



ESTÁNDAR MÍNIMO PARA LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

U N A H E R R A M I E N T A D I A G N Ó S T I C A



Estándar mínimo de protección de programas sociales. Una herramienta diagnóstica es un proyecto de INCIDE Social, A.C., realizado en 2009 en el marco de actividades del Comité Conciudadano para la Observación Electoral.

Objetivos

- Desarrollar un instrumento que permita identificar los espacios o áreas que facilitan la compra, coacción o inducción del voto a través de los programas sociales locales.
- Proporcionar instrumentos de fácil acceso y uso a las organizaciones de la sociedad civil que realizan observación de los procesos electorales.
- Posicionar en la agenda pública la importancia de la protección de programas sociales estatales y municipales.





**ESTÁNDAR MÍNIMO
PARA LA PROTECCIÓN
DE PROGRAMAS SOCIALES**

U N A H E R R A M I E N T A D I A G N Ó S T I C A

**ESTÁNDAR MÍNIMO
PARA LA PROTECCIÓN
DE PROGRAMAS SOCIALES**

U N A H E R R A M I E N T A D I A G N Ó S T I C A



INCIDE social

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, A.C.

**Alfonso Celestino Pérez
Héctor E. Nájera Catalán**

Estándar mínimo para la protección de programas sociales
Una herramienta diagnóstica

Colaboración especial:
Joaquín Osorio (ITESO)
Francisco Talavera (CIESAS)

Primera edición: abril de 2010

ISBN: 978-607-95104-9-7

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.
Hilario Pérez de León núm. 80
Col. Niños Héroes de Chapultepec
03440 Ciudad de México
Tel. (52) (55) 55 90 87 54
www.incidesocial.org

Impreso en México • *Printed in Mexico*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
1. INTRODUCCIÓN	8
2. APROXIMACIÓN TEÓRICA	10
3. ESTÁNDAR MÍNIMO PARA LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DESCRIPCIÓN DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA	12
4. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA	14
5. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL PROGRAMA	23
ANEXO 1. GLOSARIO	
ANEXO 2. INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS PARA LA CAPTACIÓN DE INFORMACIÓN CUALITATIVA	
BIBLIOGRAFÍA Y SUGERENCIAS DE LECTURA	

PRESENTACIÓN

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., es una organización de la sociedad civil que busca contribuir al mejoramiento del desarrollo social, a la construcción de ciudadanía y cultura democrática, mediante la generación, promoción y divulgación de iniciativas; al fortalecimiento de la gestión de las instituciones del Estado; así como impulsar la investigación, la educación y la capacitación.

El tema de democracia es un eje básico de trabajo para INCIDE Social, y de éste se han derivado múltiples proyectos y propuestas. Una de las iniciativas ha sido la participación en la constitución y fortalecimiento del proyecto del Comité Ciudadano para el Seguimiento del Proceso Electoral. Desde su creación en 2006, el objetivo fundamental de este proyecto, conformado por distintas organizaciones, intelectuales y expertos, ha sido ampliar la experiencia de observación electoral a todo el proceso de organización de las elecciones.

Pese a que en los últimos años se han generado diversas metodologías para el seguimiento de los procesos electorales, existen algunos fenómenos difíciles de observar debido a la carencia de instrumentos metodológicos. En los contextos electorales se intensifican las acciones dirigidas a comprar, coaccionar o inducir el voto de la ciudadanía a favor de cierto partido o candidato. Dentro de estas estrategias está el uso discrecional de los recursos públicos, mecanismo mediante el cual se pretende vulnerar el derecho ciudadano al voto. En México se han documentado e investigado los fenómenos asociados a la compra, coacción e inducción del voto. Sin embargo, los desarrollos concretos para observar el uso político-electoral de los programas sociales federales son recientes y poco se ha estudiado lo que ocurre con los programas sociales locales.

La observación de programas a nivel local es compleja. La diversidad de acciones y modos de operación de cada gobierno local dificultan la aproximación de los observadores a los

procesos locales. Con el objetivo de facilitar la observación de programas sociales locales, INCIDE Social, en el contexto electoral 2009, desarrolló un proyecto piloto para poner a prueba una herramienta para la observación y diagnóstico de la protección de los programas sociales estatales y municipales dirigido a las organizaciones civiles. Resultado de ese esfuerzo es el presente manual para el uso de la versión 2.0 del estándar mínimo de protección de programas sociales.

ESTÁNDAR MÍNIMO
PARA LA PROTECCIÓN
DE PROGRAMAS SOCIALES

UNA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA

1. INTRODUCCIÓN

La observación electoral se puede definir como la búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida (International IDEA, 1997). Sin embargo, tradicionalmente, la observación electoral se ha limitado a la vigilancia del cumplimiento de la ley durante el proceso, lo que contemplaba las acciones del instituto electoral, el comportamiento de los partidos y sus candidatos, así como el desempeño de las autoridades jurisdiccionales en la materia.

En los últimos años, el avance en los controles al procedimiento de elección y el aumento de la competencia electoral han trasladado la oportunidad de manipulación del resultado a otros actores y momentos de la función pública. Parte de ello se busca a través de la capacidad de los gobiernos para coaccionar a los beneficiarios de ciertas políticas, amenazando o presionando con el fin de incidir en su decisión el día de la elección. Esta situación, de acuerdo con diversos estudios, se manifiesta en mayor medida a nivel local, donde el funcionario tiene contacto directo con quienes reciben el apoyo estatal.

