación explícita de las prácticas que están sucediendo en la realidad.

El capítulo 2 presenta un recorrido histórico de los mecanismos de blindaje electoral implementados en nuestro país. Uno de los objetivos de realizarlo consistía en señalar si las modificaciones a la norma electoral han significado cambios también en el tema de blindaje, situación que no ocurre, según lo analizado.

El recorrido histórico nos arroja una serie de acciones desarticuladas en general con avances y retrocesos donde se observan periodos en los cuales se ha dado mayor énfasis al tema desde el Poder Ejecutivo por impulso de instancias internacionales como el PNUD y de la sociedad civil, así como periodos donde el Poder Legislativo ha desarrollado también un papel importante. Debe señalarse que un momento clave en el desarrollo del blindaje fueron los años 2002 y 2003, cuando se aprueban dos normas sustantivas: la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Desarrollo Social.

¹ Instituto Nacional Electoral [<http://norma.ine.mx/es/web/normateca/glosario-electoral#b>].

Las medidas no han variado desde los inicios de la década de 1990 salvo por la formalización de algunas en las normas, es el caso de aquellas medidas que fortalecen la transparencia de los programas sociales (publicidad de los padrones, publicación de programas en el presupuesto, publicación de reglas de operación, etcétera). Entre las medidas que se realizan constantemente en los procesos electorales, pero que no están formalizadas en la ley, se encuentran las firmas de convenios entre dependencias e instancias involucradas, capacitación a ciudadanos y servidores públicos, emisión de publicaciones a manera de guías que buscan orientar a funcionarios y ciudadanos sobre estas conductas, la emisión de acuerdos, de circulares, el resguardo vehicular, el resguardo de equipos de comunicación, la suspensión de entregas de materiales o insumos de programas sociales en época electoral.

Las medidas de blindaje implementadas durante el proceso electoral 2015 se abordan en el capítulo 3 a partir de fuentes como solicitudes de información y revisión de páginas institucionales. Se estudiaron las medidas de las dependencias federales a quienes se dirigieron solicitudes de información con la finalidad de detectar si estaban familiarizados con el tema. Esto toda vez que, a pesar de que prácticamente todas las dependencias manejan programas sociales, persiste una percepción generalizada de que el tema del uso de los programas sociales con fines electorales es materia sólo de la Secretaría de Desarrollo Social. Las respuestas a las solicitudes de información corroboran esta percepción, pues casi todas ellas refirieron a la normatividad vigente haciendo énfasis en la difusión o llamado a sus servidores públicos para no hacer mal uso de los recursos que manejan o centrándose en la capacitación a servidores públicos impartida por la Fepade. Únicamente la Sedesol reporta acciones complementarias más amplias como el resguardo vehicular, las estrategias de capacitación con servidores públicos y con usuarios de sus programas o la elaboración y difusión de publicaciones.

De tal modo, se observa que la mayoría de las estrategias de blindaje electoral implementadas por dependencias se centraron en vigilar la conducta de los servidores públicos y promover entre éstos el respeto a la normatividad electoral a partir de su difusión o de la capacitación a éstos. Así, se observa una falta de medidas dirigidas a difundir entre la ciudadanía sus derechos como usuarios de programas o capacitarles, salvo en el caso de la Sedesol que publicó una guía dirigida a “beneficiarios” de los programas sociales y capacitó a más de 200 mil

personas, o de la Fepade que también dirigió parte de su difusión y capacitación a la ciudadanía.

Un resultado importante es que no existe una política sistemática de blindaje electoral, ni entre procesos electorales como se observó en el capítulo histórico, ni entre las dependencias ni entre los diversos órdenes de gobierno. Aunada a la estrategia de blindaje electoral de la Sedesol (que es la única que podría calificarse como sistemática), a nivel federal en 2015 las otras acciones más importantes fueron las realizadas por los órganos electorales: Fepade e INE. Cabe señalar que la Fepade, que se encontraba sin titular desde la última reforma electoral, y cuyo nuevo fiscal fue nombrado a unos meses de que se realizara la jornada electoral, es la instancia —después de la Sedesol— que implementó más acciones; sin embargo, sus recursos y capacidad de difusión fueron sumamente limitados.