Lo anterior refleja la importancia de contar con una herramienta que permita comparar el grado de institucionalidad de las políticas a nivel local, a fin de identificar las áreas susceptibles de mejora y proponer, con oportunidad, la realización de cambios de fondo orientados al reconocimiento de derechos.

La herramienta que se presenta constituye un instrumento de evaluación del grado de vulnerabilidad de los programas sociales a partir de tres ámbitos: normativo, institucional y ciudadanía, lo que permitirá identificar los espacios de discrecionalidad y riesgos al ser utilizados en contextos de competencia electoral, que pueden surgir desde el diseño hasta la implementación.

Este manual se realizó en el marco del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2009 de las Naciones Unidas, bajo la premisa de que la observación del uso de los recursos públicos con fines proselitistas tiene que ver no sólo con la coyuntura electoral, sino con ciertas características que, desde su diseño, la política social padece, limitando la capacidad de los beneficiarios para participar en un control directo e incidir en la mejora de la misma.

ESTÁNDAR MÍNIMO PARA LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

UNA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA

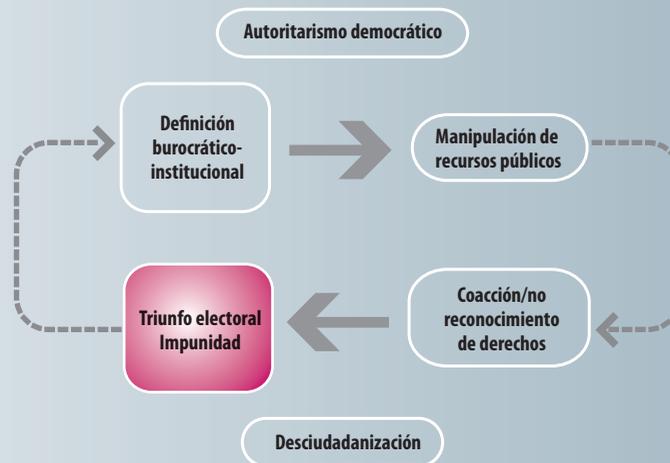
2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Cuando el ejercicio de la democracia se encuentra atascado en el procedimiento de elección, tradicionalmente se impide el pleno reconocimiento de los derechos (formalmente) adquiridos por el ciudadano, situación que no sólo erosiona sus capacidades sino que genera un círculo vicioso que concentra el uso del poder y la representación en el grupo dominante.

O'Donnell denominó a este fenómeno “democracia delegativa”, lo define como un procedimiento de elección a través del cual la mayoría autoriza al ganador a gobernar como crea conveniente, tan sólo restringido por las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato.

Figura 1. Democracia sin ciudadanos

La figura muestra el círculo vicioso que se genera en nuestras democracias, donde, ante la ausencia de controles y una vez reconocido como triunfador, la sociedad le permite al gobernante electo reordenar al aparato burocrático-institucional, estableciendo lealtades y compromisos particulares que desarrollarán políticas públicas en el mismo tono, las cuales serán utilizadas para coaccionar a la población (generalmente) menos favorecida, condicionando el recurso público con fines proselitistas. Situación que genera una distorsión perversa en la comprensión de los derechos y su exigibilidad.



Como se muestra en la figura anterior, la interacción de la democracia delegativa con los programas públicos puede generar dinámicas perversas entre funcionarios públicos, la votación y los beneficiarios de programas sociales:

- Condicionar el apoyo a costa de votar por cierto partido o candidato.
- Ofrecer apoyos como si fueran un regalo o buena voluntad de los funcionarios públicos.
- Seleccionar discrecionalmente a los beneficiarios de los programas sociales.
- Gastar los recursos públicos en acciones no prioritarias.
- Filtrar de manera emergente recursos a acciones y compra de bienes (cemento, focos, despensas).

En este sentido, para evitar la manipulación de las políticas, es necesario delimitar claramente el entorno del ejercicio de los recursos públicos y vigilar la manera en que se implementa un programa social desde su diseño hasta el cumplimiento de sus objetivos.

El objetivo de este trabajo es el desarrollo de una metodología que sirva para identificar las principales características que deberán contener los programas sociales para, por un lado, brindar a la población una herramienta para el reconocimiento

de sus derechos, generando así mecanismos para su exigibilidad y, por otro, inhiban a los funcionarios respecto al uso político-partidista de los programas a través de controles internos.

De esta forma se pretende contribuir a la evaluación de los programas sociales a la luz de dos premisas, intensidad de ciudadanía y control estatal, cuya suma constituye lo que se conoce como protección de programas sociales.

Intensidad de ciudadanía. *El conjunto de atributos que desde su diseño, debieran incorporar los programas sociales para contribuir al reconocimiento de derechos y capacidad para ejercerlos, inhibiendo directamente la manipulación político-electoral.*

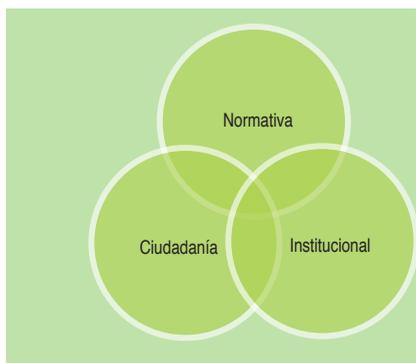
Control estatal. *La capacidad normativa-institucional que deben desarrollar los gobiernos para limitar la discrecionalidad de los funcionarios en el uso de los recursos públicos y sancionarlos en caso de no cumplir los objetivos establecidos.*

3. ESTÁNDAR MÍNIMO PARA LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

DESCRIPCIÓN DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA

Toda política social debe contar con un sustento jurídico a partir del cual se establezcan los derechos de las personas y las obligaciones del Estado. De la legislación se desprende la arquitectura institucional para su cumplimiento, es decir, los recursos económicos y humanos que se destinan a la realización de las políticas y cumplimiento de los derechos. Sin embargo, en ocasiones ni las leyes ni el presupuesto resultan suficientes para otorgar las garantías a los ciudadanos, razón por la cual es necesario contar con un monitoreo continuo de los beneficiarios, a fin de identificar las fallas en el terreno.

De esta forma, la herramienta contempla dos dimensiones –Normativa e Institucional– que permiten verificar, en forma documental, el sustento jurídico-institucional del programa, el cual deberá contrastarse con una tercera dimensión –Ciudadanía– que verifica el grado de satisfacción y capacidades de los beneficiarios en el ejercicio de sus derechos. Cada una constituye un espacio de análisis a la luz de ciertas características que contribuyen al ejercicio de la ciudadanía y reducen las posibilidades de manipulación de un programa social, los cuales son denominados “ejes de la protección”.



Dimensión Normativa. Se conforma de las disposiciones jurídicas vigentes a las que está obligado el funcionario para el ejercicio del gasto público y la consecuente ejecución del programa.

Dimensión Institucional. El conjunto de mecanismos formales con programación presupuestal, recursos humanos y técnicos, que se establecen para la instrumentación de un programa social.

Dimensión Ciudadanía. Contempla un reconocimiento empírico acerca del impacto real que tiene el programa en términos de ciudadanía, es decir, el reconocimiento de sus derechos y la capacidad que tengan para hacerlos valer.

A partir de una revisión bibliográfica y de un análisis de la legislación nacional se definieron algunas características que, en cada una de las dimensiones, deberían contener los programas sociales. Estos ejes recogen una serie de atributos que se verifican a través de variables, las cuales cambian de acuerdo con cada una de las dimensiones mencionadas y se definen de la siguiente manera:

1. Transparencia. Se refiere al conjunto de criterios que adopta una organización determinada con el objetivo de maximizar la utilidad social de la información, atendiendo las necesidades específicas de quienes son portadores del derecho al acceso a la información.

2. Participación. Se entiende como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública.

3. Fiscalización. Consiste en un conjunto de actividades y acciones que permiten verificar que los recursos del Estado se utilicen de forma óptima en el marco de la legalidad y atendiendo a principios de eficiencia.

4. Contraloría social. Es un mecanismo de participación ciudadana para la rendición de cuentas con base en el acceso a la información, necesaria como alternativa de empoderamiento de los beneficiarios e imprescindible para la construcción de una ciudadanía activa y vigilante del adecuado uso de los recursos públicos.

5. Educación cívica. El proceso permanente y sistemático que el Estado democrático despliega para proveer a sus ciudadanos con información, valores, principios, conocimientos, herramientas y prácticas con el propósito de que exijan y ejerciten plenamente sus derechos y obligaciones civiles, políticas y sociales.

En este sentido, el análisis del grado de protección de los programas busca no sólo identificar los espacios de discrecionalidad que permiten a los funcionarios utilizar el programa social con fines proselitistas, sino la capacidad con que cuentan los beneficiarios para hacer uso de la institucionalidad que les otorga el programa para el ejercicio de sus derechos.



4. APLICACIÓN DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA

La herramienta diagnóstica busca la verificación efectiva de un conjunto de atributos estándar que los programas sociales deberían contener como un piso mínimo para inhibir, o por lo menos minimizar, la posibilidad de uso proelitista.

De esta forma, su aplicación comprende una revisión de atributos en los tres ámbitos mencionados, jurídico, institucional y ciudadano, que constituyen las tres etapas de realización programática en cada uno de los ejes de la protección.

A continuación se presenta una guía práctica para la aplicación de la herramienta, la cual podrá ser descargada de las siguientes páginas electrónicas:

www.incidesocial.org

www.observatoriopoliticasocial.org

www.comiteconciudadano.org

- DIMENSIÓN NORMATIVA

Paso 1. En la herramienta diagnóstica encontrará una pestaña denominada “Normativa” donde se encuentra el listado de los atributos estándar de dicha dimensión.

Paso 2. Identificará cinco colores, cada uno refiere los ejes de protección, es decir, se trata de los atributos estándar organizados por ejes dentro de la Dimensión Normativa.



Paso 3. Lea cuidadosamente los atributos y advertirá que cada uno pertenece a un renglón de la tabla del archivo.