En el caso de las medidas implementadas por el INE destacó el Acuerdo INE/CG67/2015, que fue impugnado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en una clara acción de rechazo al fortalecimiento del blindaje electoral. Ello a pesar de que el acuerdo sólo retoma lo que ya está plasmado en la ley.

Si bien se aprecia la colaboración interinstitucional, preocupa la práctica de firmar “convenios de colaboración” o “convenios marco” en pleno proceso electoral sin tiempo para que las acciones ahí acordadas sean implementadas durante esa etapa. Ejemplo de ello es el poco avance en la implementación de acciones contenidas en los convenios firmados por el INE, sobre las cuales INCIDE Social dirigió a ese órgano una solicitud de información, de cuya respuesta queda claro que no se avanzó mucho en la implementación.

Si bien para el proceso electoral 2014-2015 el INE, la Fepade y la Secretaría de Gobernación emitieron lineamientos generales para asegurar la no utilización de los recursos públicos con fines electorales, así como la suspensión de la propaganda gubernamental y la difusión de los delitos electorales, estas medidas no repercuten en todas las dependencias y entidades del gobierno federal, mucho menos en el plano estatal y municipal.

En lo concerniente a las medidas de blindaje implementadas en las tres entidades estudiadas, sólo el Distrito Federal y el Estado de Guanajuato contemplaron medidas adicionales a las establecidas por la ley. El Estado de México, aun cuando es la entidad más grande del país y tiene el mayor número de denuncias en la Fepade,

no implementó ninguna medida adicional a lo establecido en la ley estatal, salvo por el acuerdo del IEEM, en el cual esta instancia se exhorta a sí misma.²

En el Distrito Federal, las medidas de blindaje consistieron en la suspensión de propaganda institucional, difusión de lineamientos de actuación para los servidores públicos de la administración local, suspensión de la difusión de los programas sociales, prohibición para utilizar o aplicar programas del 5 de abril al 7 de junio y la integración de una Unidad Especializada de Vigilancia Electoral. Destaca que todas estas medidas adicionales tuvieron un carácter formal ya que fueron emitidas como acuerdos y publicadas en el diario oficial dotándoles de un carácter vinculatorio. El Estado de Guanajuato por su parte, implementó medidas adicionales de blindaje consistentes en la elaboración y difusión de materiales internos de actuación para servidores públicos, actividades de capacitación, difusión de comunicados internos.

El caso de la colaboración entre el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el GDF debe ubicarse como una buena práctica en materia de blindaje a programas sociales, ya que esta colaboración derivó en la publicación en la página del órgano electoral (abril de 2015), del listado de programas que estarían vigentes durante abril y mayo, con las direcciones y fechas, entre los cuales estaban los comedores públicos y comunitarios de la entidad, así como las entregas de tarjetas del Programa de Pensión Alimentaria “Nueva vida a los 68 años”. Más adelante, a unos días del cierre del proceso electoral y después de la reunión con el IEDF, el GDF anunció la cancelación de todas las entregas de programas. Esta acción y la publicación de la información sobre entregas constituyen un importante abono a la transparencia en el manejo de los programas en época electoral que no se ha presentado ni a nivel federal ni en otras entidades del país.

En el caso del gobierno del Estado de México, basado en el código electoral estatal, se emitió en la *Gaceta* el listado de los programas que no debían suspenderse en periodo electoral sin especificar ninguna información adicional que, como en el caso del Distrito Federal, contribuyera a una mayor transparencia.

Así, desde la perspectiva del Observatorio de Política Social y Derechos Humanos de INCIDE Social, son tareas pendientes en materia de blindaje:

² Acuerdo IEEM/CG/157/2015 “Por el que se determina la difusión de medidas y acciones específicas a efecto de evitar que se ejerza presión sobre el electorado, así como la compra, coacción e inducción del voto en el proceso electoral local 2014-2015”.

1. Ampliar las acciones establecidas por la Sedesol hacia todas aquellas dependencias que manejan programas sociales.
2. Establecer las medidas de difusión, capacitación y colaboración en materia de blindaje desde el inicio del proceso electoral y posteriormente a la jornada electoral.
3. Definir como prioridad, en las estrategias de blindaje, la protección de los “beneficiarios” en su acceso a los programas sociales; se debe recordar que el objetivo de la política social es resarcir las condiciones de pobreza y desigualdad en la sociedad; a su vez, la superación de estas condiciones es imprescindible para la construcción de ciudadanía.
4. Reforzar en las dependencias federales e instancias de gobierno estatales y municipales responsables de la operación de programas, la importancia de cumplir con las medidas de blindaje vinculadas con la protección de programas sociales como es la publicación de padrones, la clarificación de los presupuestos y la publicación de reglas de operación.
5. Replicar en las demás entidades federativas la práctica realizada en este proceso electoral por el IEDF y el GDF, en la cual se publicó toda la información relativa a las entregas y direcciones vinculadas con los programas sociales que permanecerían en ejecución, con la finalidad de que la sociedad civil y ciudadanía interesada pueda verificar que éstas sean imparciales.

OBJETIVO 2: IDENTIFICAR LOS PROGRAMAS Y ACCIONES SOCIALES MÁS SUCEPTIBLES PARA USO ELECTORAL

Para efectos de este objetivo, en el capítulo 4 se llevó a cabo la búsqueda y revisión de los programas sociales vigentes; monitoreo de noticias sobre presuntos actos de desvío de recursos, uso de programas sociales y compra y coacción del voto; quejas y denuncias interpuestas en el marco del proceso electoral; así como trabajo de campo consistente en visitas de verificación a comedores comunitarios y entrevistas a profundidad con usuarios de programas sociales.

En el análisis de programas sociales se realizó una revisión a nivel federal y en los tres estados estudiados (Distrito Federal, Estado de México y Guanajuato). Los objetivos de esta tarea consistían en contar con un inventario actualizado que permitiera puntualizar los programas existentes en cada ámbito estudiado, lo cual

nos lleva al primer hallazgo que es la falta de claridad en el ámbito estatal sobre los programas existentes. Esta situación ya no es problemática en el plano federal donde el monitoreo, seguimiento y evaluación de programas se ha fortalecido desde la creación del Coneval, aunado a una legislación más exigente sobre los elementos identificados como clave para asegurar la transparencia y fortaleza de los programas: la publicidad de reglas de operación, padrones de beneficiarios y presupuesto.

Así, de la consulta realizada a distintas fuentes (inventario de Coneval, diarios oficiales de los estados y páginas de internet y presupuestos) se encontró disparidad en la información referente a los programas aplicables en los estados, dificultando la evaluación y seguimiento de los mismos.

La falta de homogeneidad en materia de transparencia en los estados provoca que cada uno de los entes obligados publique la información relativa a la forma de operar los programas sociales de forma disímil, generando opacidad en el manejo de los recursos públicos. Es el caso de las reglas de operación y de la publicación del listado de programas vigentes para este ejercicio presupuestal. Igualmente, la evaluación de la política social y los programas sociales adquiere un carácter muy diverso; así, mientras que el Distrito Federal y el Estado de México cuentan con instancias de evaluación, Guanajuato carece de ésta. Mención aparte merece la práctica detectada en el Distrito Federal donde si bien existe la disposición para que las reglas de operación de los programas sociales sean publicadas de manera previa a los ejercicios presupuestales, en la *Gaceta del Distrito Federal* se encontraron “notas aclaratorias”, en las cuales se detectó la modificación de elementos importantes en el caso de algunos programas sociales destacando “La protectora” de la delegación Miguel Hidalgo.

El segundo apartado consistió en el monitoreo de medios realizado del 12 de febrero al 16 de junio sobre temas relacionados con el uso indebido de recursos o bienes públicos, compra y coacción de voto, uso de programas sociales con fines electorales, medidas de blindaje, y denuncias interpuestas ante instancias electorales. A través de dicho monitoreo se detectó que en las tres entidades, la principal denuncia estuvo vinculada con el uso de programas sociales y compra y coacción del voto. La dependencia más mencionada por presunto uso de programas fue la Sedesol, mientras que los programas más señalados fueron: a nivel federal el de entrega de televisores (de la SCT) y el Programa de Empleo Temporal; en las entidades federativas el programa de entrega de tarjetas “La efectiva” en el Estado de