Eje de transparencia en la Dimensión Normativa (ejemplo)

TRANSPARENCIA	VARIABLES	VALOR
Accesibilidad	Se garantiza el acceso a la información.	1
	Se establece la creación de un órgano autónomo de vigilancia.	1
	Se cuenta con legislación sustantiva.	0
	La ley define una instancia autónoma (Instituto).	1
	Se crea una legislación adjetiva (Reglamento).	1
	Se establece un procedimiento para el acceso a la información.	1
	Se obliga a publicar información acerca del diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.	1
	Se establecen procedimientos de exigibilidad.	1
Oportunidad	Se obliga a actualizar la información en plazos definidos.	1
	Se establecen candados al uso del padrón de beneficiarios (protección de identidad).	0
	Se establece una verificación continua y obligatoria de la información.	1
	Se establece un procedimiento de difusión de la información.	1
	Cuenta con un procedimiento de inconformidad.	1
Relevancia	Las entidades operadoras de programas sociales son sujetos obligados.	1
	Se obliga a presentar información desagregada.	1
	Se establecen procedimientos de sistematización.	1
Inteligibilidad	Se identifica como grupo usuario de información a los beneficiarios de PS.	0
	Se obliga a generar y distribuir material de difusión comprensible.	1
	Se establece la elaboración de materiales especializados.	0
VALOR DEL INDICADOR DE TRANSPARENCIA		0.84

Llenado de la tabla

Paso 4. Una vez leídos los atributos se percatará de que indagará la existencia de ciertas especificidades en las leyes. Su tarea será encontrar si existen o no en la legislación de su entidad.

LISTADO DE LEGISLACIÓN

- Ley de Desarrollo Social Estatal
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información (federal y estatal)
- Ley de Presupuesto de Egresos (federal y estatal)
- Código Financiero Estatal
- Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos
- Ley de Participación Ciudadana
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Fiscalización (leyes de fiscalización y contraloría interna)

Paso 5. Cuando encuentre que el atributo se contempla en la ley, vaya al renglón del mismo y en la columna siguiente (VALOR) coloque el número 1. Es decir, el instrumento reflejará que sí existe ese atributo en la ley. En caso contrario, coloque el número cero (ausencia en la ley).

Paso 6. Si colocó el número 1 vaya a la columna siguiente (SUSTENTO) y escriba el artículo y la ley que lo sustenta. Si puso cero, vaya a la columna sustento y escriba “no se halló información”.

Paso 7. Repita esto con los demás atributos hasta completar cada uno de los cinco ejes.

Evaluación de la Dimensión Normativa

Una vez que usted verificó la existencia o inexistencia de los atributos en las leyes, lo siguiente es la interpretación de resultados.

Paso A. En el último renglón de cada uno de los atributos de los ejes (bloque de colores) existe un renglón llamado “valor eje”. En la columna valor de ese renglón encontrará un número que varía de cero a 1.

Paso B. En cada eje ocurrirá lo descrito en el Paso A, por tanto tendrá cinco valores. Cada uno refleja qué tan protegido está el programa en cada eje (entre mayor cercanía al 1 será más alta la protección).

PROTECCIÓN DEL PROGRAMA

¿Por qué de cero a 1?

Porque el valor corresponde a un promedio. Es decir, se suman los valores de todos los atributos del eje y el resultado de esa suma se divide entre el total de atributos en el eje.

¿Por qué la cercanía al 1 implica mayor protección?

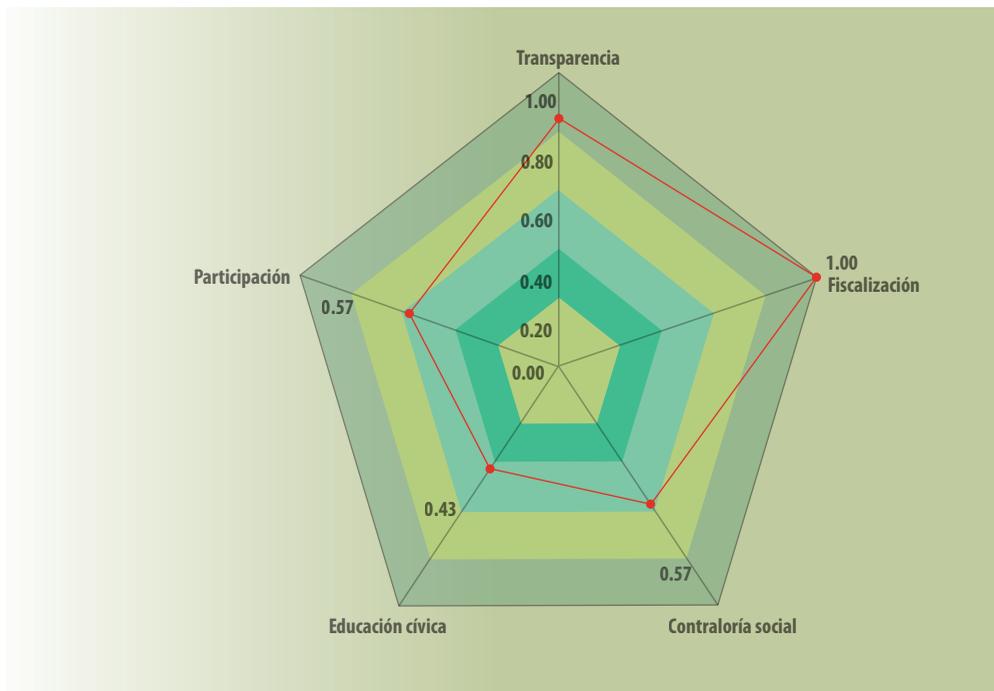
Porque la redacción de los atributos pretende identificar cualidades positivas en el programa. Por tanto, el valor numérico 1 representa una contribución positiva a la protección del programa.