México y el programa “Por Tí” en la delegación Coyoacán en el Distrito Federal. En Guanajuato principalmente se señaló al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Además de algunos esfuerzos periodísticos de investigación, se debe señalar que en gran medida las fuentes de las notas presentadas abordan las denuncias interpuestas por partidos políticos ante las instancias electorales. Otro aspecto relevante es que en el caso del programa de entrega de televisores de la SCT se dio la percepción entre la ciudadanía de que la Sedesol era la dependencia que hacía entrega, ya que se utilizaron sus padrones de beneficiarios; de ahí la importancia de que las medidas de blindaje y la vigilancia sobre las entregas de apoyos materiales o recursos de los programas sociales, abarque a todas las dependencias de la administración pública que manejan este tipo de programas.

El tercer apartado aborda el estudio de las quejas interpuestas ante los distintos órganos electorales administrativos y jurisdiccionales durante este proceso electoral. La información en el caso del INE, IEDEF, IEEM, IEEG fue obtenida mediante solicitudes de información dirigidas a esas instancias, mientras que la información relativa al TEPJF se obtuvo de consulta directa en la página de internet de dicho órgano.

Del análisis de las quejas se desprende que en los últimos años las denuncias interpuestas por el delito electoral de compra y coacción del voto, a través de los programas sociales han disminuido con respecto a otros delitos, como las violaciones al padrón electoral y por la duplicidad de credenciales de elector en diferentes direcciones (*turismo electoral*).

A la fecha, la Fepade presenta un rezago en materia de desahogo de las denuncias presentadas en procesos electorales debido al poco personal con el que actualmente cuenta (aproximadamente 80 agentes del Ministerio Público (MP) para todo el país), y la falta de recursos económicos que le permitan operar de forma rápida y expedita en atención a los delitos.

De las quejas presentadas en el INE y el TEPJF, la mayoría fueron interpuestas por partidos políticos en contra de los gobiernos federal y estatal. Sin embargo, la mayoría de éstas fueron desechadas por falta de elementos probatorios debido, muy probablemente, a un desconocimiento de la normatividad de parte de los quejosos o denunciantes.

Existe la tendencia de que quienes presenten denuncias por el uso de programas sociales sean los partidos políticos de oposición al partido que se encuentra en el gobierno en turno, por lo que en estos casos puede pensarse que las denuncias tienen muchas veces un uso partidista en periodos de campañas electorales.

Predomina una interpretación generalizada en las denuncias de que la publicidad de un programa por sí misma induce al voto en favor del partido en el gobierno. Sin embargo, desde el punto de vista normativo y según lo ha mostrado el criterio del TEPJF, no se puede demostrar que la publicidad induzca al voto, por lo que sería importante normar el contenido y la forma de la comunicación social de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, a fin de que no se identifiquen los logros de un programa con el gobierno. Otra constante es la presentación de denuncias que carecen en la mayoría de los casos de evidencias que definan con exactitud el tiempo, lugar y modo en que ocurrió el delito.

Las denuncias interpuestas ante los órganos electorales del Estado de México, Guanajuato y del Distrito Federal revelan la misma tendencia que a nivel federal hacen los partidos políticos para usar este recurso como un medio para acusar al gobierno en turno, argumentando que los programas benefician al partido en el poder durante las elecciones. De tal suerte que en el Estado de México, la mayoría de las denuncias provinieron del PAN, mientras en Guanajuato del PRI y en el Distrito Federal de Morena y otros ciudadanos.

Derivado de lo anterior se evidencia un desconocimiento generalizado de la normatividad y del procedimiento para que una queja o denuncia sea viable.

El cuarto apartado presenta el trabajo de campo realizado en el marco de este proyecto. De los tres estados en que se realizó la labor de visitas a comedores comunitarios y entrevistas a profundidad resalta el desconocimiento general de los beneficiarios sobre las reglas de operación, lo cual puede deberse a la falta de información que reciben del programa o bien, a un escaso conocimiento de sus derechos. Se muestra como una generalidad que los beneficiarios perciben a los programas más como un “apoyo” que como un derecho.

Aunado a lo anterior, no se encontraron referencias directas al mal uso de recursos o condicionamientos de programas, pero en algunos casos, refirieron como práctica común la entrega de materiales o apoyos de forma discrecional. Ejemplo de ello es que en el caso de Guanajuato se incluyó carne en el menú justo días antes

de la jornada electoral, aunque los usuarios señalan que esto no fue un elemento condicionante de su voto. Asimismo, las usuarias mostraron conocimiento de los delitos electorales, pero consideraron que quejarse o denunciar no cambia las cosas.

Por otro lado, prevalece una percepción de que los programas sociales dependen del partido que está en el gobierno y de la organización misma de los beneficiarios, así como el desconocimiento de los mecanismos para interponer quejas sobre irregularidades del programa. Cabe señalar que la investigación nos arroja como resultado que, en el caso de las mujeres, los programas de comedores comunitarios contribuyen a reproducir los roles de género tradicionales, en donde la inserción al programa les implica un mayor tiempo de trabajo no remunerado.

A partir de estos hallazgos se realizan las siguientes propuestas.

- Se sugiere que la Ley General de Desarrollo Social establezca un concepto más claro y amplio de lo que es un programa social a efectos de que dicha definición permee más adelante a las entidades federativas.
- Para el próximo proceso electoral se sugiere que el INE en conjunto con los organismos públicos electorales, realice un exhorto a los gobiernos estatales y municipales para que se publiquen desde el inicio del proceso electoral en octubre del año anterior al día de la jornada, las listas de los programas sociales incluyendo su presupuesto.
- Se esperaría que la siguiente legislatura realice un exhorto similar a los gobiernos de las entidades.
- Atendiendo al nuevo carácter autónomo del Coneval se sugiere que se legisle para que en las evaluaciones que realiza a los programas sociales identifiquen también la vulnerabilidad que tienen éstos para ser utilizados con fines electorales.
- Después de analizar las denuncias, la mayoría de las cuales fueron desechadas por falta de elementos, es necesario pensar en un mecanismo plural de transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a programas de carácter social, a través de comités ciudadanos con facultades de iniciar denuncias por irregularidades por parte de servidores públicos, y cuyo testimonio, aunado a las pruebas presentadas en una denuncia, serían la base fundamental para que la Fepade inicie el proceso de investigación. Dichos comités estarían conformados por ciudadanos ajenos a los padrones de beneficiarios de los programas sociales, a fin de garantizar la imparcialidad.

- Es importante iniciar una reflexión amplia sobre la viabilidad y pertinencia de normar el contenido y la forma de la comunicación social de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, a fin de atender la percepción ciudadana según la cual se identifiquen los logros de un programa con el gobierno.
- En el plano normativo hay un gran avance en lo relativo a los delitos por uso del padrón electoral y duplicidad de credenciales de elector (turismo electoral) lo que es evidente en las consignaciones que realizan los ministerios públicos, sin embargo, es un hecho que debe revisarse la norma vinculada con el uso de programas sociales ya que éstas no prosperan ni hay muchas consignaciones por dicha temática.
- Se sugiere como un primer paso realizar una mayor difusión con la ciudadanía sobre los elementos que requieren los ministerios públicos para que las denuncias prosperen, las llamadas circunstancias de tiempo, modo y lugar.
- Es necesario crear una cultura de la denuncia, a partir de la difusión de información de los delitos electorales para que los ciudadanos los denuncien, no sólo en periodos electorales sino de forma permanente.

OBJETIVO 3: IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS QUE FACILITAN
EL USO ELECTORAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS
DE LA EVALUACIÓN DE ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES
DEL GOBIERNO FEDERAL Y TRES GOBIERNOS ESTATALES

Si bien a lo largo de los capítulos anteriores se pudieron ubicar algunos elementos que facilitan el uso electoral de los programas sociales, con la aplicación del estándar mínimo en el capítulo 5 se abundó en esta tarea de evaluación. La herramienta se aplicó para seis programas sociales que operan en las tres entidades federativas (de las cuales uno es federal): comedores comunitarios del DIF del estado de Guanajuato, los comedores públicos del Gobierno del Distrito Federal, los comedores comunitarios en el Distrito Federal, el programa de: “La protectora” de la delegación Miguel Hidalgo, el programa de los comedores comunitarios de “Sin hambre” del gobierno federal en el Estado de México y, el programa de “La efectiva” del gobierno del Estado de México.