La respuesta de las dos preguntas únicamente es una aclaración de aspectos numéricos. Para mayor información sobre la inferencia, véase el apartado de evaluación.

Paso C. Del lado derecho de la tabla de atributos observará una gráfica. Se trata de la representación visual de los cinco valores de los ejes de la Dimensión Normativa.

Entre más lejos estén los puntos del centro, más alta será la protección. Por tanto, la gráfica permite identificar cuáles son las áreas vulnerables del programa (ejes vulnerables).

Gráfica 1. Protección del programa social (Dimensión Normativa)



- DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Paso 1. En la herramienta diagnóstica encontrará una pestaña denominada “Institucional” donde se encuentra el listado de los atributos estándar de dicha dimensión.

Paso 2. Identificará cinco colores, cada uno refiere los ejes de protección. Es decir, se trata de los atributos estándar organizados por ejes de la Dimensión Institucional.



Paso 3. Lea cuidadosamente los atributos y advertirá que cada uno pertenece a un renglón de la tabla del archivo.

Llenado de la Dimensión Institucional

Paso 4. Una vez leídos los atributos se percatará de que indagan la existencia de mecanismos-operativos institucionales constitutivos de la protección de los programas sociales. Su tarea será encontrar si existen o no en el programa social que está analizando (véase lista de posibles fuentes).

Paso 5. Si encuentra que el atributo existe en la operación del programa, vaya al renglón del mismo y en la columna siguiente (VALOR) coloque el número 1. Es decir, el instrumento reflejará que sí existe el mecanismo en el programa social.

En caso contrario, cuando en la página del programa, consultas hemerográficas o inspecciones *in situ*, no encuentre nada, coloque el número cero (ausencia de mecanismo en el programa).

Paso 6. Si colocó el número 1 vaya a la columna siguiente (SUSTENTO) y escriba la página, documento o elemento que lo sustenta. Si puso cero, vaya a la columna sustento y escriba “no se halló información”.

Paso 7. Repita esto con los demás atributos hasta completar cada uno de los cinco ejes.

Evaluación de la Dimensión Institucional

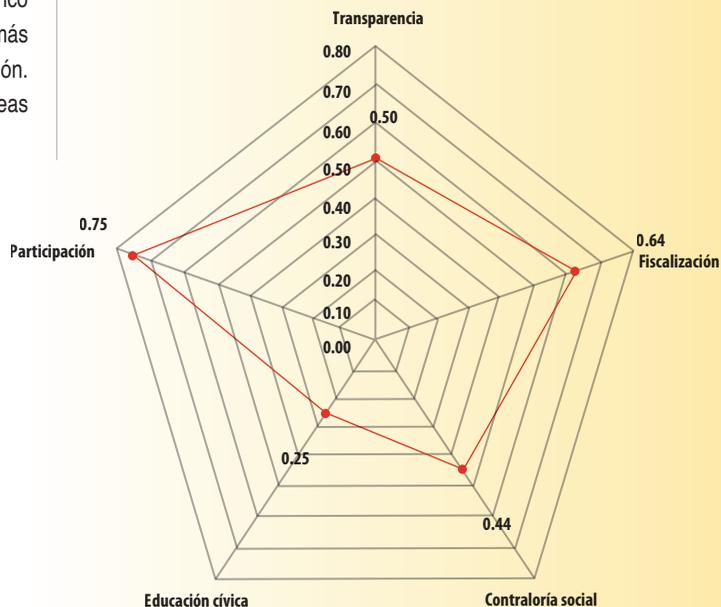
Una vez que verificó la existencia o inexistencia de los atributos en la operación del programa, lo siguiente es la interpretación de resultados.

Paso A. En el último renglón de cada uno de los atributos de los ejes (bloque de colores) existe un renglón llamado “valor eje”. En la columna valor de ese renglón encontrará un número que varía de cero a 1.

Paso B. En cada eje ocurrirá lo descrito en el paso A, por tanto tendrá cinco valores. Cada uno refleja qué tan completo es el programa en materia de mecanismos institucionales de protección (entre mayor cercanía al 1 será más alta la protección).

Paso C. Del lado derecho de la tabla de atributos observará una gráfica. Se trata de la representación visual de los cinco valores de los ejes de la Dimensión Institucional. Entre más lejos estén los puntos del centro, más alta será la protección. Por tanto, la gráfica permite identificar cuáles son las áreas vulnerables del programa (ejes vulnerables).

Paso D. Los atributos marcados con cero serán espacios susceptibles de mejora de los mecanismos del programa. Los valores globales de los ejes podrán guiar la evaluación para destacar cuáles son las prioridades institucionales y operacionales del programa que está analizando.



Gráfica 2. Protección del programa social (Dimensión Institucional)

- DIMENSIÓN CIUDADANÍA

Paso 1. En la herramienta diagnóstica encontrará una pestaña denominada “Ciudadanía” donde se encuentra el listado de los atributos estándar de dicha dimensión.

Paso 2. Identificará cuatro colores, cada uno refiere los ejes de protección. Es decir, se trata de los atributos estándar organizados por ejes dentro de la Dimensión Ciudadanía.

Transparencia Contraloría social Educación cívica Participación

Paso 3. Lea cuidadosamente los atributos y advertirá que cada uno pertenece a un renglón de la tabla del archivo.

Llenado de la Dimensión Ciudadanía

Paso 1. Hay dos formas de llenar la Dimensión Ciudadanía: encuesta probabilística y métodos cualitativos. Dado que las encuestas son instrumentos sofisticados y costosos, resultará difícil poder realizarla para los beneficiarios del programa social que se esté analizando. Bajo esta consideración, en el Anexo 2 encontrará una descripción de cómo puede captar la información mediante el uso de métodos cualitativos.

Paso 2. El levantamiento de la encuesta permitiría llenar cada atributo con un porcentaje. Por ejemplo, en el punto “porcentaje de beneficiarios que conoce las reglas de operación”, los atributos deberán llenarse con 1 y cero, dependiendo del balance que se haga después de haber utilizado el método cualitativo. Si en los grupos de enfoque se detectó que existe un conocimiento generalizado de los criterios de acceso al programa, entonces el atributo asumirá el valor 1.

MÉTODOS CUALITATIVOS

- Grupos de enfoque
- Entrevistas a profundidad
- Contextualización etnográfica

Véase mayor información en el Anexo 2

Paso 3. Repita esto con los demás atributos hasta completar cada uno de los cuatro ejes.

Evaluación de la Dimensión Ciudadanía

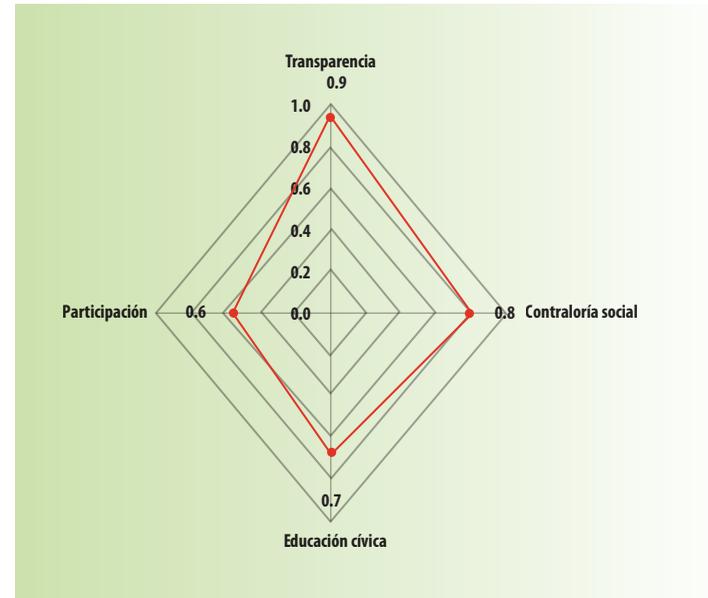
Paso A. En el último renglón de cada uno de los atributos de los ejes (bloque de colores) existe un renglón llamado “valor eje”. En la columna valor de ese renglón encontrará un número que varía de cero a 1.

Paso B. En cada eje ocurrirá lo descrito en el Paso A, por tanto tendrá cuatro valores. Cada uno refleja qué tan capaces y equipados están los beneficiarios para hacer valer sus derechos frente a intentos de uso proselitista del programa al que pertenecen (entre mayor cercanía al 1 será más alta la protección desde la ciudadanía).

Paso C. Del lado derecho de la tabla de atributos observará una gráfica. Se trata de la representación visual de los cuatro valores de los ejes.

Paso D. Los atributos marcados con cero serán espacios susceptibles de mejora de las condiciones ciudadanas de los beneficiarios. Los valores globales de los ejes podrán guiar la evaluación para destacar cuáles son las prioridades institucionales y operacionales del programa.

Gráfica 3. Protección del programa social
(Dimensión Ciudadanía)



5. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL PROGRAMA SOCIAL

Una vez identificadas las debilidades en cada uno de los ejes de análisis y por cada una de las dimensiones, se tendrán elementos suficientes para la elaboración de propuestas

específicas de mejora. La estructura de la herramienta está pensada para arrojar propuestas concretas para mejorar la protección del programa.

DIMENSIÓN NORMATIVA

- *Adicionar a la Ley Estatal de Transparencia especificaciones sobre la pertinencia y la claridad de la información para los beneficiarios.*
- *Obligar, mediante la Ley Estatal Presupuestal, a la generación y difusión de evaluaciones del programa.*
- *Establecer la obligación para que los operadores del programa sean capacitados en materia de elecciones y derechos humanos.*

DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

- *Generar diversos mecanismos para que los beneficiarios conozcan la información del programa.*
- *Establecer mecanismos para incorporar las observaciones de las evaluaciones en el diseño y operación del programa.*
- *Incorporar a los beneficiarios y ciudadanos en procesos de vigilancia del programa.*

DIMENSIÓN CIUDADANÍA

- *Hacer campañas permanentes para que los beneficiarios conozcan los procedimientos de queja.*
- *Difundir periódicamente las reglas o lineamientos operativos del programa.*
- *Publicar periódicamente el presupuesto y el gasto ejercido en el programa.*

ANEXO 1

Glosario

Análisis crítico

Proceso a través del cual se anima y ayuda al alumno a desarrollar y utilizar las aptitudes relativas al pensamiento crítico: la capacidad de investigación, interpretación, presentación y reflexión, así como el proceso de formación de la propia opinión, la capacidad para expresar dicha opinión y, en su caso, revisarla. El análisis crítico implica analizar las cuestiones de manera compleja.

Aprendizaje activo

Proceso de “adquisición de conocimientos a través de la acción”. Se trata de un proceso educativo en el que el alumno es un socio activo del proceso de aprendizaje más que un receptor pasivo de conocimientos. Las personas individuales o los grupos aprenden mejor cuando participan activamente en su propio aprendizaje. En relación con los métodos pedagógicos, son necesarios diversos enfoques y metodologías. Los métodos seleccionados deben dar al alumno la posibilidad de pensar, actuar y reflexionar. Al incluir estas tres dimensiones, el aprendizaje activo tiene en cuenta a la persona en su totalidad.

Aprendizaje cooperativo

Aprender de otras personas y con ellas. Se trata de un aprendizaje social e interactivo en el que los procesos grupales son lo más importante. Las actividades de aprendizaje cooperativo permiten a las personas aprender juntas gracias al trabajo en proyectos comunes.

Ciudadanía

Se compone de dos partes, el reconocimiento de derechos y obligaciones que tienen las personas por el hecho de pertenecer a un Estado, así como los mecanismos y capacidades que tienen para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones. En suma, es el conjunto de acciones ejercidas por una persona que inciden en la vida de la comunidad (local, nacional, regional e internacional) y que como tal requiere un espacio público en el que las personas pueden actuar juntas.

Ciudadanización

Es la asignación al ciudadano a una participación mucho mayor frente a la esfera política, sin embargo no se desconoce la función del Estado en tanto capaz de localizar la participación y dar continuidad a ésta mediante la representación, como tampoco se obvia la capacidad estatal de descargar responsabilidades de decisión para los que se ocupan de los asuntos públicos sino más bien se trata de pensar la política sin reducirla al sistema político.

Democracia

Forma suprema de organización política para la forma de gobierno y de pensamiento. Constituye, también, el estilo de vida que debe ser asumido por todos. Es una forma de vivir juntos en comunidad. En una democracia es importante poder elegir entre diferentes soluciones cuando se plantean cuestiones o problemas, o bien tener la libertad de hacerlo.

Derechos democráticos

Según la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, entre los derechos que distinguen a una gestión pública democrática se encuentran:

- a) El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b) El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c) El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.
- d) El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres.

Derechos humanos

Son exigencias elementales que puede plantear cualquier persona; se refieren a necesidades básicas cuya satisfacción es

indispensable para que puedan desarrollarse como seres humanos. Son derechos tan básicos que sin ellos resulta difícil llevar una vida digna. Son universales, prioritarios y no negociables.

Desarrollo humano

Es un concepto dinámico referido a las libertades y las capacidades humanas, definido como la ampliación de lo que las personas pueden ser y hacer, es decir, crear las condiciones propicias para que hombres y mujeres disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Además del objetivo básico de ampliación de opciones, está el de asegurar el uso cabal de las capacidades alcanzadas; hacerlo requiere del empoderamiento de las personas, de manera que puedan participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo (PNUD, 2006).

Discriminación

Acción y/o actitud que supone la valoración o devaluación de grupos de personas a partir de un rasgo común y supone un trato diferente, consecuentemente, para el grupo discriminado.

Elección

Acto supremo por el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes.

Estado

Espacio territorial cuya población, unida por el mismo idioma, costumbres e historia, se organiza soberana e independiente bajo una forma de gobierno plenamente aceptada.

Evaluación

Proceso por el que se pone de manifiesto lo que se ha hecho con un espíritu de mejora. Evaluación no es valoración. La evaluación no es sólo una exposición de las realizaciones, sino también de lo que puede hacerse mejor. Es un proceso de reflexión y de acción. La evaluación es una actividad basada en el proceso. Puede incluir el establecimiento de fines, objetivos y metas, la selección de participantes, la recopilación de datos, el análisis y la difusión.

Igualdad

Significa que todas las personas tienen los mismos derechos, independientemente de su edad, género, preferencia sexual, religión o convicciones, origen racial o étnico, etcétera.

Participación política

La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

Política social

Conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos conducentes a la preservación y elevación del bienestar social, procurando que los beneficios del desarrollo alcancen a todas las capas de la sociedad con la mayor equidad

Programa social

Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas relativas al desarrollo social, con recursos previamente y a cargo de una unidad responsable.

Reglas de operación

Es el conjunto de normas que establece la autoridad para regular la realización de una política. Deberán diseñarse en función de los objetivos de desarrollo social y bajo los principios de transparencia, fiscalización, participación, contraloría social y educación cívica.

Voto

Es el momento más importante de cualquier situación que implica la toma de decisiones respecto de algún tema. Es individual, secreto y obligatorio, vinculado directamente con la democracia y el ejercicio soberano de nuestras preferencias. A través del voto los individuos participantes expresan su elección y suponen el respeto por la opción con mayor número de apoyos.

ANEXO 2

Instrumentos metodológicos para la captación de información cualitativa

Contextualización etnográfica

Es un instrumento de investigación que ayuda a ordenar las características geográficas, culturales, sociales y económicas de un barrio, de un distrito e incluso de una región. A partir de su aplicación se puede tener acceso a información de primera mano, testimonios, percepciones, experiencias y expectativas que los ciudadanos han forjado a lo largo del tiempo.

Entrevistas a actores clave

Proporcionan conocimientos sobre la realidad, y crean espacios de comunicación en los que se proyectan interpretaciones sobre el sentido y los significados de la vida humana. Dichas entrevistas serán aplicadas a líderes naturales relacionados con las poblaciones locales y a funcionarios de las instituciones públicas (directivos y personal operativo).

Grupos sectoriales de discusión (grupos de enfoque)

Permiten detectar los contrastes del discurso público en torno a una conversación guiada. Dichos grupos de discusión pueden ser ordenados a partir de diferentes criterios (ocupacionales, vecinales, étnicos o etéreos), de tal manera que reflejen la heterogeneidad de los microcosmos sociales. Los grupos focales no sólo son instancias de discusión donde se contrastan opiniones y concepciones de los participantes en torno a la problemática en cuestión, también significan espacios de retroalimentación donde el ciudadano puede tener la oportunidad de reflexionar sobre los vínculos ciudadano-gobierno, ciudadano-ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

y sugerencias de lectura

Aparicio, Ricardo, “La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2002.

Cornelius, Wayne, “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2002.

Díaz-Cayeros, Alberto, *Los programas sociales y su efecto electoral en México: un análisis cuasi-experimental*, Serie ENAPP 2006, núm. 1, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni, “Vote Buying, Poverty, and Democracy: The Politics of Social Programs in Mexico, 1989-2006”, disponible en www.stanford.edu/~albertod/conference/DEMchapter1struggle.pdf.

Hevia, Felipe, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la Democratización 2, CIESAS-UV, México, 2006.

_____, “Contraloría social y protección de programas sociales”, documento de trabajo núm. 2 preparado para la conferencia *Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, 25-27 de abril de 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

Fox, Jonathan, “El acceso a la rendición de cuentas: ¿voces individuales o colectivas?”, documento de trabajo núm. 10 preparado para la conferencia *Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, 25-27 de abril de 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

Gómez-Álvarez, David (coord.), *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / ITESO, 2009.

International IDEA, *Código de conducta para la observación ética y profesional de elecciones*, Código de Conducta Serie 1, International IDEA, Estocolmo, 1997.

López Ayllón, Sergio, "La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate", *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. UNAM-IFAI, México, 2006.

_____, "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública", documento de trabajo preparado para la conferencia *Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, 25-27 de abril de 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

Merino, Mauricio, "Muchas políticas y un solo derecho". en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, ed. por Sergio López Ayllón, UNAM-IFAI, México, 2006.

_____, "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México". *Documentos de trabajo de la División de Administración Pública del CIDE* (169), 2005.

Olvera, Alberto, "Participación ciudadana y protección de programas sociales". Documento de trabajo preparado para la conferencia *Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, 25-27 de abril de 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2004.

PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2004.

PNUD, *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2007.

Schaffer, Frederic Charles, "Introduction: Why Study Vote Buying?", en Frederic Charles Schaffer (ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder-Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2007. También publicado como "Estrategias distributivas y compra de votos". Documento de trabajo núm. 14, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.

Schedler, Andreas, "Elecciones sin democracia, El menú de la manipulación electoral", *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, 2002.

Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder -London, 1999.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004.

ESTÁNDAR MÍNIMO PARA LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES. UNA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA, publicación de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., se terminó de imprimir en abril de dos mil diez. El tiro consta de mil ejemplares más sobrantes para reposición. En su composición se utilizaron tipos de la familia Myriad Pro y Helvética. Diseño y realización gráfica: *Miguel Ángel Leyva R.* [claroscuro09@hotmail.com]. Edición e impresión: *mc editores*, Selva 53-204, 04530 Ciudad de México, tel. 5665 7163 [mceditores@hotmail.com].



Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.

Es una asociación que busca contribuir al mejoramiento del desarrollo social del país, a la construcción de ciudadanía y cultura democrática mediante la promoción, divulgación e instrumentación de iniciativas ciudadanas; al fortalecimiento de la gestión de las instituciones del Estado, así como impulsar la investigación, la educación y la capacitación.

¿Qué es la herramienta diagnóstica del estándar mínimo de protección de programas sociales?

Es un instrumento sencillo que permite identificar aquellos espacios de discrecionalidad que pueden ser aprovechados para utilizar un programa social con fines proselitistas y la capacidad con que cuentan los beneficiarios para hacer uso de la institucionalidad que les otorga el programa para el ejercicio de sus derechos.

¿Por qué es necesaria una herramienta de este tipo?

Porque no existen instrumentos accesibles y homogéneos que le permitan a la ciudadanía hacer monitoreo y evaluación del grado de protección de los programas sociales estatales y municipales.

Este documento es una guía práctica para la aplicación de la herramienta diagnóstica, la cual puede ser descargada de las siguientes páginas electrónicas:

www.incidesocial.org

www.observatoriopoliticasocial.org

www.comiteconciudadano.org