Se seleccionaron los programas de comedores comunitarios ya que en todas las entidades fueron los que continuaron en operación durante todo el proceso electoral,

y los otros dos programas fueron seleccionados debido a que en el monitoreo de medios de comunicación se ubicaron como algunos de los que tuvieron más notas o denuncias.

Tras el diagnóstico realizado con base en el estándar mínimo para la protección de los programas sociales, queda claro que los programas de desarrollo social (tanto locales como federales), presentan todavía muchas áreas de oportunidad. Se debe recordar que el estándar califica: 1. Aquellos espacios que pueden ser aprovechados para utilizar un programa social con fines proselitistas. 2. La capacidad con la que cuentan los beneficiarios para hacer uso de los distintos mecanismos que les otorga el programa para el ejercicio de sus derechos.

De la aplicación del estándar se desprende la necesidad de fortalecer o construir mayores espacios para la participación de la ciudadanía, en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas sociales.

Aunada a esta problemática general se debe decir que esta deficiencia en el fortalecimiento de la participación va de la mano con la identificación de los programas sociales como dádivas a personas “beneficiarias”, de manera que en programas sociales sigue sin asumirse una visión de los ciudadanos como personas con capacidad de agencia o como portadores de derechos.

Por otra parte, si bien la mayoría de estos programas tuvieron buenos avances con respecto a las dimensiones de transparencia y fiscalización que mide esta herramienta, el aspecto normativo siempre es más avanzado que el institucional; poniendo de manifiesto la existencia de posibles problemas en la implementación.

En general, los seis programas de desarrollo social estudiados tienen áreas de oportunidad, las cuales se pueden mejorar a efectos de contar con un mayor blindaje durante las elecciones, los mayores déficits observados se ubican en los rubros de participación ciudadana, contraloría social y los de derechos humanos y educación cívica.

Derivado de lo anterior se propone:

- Fortalecer la participación de la ciudadanía en tres aspectos: diseño, implementación y evaluación de los programas sociales.
- Revisar a fondo los mecanismos con los cuales cuentan los programas para que los usuarios interpongan quejas, evalúen su funcionamiento y participen en su mejora.

En México hemos pasado de una etapa de normalización de los procesos electorales donde la organización de las elecciones se encuentra consolidada (aun con los cambios que implicaron las nuevas disposiciones electorales), a otra etapa donde la preocupación se centra en la aplicación del estado de derecho para alcanzar la equidad en la contienda. Para ello resulta indispensable el fortalecimiento del blindaje electoral de los programas sociales, sobre todo porque están enfocados al abatimiento de la pobreza y el rezago social, en un país donde en los últimos dos años las personas que viven en situación de pobreza aumentaron en 2 millones, dando en total una población de 55.3 millones de personas que por su condición se encuentran expuestas a ser utilizadas por los actores políticos en contextos electorales.

Con los resultados de este estudio, el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos de INCIDE Social busca contribuir a dicho fortalecimiento de cara a la consolidación de procesos electorales más equitativos en los que todas las personas, independientemente de su condición de pobreza, puedan ejercer libremente sus derechos políticos.

Bibliografía

- Ackerman John M. e Irma Eréndira Sandoval (2007). *Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México. Teoría, práctica y propuestas*, PNUD.
- Altamirano, Mijael (2010). “Democracia, clientelismo político y blindaje electoral”, *Revista Fepade Difunde*, núm. 19, junio 2010, Fepade.
- Conapo (2010). *Índice de marginación por localidad 2010*.
- Coneval (2014). *Medición de la pobreza 2014* [http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf].
- Cunill Nuria (2007). *La rendición de cuentas y control social. Una aproximación conceptual*, PNUD.
- DECA, Equipo Pueblo (2012). *Informe de observación electoral 2012*.
- DIF (2014). *Reglas de operación del programa alimentario para el ejercicio fiscal 2014* [http://www.dif.guanajuato.gob.mx/html5/normatividad/2014/daa/REGLAS_DE_OPERACION_DEL_PROGRAMA_ALIMENTARIO_PARA_EL_EJERCICIO_FISCAL_2014.pdf], fecha de consulta: 18 de agosto.
- Ek, V. (2012). “Capacidades locales para la alimentación en comunidades mayas de Yucatán”, *Aquí estamos*. Revista de exbecarios indígenas del IFP, año 9, núm.16, México, CIESAS, pp. 31-39.
- Esquivel (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder político y económico* [http://cambialasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf]
- Granados, Miguel Ángel (2009). *Derecho penal electoral*, México, Porrúa.
- Hevia de la Jara Felipe (2007). *Contraloría social y protección de programas sociales*, PNUD.
- Hevia de la Jara, Felipe (2010). “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz”, *Desacatos*, núm. 34, septiembre-diciembre, CIESAS, pp. 119-132.

- INSP (2012). *Encuesta nacional de salud y nutrición 2012* (Ensanut).
- Jusidman, Clara (2007). *Ciudadanía social y derechos políticos*. PNUD.
- López Acosta, Santiago (2014). “La reforma político electoral mexicana de 2014”. *SDP Noticias*, 18 de abril [<http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/04/19/la-reforma-politico-electoral-mexicana-de-2014>].
- Murayama, C. (2013). “La observación electoral en México: de la democratización a la consolidación democrática”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, pp. 3-38.
- Parametría (2013). Carta paramétrica, “Mexicanos dudan del blindaje a programas sociales” [http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4552].
- PNUD-UNAM (2013). *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, México, pp. 3-38.
- Ponte Durand, Víctor Manuel (2007). “Cultura política y participación ciudadana”, en *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, Segob, pp 155-182.
- Sedesol (2013), *Lineamientos específicos para el programa de comedores comunitarios, en el marco de la cruzada nacional contra el hambre* [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/2_Normas/2_Sustantivas/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios.pdf/18/08/2015/14:02].

Solicitudes de información

- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade)
- Gobierno del Distrito Federal
- Gobierno del Estado de México
- Gobierno del Estado de Guanajuato
- Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG)
- Instituto Nacional Electoral (INE)
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa)
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT)
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
- Secretaría de Economía (SE)
- Secretaría de Educación Pública (SEP)

- Secretaría de Energía (Sener)
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
- Secretaría de Salud (Ssa)
- Secretaría de Turismo (Sectur)

Páginas web

- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) [www.blindajeelectoral.gob.mx]
- Gobierno del Distrito Federal [www.df.gob.mx]
- Gobierno del Estado de México [www.edomex.gob.mx]
- Gobierno del Estado de Guanajuato [www.guanajuato.gob.mx]
- Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) [www.iedf.org.mx]
- Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) [www.ieem.org.mx]
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) [www.ieeg.org.mx]
- Instituto Nacional Electoral (INE) [www.ine.mx]
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) [www.sedesol.gob.mx]
- Sin Hambre [www.sinhambre.gob.mx]
- *Diario Oficial de la Federación* [www.dof.gob.mx]
- Coneval [www.coneval.gob.mx]
- Secretaría de Desarrollo Social GDF [www.sds.df.gob.mx]
- *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [www.consejeria.df.gob.mx]
- Sistema de Información del Desarrollo Social [www.sideso.df.gob.mx]
- Evalua DF [www.evalua.df.gob.mx]
- *Periodico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* [www.periodico.guanajuato.gob.mx]
- Secretaría de Desarrollo Social y Humano [www.desarrollosocial.guanajuato.gob.mx]
- Secretaría de Desarrollo Social Estado de México [www.sedesem.edomex.gob.mx]
- *Gaceta del Gobierno del Estado de México* [www.legislacion.edomex.gob.mx]
- Presupuesto de Egresos de la Federación [www.shcp.gob.mx]
- Presupuesto Guanajuato [www.paquetefiscal2015.guanajuato.gob.mx]
- Presupuesto Estado de México [www.edomex.gob.mx]
- Presupuesto Distrito Federal [www.finanzas.df.gob.mx]

*El Blindaje electoral a
programas sociales:
evolución, avances y retos*

se terminó de imprimir en septiembre de 2015,
la producción estuvo al cuidado de mc editores,
Selva 53-204, colonia Insurgentes Cuiculco, 04530,
México, Distrito Federal, 5665 7163,
mceditores@hotmail.com.
La edición consta de 500 ejemplares.





La presente publicación fue elaborada con recursos públicos federales procedentes del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2015, administrados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos