

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*La importancia de mejorar la estrategia de blindaje electoral del
programa social federal conocido como Seguro Popular*



Biblioteca
Campus Ciudad de México

Perla Pineda Bojorges

Matrícula XXXXXXXXXX

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas
Asesor: Dr. Miguel Angel Valverde

Febrero de 2008

RESUMEN EJECUTIVO

México es un país que ha venido luchando con los resabios de su pasado autoritario, en el que mediante prácticas clientelares y de patronazgo se aseguraban los apoyos políticos necesarios para mantener en el poder al partido hegemónico. Si bien la llegada de un partido de oposición al gobierno en el año 2000 abrió la puerta a la pluralidad y a una mayor competencia política, los partidos políticos lejos de abandonar estas prácticas, han sofisticado sus manifestaciones. Una de sus modalidades ha sido el uso político electoral de los programas sociales federales.

Las elecciones del año 2006 no fueron la excepción; existe evidencia estadística de que el Seguro Popular o el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) fue usado en mayor o menor medida con fines electorales por las tres principales fuerzas políticas del país. En la investigación se detecta que el SPSS tuvo espacios de discrecionalidad aprovechados principalmente por actores políticos locales, fenómeno que fue incluso mayor en entidades con elecciones estatales concurrentes. Tales espacios están dados en la definición de la política (al limitar la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas), pasando por la limitada y tardía estrategia de blindaje electoral que operó un par de meses antes de la jornada electoral. Se observa que la política del SPSS tampoco abonó a la construcción de una cultura de derechos y de fortalecimiento de la ciudadanía. Por lo anterior, las recomendaciones de política incluyen: i) la implementación gradual de un servicio civil de carrera en los estados y los municipios; ii) Puesta en marcha de un Programa de Protección electoral del SPSS, y iii) fortalecimiento de la contraloría social.

La recomendación principal es poner en práctica para las siguientes elecciones intermedias un Programa de Protección Electoral del SPSS combinado con el financiamiento de proyectos de monitoreo del Seguro Popular en contexto electoral que iría acompañado del PNUD. El Programa de Protección se enfocaría a los derechos y privilegiaría el vínculo entre beneficiarios y operadores locales del programa. También consideraría un componente de reformas al Reglamento de la Ley General de Salud (ampliando la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas).

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 6 |
| II. MARCO TEÓRICO | |
| 1. El clientelismo político | 8 |
| 2. Políticas públicas y ciudadanía | 17 |
| 3. La implementación de la política | 20 |
| 4. Implicaciones para la democracia y la cultura política en México | 23 |
| 5. México y su apoyo a la democracia | 25 |
| III. CONTEXTO | |
| 1. Política social y elecciones | 26 |
| 2. Elecciones presidenciales 2006 | 29 |
| 3. Avances en el marco jurídico institucional para limitar el uso político-electoral de los programas sociales federales | 34 |
| 4. Acciones de blindaje electoral | 36 |
| IV. EL CASO DEL SEGURO POPULAR | |
| 1. Antecedentes | 40 |
| 2. México y sus compromisos internacionales en materia de salud | 41 |
| 3. Surgimiento del Seguro Popular como programa piloto | 45 |
| 4. Operación del Seguro Popular | 52 |
| 5. Avances del Seguro Popular a 2006 | 59 |
| 6. Estrategia de blindaje electoral del Seguro Popular | 61 |
| 7. Espacios de discrecionalidad detectados | 67 |
| 8. Análisis del diseño y la implementación de la estrategia de blindaje electoral | 75 |

| | |
|---|-----|
| 9. Impacto del Seguro Popular sobre las prácticas democráticas de sus beneficiarios | 87 |
| V. PROPUESTAS DE POLÍTICA | 91 |
| 1. Implementación gradual de un servicio civil de carrera en los estados y los municipios | 92 |
| 2. Pasar de una estrategia a un Programa de Protección electoral del SPSS | 92 |
| 3. Fortalecimiento de la contraloría social del SPSS | 93 |
| 4. Evaluación de las alternativas de política | 94 |
| VI. Conclusiones | 98 |
| VII. Referencias bibliográficas | 100 |

I. INTRODUCCIÓN

El 2006 fue un año clave para México pues tuvo las elecciones federales más cerradas de su historia. El candidato del Partido Acción Nacional (PAN) ganó la Presidencia con un margen de poco más de medio punto porcentual (obtuvo el 35.89% de los votos, mientras que el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo el 35.31%¹).

Seis años antes, el PAN había ganado por primera vez la Presidencia de la República luego de 71 años en los que el PRI hubo ganado las elecciones ininterrumpidamente. De manera previa a los comicios, era el candidato del PRD, José Manuel López Obrador, quien encabezaba las preferencias del electorado por lo que las elecciones del 2006 fueron las más peleadas y observadas de todas. El PRD y algunas organizaciones de la sociedad civil que participaron en las jornadas de observación electoral denunciaron acciones de compra y coacción del voto, así como uso político electoral de algunos de los programas sociales federales, por parte de todos los partidos políticos. En un momento de recomposición del poder, todos los actores políticos hicieron uso de sus recursos para inclinar la balanza hacia el jugador que más convenía a sus intereses. Por ejemplo, a diferencia de anteriores procesos electorales, actores como la clase empresarial y los dueños de los medios de comunicación incidieron en la ciudadanía para orientar el voto ciudadano.

El “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales”, publicado por el PNUD en marzo del 2006, menciona que si hay evidencia de que estos programas fueron utilizados con fines electorales. Uso que efectivamente se dio en los pasados comicios por parte de los principales partidos políticos, particularmente al nivel estatal, que parece ser el eslabón débil en la operación de tales programas².

¹ http://joseacontreras.net/mexico/Politica/Elecciones_en_Mexico_2006.htm

² El estudio abarcó 8 programas sociales federales seleccionados por su representatividad en el gasto social, a saber, i) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; ii) Hábitat; iii) Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva (Tu Casa); iv) IMSS-Oportunidades; v) Sistema Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular); vi) Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo); vii) Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, y viii) Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).

Pero, ¿cómo es que un sistema como el Seguro Popular pudo ser presa de las prácticas clientelares? ¿Dónde se encuentran los vacíos que dan entrada a este tipo de uso? ¿Es acaso un problema en la definición de la política o en el proceso de implementación? En el transcurso de la investigación se observará que los espacios de discrecionalidad existentes nacen de la propia definición de la política que limita la entrada a aspectos claves como la transparencia y la rendición de cuentas y que no consideró su uso político-electoral como un riesgo potencial. Tales espacios de discrecionalidad fueron aprovechados durante la fase de implementación arrojando subproductos indeseados como la selección adversa, los gorriones y el uso político al nivel local del Seguro Popular. Es de llamar la atención el que los diseñadores de esta política gubernamental hayan soslayado las presiones que la alta competencia política del 2006 ejercería sobre el Seguro Popular.

El documento inicia con la definición del marco conceptual donde se definen las categorías de análisis y el marco conceptual. En el segundo capítulo se describe el contexto político electoral del país en 2006, tercer año de implementación de la política y escenario de una lucha encarnizada por el poder; contexto en el que hubo fuertes incentivos para echar mano de prácticas clientelares en donde al parecer, los programas sociales fueron una de las monedas de intercambio por votos.

En el tercer capítulo se describe el surgimiento del Seguro Popular que nació a partir de dos variables: la idea desde sus años de estudiante de su principal precursor y dos, de respuesta a las demandas de organismos internacionales. Se describe su nacimiento como programa piloto, su cambio a Ley y sus primeros resultados. También se describe y analiza su estrategia de blindaje electoral, que de acuerdo con sus beneficiarios, no fue tan efectiva como se esperaba.

En el cuarto capítulo se analizan los espacios de discrecionalidad que pudieron ser aprovechados por los gobiernos estatales y municipales para su uso con fines partidistas. Finalmente, en el quinto capítulo se analizan las tres alternativas de política para mejorar su implementación.

1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El marco teórico propuesto para el análisis del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) o Seguro Popular considera tres corrientes: la primera se refiere a las prácticas clientelares, la segunda a la función de las políticas públicas en la construcción de ciudadanía y la tercera y última a los problemas que se presentan durante la fase de implementación de las políticas públicas. Las tres líneas de análisis son importantes por cuanto permiten explicar el contexto semiclientelar y de patronazgo en que se desarrolla una política pública como el Seguro Popular y que determina la pervivencia o no de prácticas como la compra o la coacción del voto.

La segunda línea de análisis revisa la función de la política pública en el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía, de tal manera que puedan fungir como contrapesos efectivos al uso de recursos públicos en contextos electorales; asunto relevante durante la etapa de formulación de la política si es que se conceptualiza con tal función. Finalmente, se revisan los conceptos inherentes a la etapa de implementación de las políticas porque es en esta etapa donde pueden darse subproductos de la política o productos no esperados, como son el uso de prácticas semiclientelares, existentes o no gracias a los espacios de la política.

1. El clientelismo político

La política mexicana ha estado históricamente marcada por el patronazgo y el clientelismo pues heredó de España la concepción de Estado como patrimonio privado. De hecho, fue a partir del reparto de empleo público y el intercambio de favores privativos y protección a cambio de apoyo político lo que definió la construcción del Estado Mexicano (Romero, 2006).

El régimen postrevolucionario no modificó el carácter patrimonial del Estado sino que lo fortaleció y lo institucionalizó mediante el corporativismo que fue uno de los pilares que permitieron la consolidación del Estado Mexicano, tan

enfascado en guerras caudillistas antes de esta etapa. La organización del poder político se cimentó entonces en la estructura de partido hegemónico, el que también controlaba la organización y la participación social mediante los sindicatos. Por esos tiempos, las prácticas clientelares y de patronazgo se institucionalizaron, siendo la movilización de votantes un ingrediente obligado de los procesos electorales organizados por el partido gobernante que dominó a lo largo de 7 décadas (Romero, 2006).

Cabe señalar que las relaciones clientelares se entienden como relaciones basadas en una subordinación política a cambio de premios materiales, intermediaciones políticas de carácter particularista, trato privilegiado o favores. Tal condicionalidad interfiere con el libre ejercicio de los derechos políticos, minando la gobernabilidad democrática de los países. Este segundo concepto, gobernabilidad democrática, descansa, siguiendo a Tocqueville, en la intensidad de los tejidos de asociatividad de una sociedad determinada (Fox, 1994).

Existen dos medios para hacer que los votantes celebren y respeten el contrato clientelista: normas sociales y poder. Los regalos se transforman en votos mediante la fuerza de las obligaciones o normas sociales o mediante el monitoreo directo y la coacción. En el primer caso, se requiere que los electores crean que recibir un regalo como el acceso a un programa gubernamental les exige una muestra de gratitud en las casillas. Eso se llama clientelismo.

El poder se asocia con el hermano del clientelismo que es el patronazgo y que se define como el reparto de empleo público entre los leales, con el fin de ganar apoyo político y ejercer un dominio excluyente del poder público. Mientras el patronazgo existe en sociedades con inclusión política limitada, el clientelismo es un fenómeno de la política plenamente movilizada. En éste, se comercia desde un acta de nacimiento a un voto en las urnas. Implica una relación asimétrica y un uso de los bienes públicos con fines privativos y excluyentes (Romero, 2006).

Aspectos como la democratización del país por la vía formal, la mayor competencia electoral y la fiscalización por parte de observadores electorales, inhibieron las viejas prácticas de clientelismo institucionalizado. Este avance, sin

embargo no fue lineal sino permeado de avances y retrocesos donde la elite política y los administradores reformistas cedieron poco a poco los derechos políticos y el acceso y la distribución del poder a los grupos sociales organizados. En la década de los noventa el clientelismo tomó nuevas formas de expresión como la compra y la coacción del voto (Romero, 2006), los ciclos políticos³, la asignación política⁴ (PNUD a, 2006), y las prácticas “semiclientelares” basadas en la promesa de acceso a derechos sociales (Fox, 1994). A diferencia de las anteriores formas de clientelismo o semiclientelismo que era eminentemente estatal, en sus nuevas formas pasó también a ser pluripartidista. En todos los casos se siguió comprometiendo la posibilidad de que los ciudadanos articularan sus intereses libremente (PNUD a, 2006).

Mientras que la compra y la coacción del voto son delitos electorales tipificados y perseguidos por la ley, los ciclos políticos y la asignación política son más difíciles de identificar y sancionar. Sea cual sea la práctica utilizada, en todos los casos se trata del uso de recursos públicos utilizados con fines político-electorales.

¿Porqué algunas democracias mantienen sus relaciones clientelares y/o semiclientelares? Las democracias en proceso de consolidación o de baja calidad⁵, tienen clases políticas incapaces de elaborar plataformas que cuenten con la confianza de la ciudadanía, por lo que preferirán utilizar estas prácticas y cultivar relaciones de patronazgo que son estrategias más baratas que pretender llegar a todo el electorado. Este tipo de democracias normalmente provienen de regímenes

³ Ciclos políticos. Los programas sociales se intensifican en fechas cercanas a la jornada electoral. La premisa es que el gobierno intenta beneficiar al partido del cual ha surgido. El objetivo es que la ciudadanía establezca la relación partido-beneficios y forme su preferencia electoral de acuerdo con ella (PNUD a, 2006).

⁴ Asignación política. la focalización del gasto puede mantener las preferencias donde el partido ha obtenido éxitos electorales, o cambiarlas, en aquellas zonas donde los resultados electorales le han sido adversos. Este enfoque, considera otras variables que se toman en cuenta para asignar el gasto, como el tamaño relativo del voto duro propio de la oposición, el voto volátil, la posibilidad de focalizar los beneficios, la aversión al riesgo por parte de los políticos y el valor que los votantes otorgan a la política (PNUD a, 2006).

⁵ El tema de la calidad de la democracia surge de la necesidad de introducir criterios más realistas para examinar las democracias contemporáneas, sobre todo de América Latina, Europa del Este, África y Asia que están muy por debajo de los estándares mínimos de calidad. El término “consolidación democrática” utilizado para democracias de reciente instauración, dejó de ser pertinente porque la mayoría de tales democracias, si bien han perdurado, lo han hecho en condiciones delicadas y de manera frágil (Cansino, 2005).

autoritarios basados en redes clientelares que les han producido grandes dividendos y donde los electores también preferirán mantener las relaciones de patronazgo que les han beneficiado por años (Keefer, 2005).

Ello se debe también a que la apertura política y el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía no se logran de una vez y para siempre. Se van logrando de manera gradual y en procesos de avance y retroceso donde coexisten dinámicas de gobiernos autoritarios con pluralismos democráticos. En los momentos de pluralismo democrático, los administradores estatales tienen incentivos para echar mano de las prácticas semiclientelares, a fin de reducir la incertidumbre de la competencia electoral (Fox, 1994).

En democracias con altos niveles de corrupción y de gasto en obra pública y burocracia, bajo cumplimiento de la ley, baja calidad de la burocracia y limitado acceso a la información, se presentan menores niveles de confianza en los políticos, los que además de efectuar prácticas clientelares o semiclientelares, apoyarán políticas públicas que sobreoferten servicios públicos focalizados (como empleo y obra pública) en merma de servicios públicos universales como la educación, el acceso a la información o la seguridad en los derechos de propiedad cuya implementación es de más largo aliento (Keefer, 2005).

En el caso de México, las reformas económicas de la década de los ochenta debilitaron parcialmente las fuentes tradicionales del patronazgo y el clientelismo, como el reparto de empleos públicos, justo en el momento en que se empezaron a implementar programas sociales focalizados, orientados a minimizar los efectos adversos de las reformas económicas sobre la población con mayor vulnerabilidad. De esa manera, entró en juego otra moneda de intercambio que fue el acceso a programas sociales por parte de un grueso de la población en situación de pobreza. Si bien es legítimo que un partido gobernante establezca este tipo de programas además de para aliviar la pobreza, para granjearse una buena evaluación que incida en votos futuros, no lo es el condicionar el ingreso o la permanencia en estos programas por apoyos en las urnas. Así, en tanto el móvil político no discrimine ni excluya a posibles beneficiarios en función de su preferencia electoral, es legítimo ampliar la

base de electores sobre la implementación exitosa de programas sociales (PNUD a, 2007).

De la misma manera que existe una relación entre democracia y confianza en su clase política, también la hay entre desconfianza en su clase política y regímenes autoritarios. En este punto, la línea divisoria es verdaderamente pequeña. Un elemento de la construcción de la credibilidad es la información que se proporcione a los votantes. En democracias de baja calidad, los votantes son los menos informados y dado que observan que su nivel de bienestar responde lo mismo a decisiones políticas que a factores no políticos, no tienen manera de evaluar las decisiones y los programas de los políticos electos (Keefer, 2005). Ello rompe con la posibilidad de hacer efectiva una de las condiciones⁶ de todo régimen democrático de calidad que es la rendición de cuentas (Morlino, 2005).

Por ello, la compra de votos pervierte el nexo de la rendición de cuentas pues en lugar de que sea el votante, el que a través de su voto, evalúe el desempeño de un partido al que le ha tocado gobernar, son los partidos políticos, los que, pudiendo inferir lo que hace el ciudadano en la casilla, lo premian o castigan por sus acciones. Esta inferencia es posible en tanto los partidos cuentan con redes clientelares en comunidades pobres, las que tienen manera de incidir sobre los operadores locales de los programas sociales federales. Se ha detectado que los operadores locales son tradicionalmente intermediarios que han favorecido a los miembros de una comunidad y que podrían seguir favoreciendo a ciertos segmentos dependiendo de la orientación de su voto. Al privilegiar a potenciales beneficiarios por razones políticas se privatiza un bien que es público (PNUD a, 2007).

Para que el semiclientelismo opere requiere de una serie de circunstancias tales como una administración politizada y dependiente de los cargos electos, de una población poco informada y en situación de vulnerabilidad, así como de mapas mentales compartidos que legitimen y hagan viable las estrategias de compra o coacción del voto.

⁶ De acuerdo con Eduardo Morlino, las condiciones que se observan para medir la calidad de una democracia son: 1) gobierno de la ley; 2) rendición de cuentas; 3) la reciprocidad; 4) respeto pleno de los derechos, y 5) implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2005).

Si la distribución del empleo continúa dependiendo de los gobernadores de los estados y del Presidente, los funcionarios públicos encontrarán racional orientar los recursos y las políticas públicas hacia las clientelas de su “patrón”. Si además las sanciones son débiles o difíciles de aplicar, esta conducta se desarrollará sin restricciones. Por el contrario, si la administración es profesional, autónoma y relativamente neutra y hay una eficiente aplicación de la justicia sobre el uso de cargos públicos con fines políticos, las prácticas clientelares se reducen y los políticos(as) estarán obligados a formular mejores propuestas políticas (Romero, 2006).

Por otro lado, si los partidos políticos continúan utilizando las redes clientelares que tienen en las comunidades pobres para intercambiar el acceso a un programa social por votos, si permanece la idea de que estos programas son dádivas y no derechos de la ciudadanía, si hay disparidades de poder e información entre las personas en posición de autoridad y las que dependen de un beneficio social para acceder a condiciones mínimas de bienestar, si no hay mecanismos conocidos de quejas y denuncias acerca de malos manejos o de coacción, si los actores políticos locales continúan vinculando su imagen con estos programas, las prácticas semiclientelares continuarán teniendo terreno fértil para reproducirse sobre la base de bienes públicos.

¿Cuál ha sido la evolución del clientelismo en México?, como se muestra en el cuadro 1, los estudios inician después de la elección federal del 2000, aunque algunas organizaciones de la sociedad civil incursionaron en los años noventa en la detección de conductas de compra y coacción del voto a través de su participación en la observación electoral.

CUADRO 1: ESTUDIOS REALIZADOS EN MEXICO SOBRE MANIPULACIÓN DEL VOTO

| IFE-FLACSO (mayo 2001) ^{1/} | Ricardo Aparicio y David Corrochano. 2005 ^{2/} | IFE-UAM, 2004 ^{3/} |
|--|---|---|
| <p>Encontró que durante las elecciones federales del año 2000, uno de cada siete votantes experimentó alguna forma de inducción del voto, siendo las instancias de manipulación predominante las secciones rurales o <i>mitas</i> (71%) y entre las personas de menor educación (59% sin primaria completa). La gran mayoría de las acciones catalogadas como compra y coacción del voto se realizaron por medio de negociaciones o amenazas con anterioridad al día de los comicios, principalmente por los dos partidos con mayor votación. La mitad de los entrevistados declaró no haber votado con libertad, principalmente por miedo a represalias por parte de representantes de los partidos políticos. Uno de cada dos entrevistados reconoce además, que hay partidos que obligan o amenazan a la gente comprometiéndolos a votar por ellos. Más de las tres cuartas partes dice conocer o saber de partidos que dan dinero o bienes a cambio de votos. Por otro lado, la resolución de demandas de bienes, infraestructura o programas sociales se incrementa en áreas rurales en épocas electorales.</p> | <p>Estudio que analiza el proceso electoral del 2000 y publicado en 2005, confirma la imagen típica del cliente como un elector pobre y sin escolaridad. Pareciera, sin embargo, que el perfil del votante clientelar no está determinado de manera intrínseca por la zona de residencia. Se trata de un individuo vinculado al sistema político a partir de su participación en la gestión de demandas sociales, lo que llevaría a pensar que se ha dado una evolución hacia cierto modelo de clientelismo diferente al tradicional y que, a reserva de registrar o conocer el tipo de vínculo que tengan con un partido político determinado, podrían ser personas para quienes el intercambio de votos por favores adquiere un sentido esporádico, determinado tanto por sus condiciones sociales como por los tipos de campaña electoral. El intercambio de votos por favores se potencia en las zonas de mayor competencia partidaria.</p> | <p>Aborda el tema de la compra y la coacción del voto, a partir de la entrega o la amenaza del retiro de apoyos y beneficios de programas sociales, durante las elecciones federales del 2003. Entre los hallazgos está el que la ciudadanía se abstiene de votar porque considera que su opinión no es tomada en cuenta. La participación fue mayor en las zonas rurales, lo que sugiere que siguen funcionando los mecanismos clientelares y corporativos. A pesar de que 1 de cada 3 personas que votaron declararon como razón el deber ciudadano, casi 8% de las razones esgrimidas para votar pueden indicar la presencia de factores asociados a mecanismos coactivos tradicionales o clientelares mientras que el 2.8% de los entrevistados fue a votar por apoyos condicionados al voto. El 7.5% de los entrevistados expresó conocer de alguien a quien se le ofreció un incentivo para votar. El análisis arrojó que hay mayor probabilidad de votar entre quienes residen en hogares donde algún miembro es beneficiario de un programa social que entre quienes no reciben tales beneficios.</p> |

^{1/} "Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000"

^{2/} "El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones del 2000"

^{3/} Roberto Gutiérrez y Esperanza Palma. "El abstencionismo en las elecciones federales del 2003. Reporte final de investigación".

Fuente: Elaboración propia basada en el "Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales". PNUD, 2006.

Las primeras dos columnas se refieren a prácticas de manipulación centradas en la capacidad del Poder Ejecutivo para orientar el gasto en el tiempo y de manera geográfica, a fin de incrementar la probabilidad de ser favorecido en las urnas⁷. La tercera columna describe prácticas políticas apoyadas además del incremento de gasto público en tiempo y destinos clave, en la construcción de redes para el intercambio del voto por determinados bienes públicos provistos ya sea por el gobierno en turno o por la maquinaria partidista

⁷Existen investigaciones cuantitativas que analizan la distribución política de programas sociales; algunas de estas investigaciones han mostrado la vinculación entre resultados electorales y gasto gubernamental en programas sociales. En el caso de PRONASOL, la lógica parece haber sido la canalización de mayores recursos a votantes leales y a los grupos opositores de reciente creación que hacia el resto de la población. En el caso de PROGRESA, se ha demostrado que el número de familias beneficiadas por el programa varió de acuerdo al comportamiento del voto en la elección de 1997. Y para el caso de los fondos de aportaciones del Ramo 33 y del fondo general de participaciones para 1999, hay estudios que muestran que la distribución de recursos se dio de manera profundamente politizada dado el papel que diversos actores políticos (gobernadores y senadores) tuvieron para sesgar la asignación en función de sus propios intereses. Cabe señalar si embargo, que los estudios realizados a la elección del 2006 concluyen en que no hay evidencia de que esta práctica haya sido utilizada (Díaz-Cayeros, 2006 y Fernando Pliego Carrasco, UNAM, 2006).

(PNUD a, 2006). Este tema de compra y coacción del voto, a partir de la entrega o la amenaza del retiro de apoyos y beneficios de programas sociales y/o servicios públicos, se estudia desde 1994⁸, aunque se retoma en las elecciones federales del 2003.

Entre las conclusiones de estos estudios destaca que entre los factores que favorecen el clientelismo están la pobreza y la marginación social, la competencia política y el riesgo electoral. Un estudio más realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agrega un factor más que es el contexto político local. Entidades que enfrenten comicios concurrentes (de presidente y de gobernador), ejercerán mayores presiones sobre los programas sociales y su uso político-electoral (Vilalta, 2006).

Una limitante importante de las prácticas clientelares es la secrecía del voto pues mientras los electores estén seguros de que su voto no es conocido más que por ellos, tomarán el incentivo con el que compran su voto y votarán por quien ellos quieran. Algunos estudios en México han demostrado que cada vez más, los votantes están reacios a comerciar con su voto y que incluso, las estrategias de manipulación y compra del voto al ser tan extendidas entre los diferentes partidos políticos tienden a neutralizarse mutuamente; en algunos casos puede incluso ser contraproducente.⁹

No obstante lo anterior es difícil sostener que las prácticas clientelares han dejado de aplicarse en el país. El que los partidos políticos puedan usar los programas sociales federales para su beneficio en periodos de recomposición de fuerzas, hace evidente que tales programas tienen espacios de discrecionalidad aprovechados al nivel local.

El tema está tan presente que a diferencia de otras democracias latinoamericanas que han establecido mecanismos de protección de programas sociales, sólo en México se usa el término “blindaje electoral”, usado para acciones orientadas a inhibir las prácticas clientelares (PNUD a, 2007).

⁸ En su estudio *From clientelism to citizenship: México*. Jonathan Fox aborda la problemática de las prácticas semiclientelares (término que acuña en este estudio) en relación con varios programas sociales como PRONASOL, PIDER

⁹ Un estudio de Andreas Schedler (2004) sostiene que los habitantes de zonas marginadas tienden a rechazar las prácticas semiclientelares, a las que ven como violatorias a su autonomía, mientras que Cornelius (2000) encontró que los programas sociales identificados con el gobierno, no consiguieron llevarle más votos al candidato oficialista y que incluso al rechazar las movilizaciones autoritarias, votaron más por el oponente.

A pesar de que en los últimos tiempos se ha legislado sobre los delitos electorales como la compra y la coacción, las prácticas semiclientelares se han sofisticado destacando, entre otras, las siguientes: i) vincular a un partido con los programas sociales; ii) pedir la asistencia a mítines o el voto incluso para acceder a programas sociales o ser excluido de estos. La línea que divide una acción legal de promover el voto hacia un partido, de una acción que no lo es, es la existencia o no de un vínculo que compromete el voto (condición típica de cliente). Sin ese vínculo, el ciudadano estará en libertad de renovar o retirar su confianza de un partido mediante su actuar en las urnas.

La relevancia de evitar el uso de la política social de manera proselitista no obedece solamente al hecho de que con ello se quebranta uno de los principios básicos de las elecciones que es la equidad entre los contendientes¹⁰, sino que perpetúa el vínculo clientelar en la gestión de las políticas públicas produciendo y reproduciendo a ciudadanos de baja intensidad, inconscientes de sus derechos.

Por lo anterior, es urgente que en el diseño de las políticas públicas se tome con seriedad su responsabilidad respecto del fortalecimiento de la ciudadanía, enfatizando los derechos ciudadanos, particularmente, en el caso de aquellas políticas focalizadas. No hay que olvidar que de acuerdo con las últimas tendencias en la evaluación de políticas públicas, éstas deben ser evaluadas también por lo que hacen por las personas, es decir, por las habilidades o capacidades que les ayudan a construir para tomar decisiones y vivir mejor, por la información que se les brinda y por el entorno favorable que construyen (entendido como instituciones y marcos normativos) y que les ayuda a potenciar su desarrollo individual (Soss, 2006).

10 La equidad en la contienda electoral se asegura mediante un trato justo a cada partido contendiente al brindarles las mismas oportunidades y recursos financieros a cada uno, independientemente de su tamaño y popularidad. El argumento para dar a todos los partidos y candidatos una parte igual de tiempo-aire en televisión, o de contribuciones financieras, es que todos requieren de una oportunidad igual para presentar su programa o propuestas a los votantes. Para mayores detalles ver <http://aceproject.org/main/espanol/pc/pc21.htm> .

2. Políticas Públicas y ciudadanía

En los últimos tiempos se ha venido discutiendo la función que tienen las políticas públicas en la construcción de capacidades ciudadanas y en el fortalecimiento de la democracia. De acuerdo con estas discusiones es fundamental incluir la esfera pública en todo el proceso de formulación de las políticas, entendida ésta como el espacio civil desde el que los individuos pueden comunicarse entre sí, a fin de generar una opinión conjuntamente diseñada (Santillán, 2003).

Por un lado, estas corrientes de discusión se centran en la necesidad de incentivar la participación de la sociedad civil en cada fase de la formulación de la política (Ingram, 2000), pues el Estado tiene el compromiso de formar ciudadanos con plena conciencia y ejercicio de sus derechos, siendo las políticas públicas un espacio de formación. No se puede pasar por alto que las políticas públicas en todo momento, envían mensajes a la ciudadanía (sobre quienes son importantes para la política y quienes no, por ejemplo, aquellos programas que ponen múltiples trabas a los ciudadanos para recibir sus beneficios).

CUADRO 2: RELACIONES HIPOTÉTICAS ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA DEMOCRACIA



Fuente: Ingram, Helen "Research Agenda for Public Policy and Democracy". Center for the Study of Democracy, página 3.

De este modelo, interesa resaltar el proceso de construcción de la identidad ciudadana, el compromiso y la rendición de cuentas. En el caso de la identidad, la forma como los ciudadanos interactúan con las instituciones responsables de la implementación de la política y la forma como asumen las metas de la política social son determinantes para que construyan su orientación positiva o negativa hacia el gobierno. De igual manera les permite identificar como los concibe el gobierno y si sus problemas constituyen asuntos públicos o se quedan en la esfera de lo privado. Hay evidencia de que programas que incentivan la participación de las personas y que son eficientes a las demandas ciudadanas contribuyen a la autoconfianza de los ciudadanos y su capacidad de crear redes sociales de apoyo. Por el contrario, los que asignan condicionadamente beneficios más allá de las reglas, son vistos con hostilidad y sus beneficiarios piensan que el gobierno no toma en cuenta a la “gente como ellos” (Ingram, 2000).

En el caso del compromiso, las políticas públicas preocupadas por la democracia pueden incentivar actitudes y conductas democráticas como la participación política, la participación ciudadana y la corresponsabilidad. Políticas públicas cerradas y con nula vinculación con las necesidades ciudadanas, incentivarán actitudes antidemocráticas. El punto más delicado para la democracia, se diría, es la rendición de cuentas que en políticas descentralizadas es más compleja y difícil de llevar a efecto. Al intervenir varios niveles de gobierno se difuminan más las responsabilidades y se dificulta monitorear el camino que siguen los recursos financieros. En la rendición de cuentas se debe considerar además del logro de las metas, el que las acciones realizadas para su logro hayan sido justas y equitativas.

Hay una segunda corriente de pensamiento que establece que las políticas públicas no son meros productos de las intervenciones individuales y colectivas de los ciudadanos y/o de los grupos de poder, son también el insumo que moldea lo que el público quiere, piensa y valora y consecuentemente, su actuar en el sistema político (Mettler y Soss, 2006). Si bien reconocen la relevancia que los grupos de interés, los partidos políticos, los liderazgos y los medios de comunicación tienen sobre el régimen político, también dimensionan el

impacto que las políticas públicas tienen sobre la propia política pues “Las políticas también crean nuevos entornos políticos” (Soss, 2004)

En este enfoque se sostiene que el diseño de las políticas sociales no solamente genera productos de las relaciones administrativas que ingenia, sino que también construye el contexto de la transacción y las posiciones subjetivas de los ciudadanos que son determinantes para la construcción o la no construcción de ciudadanía. Esta escuela de investigación ha desarrollado tres líneas de investigación. La primera establece que las políticas moldean las interacciones políticas de los grupos de interés y de los “policy makers”. La segunda vertiente indaga sobre el efecto de las políticas sobre las creencias, las preferencias y las acciones del público. La tercera analiza el efecto que tienen las políticas sobre la profundización de prácticas democráticas. En esta última vertiente se establece que la política pública orienta la manera como los individuos entienden sus derechos y sus responsabilidades en tanto miembros de una comunidad política.

En las tres vertientes lo coincidente es que la política pública una vez en proceso de implementación, reestructura subsecuentes procesos políticos, es decir, es vista como insumo de la política. También en ellas se recupera la relevancia de la ciudadanía, cuyo comportamiento y demandas en los campos de la vida social y política representan oportunidades o amenazas para la legitimidad, la confiabilidad y la efectividad del gobierno. En este sentido, se reconoce el poder ciudadano de actuar conscientemente frente a la política.

No es gratuito que un estudio de FLACSO-IFE¹¹ sugiera atacar el problema de la compra y la coacción del voto desde la demanda, es decir, asegurar una vigilancia estricta por parte de la sociedad sobre la utilización de los programas sociales, así como una fiscalización de los gastos de los partidos políticos. Desde el lado de la oferta, hay que trabajar en los mapas mentales que validan el uso de prácticas semiclientelares.

¹¹ Se trata del estudio “la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000”. México. Instituto Federal Electoral y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

3. La implementación de la política

“La política (pública) es la hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas. En esta perspectiva, diseñar una política significa prever esa secuencia de acciones que es el proceso de implementación, cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado como el objetivo (Aguilar b, 2003).

Desde el punto de vista de la implementación de la política, es necesario mencionar que el buen éxito de éstas depende no solamente de un buen diseño sino de la cooperación de los agentes económicos y sociales y de la consideración del contexto social, económico y político donde se define y desarrolla, así como de los actores que participan en ella y que tienen recursos importantes para la puesta en práctica o la obstaculización de la política. A fin de analizar la implementación del Seguro Popular se retoman los conceptos y las categorías de análisis propuestos por Eugene Bardach, por Donald Van Meter y Carl Van Horn, y por Berman.

De acuerdo con Bardach, “el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den control” (Aguilar b, 2003). De no considerar estos elementos pueden generarse efectos negativos desarrollados durante la implementación de la política, a saber: i) desvío de recursos que deberían ser utilizados para crear ciertos elementos de la política; ii) distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original; iii) resistencia a los esfuerzos institucionales con el fin de lograr un control administrativo de las conductas, y iv) disipación de energías personales y políticas en juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa.

CUADRO 3: EL JUEGO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE EUGENE BARDACH

| <i>Tipo de juego</i> | Efectos adversos | | | |
|-----------------------|---------------------------|---|----------------------------------|--|
| | <i>Desvío de recursos</i> | <i>Distorsión de los objetivos de la política</i> | <i>Dilemas de administración</i> | <i>Disipación de energías personales y políticas</i> |
| Dinero Fácil | Apilamiento | Simulación | Tosudez | |
| Juego del Presupuesto | Al mejor postor | Resistencia masiva | Territorialidad | |
| Vida fácil | Mantener la paz en casa | Entropía social | No es nuestro problema | |
| Barril sin fondo | | Mejor gestión | Excluir al tipo raro | |
| | | | Reputación | |

Fuente: elaboración propia tomando información de "Estudio introductorio", en La implementación de las políticas públicas, Luis. F. Aguilar, páginas 61-74.

Por considerarlo relevante para el análisis del Seguro Popular, se retoman solamente los juegos de “el Presupuesto”, de “al mejor postor” y el de “Reputación”.

El Juego del presupuesto: es un juego que juegan las dependencias y los funcionarios gubernamentales con miras a definir la orientación, el monto y las condiciones de utilización del dinero público. Responde a criterios tales como el favor a clientelas fieles y generosas, el fortalecimiento de sus grupos políticos, entre otros.

El Juego de “Al mejor postor”: en éste, los jugadores desean que los objetivos de la política sean legal y programáticamente genéricos y ambiguos, a fin de sacar provecho de las omisiones, indefiniciones e incompatibilidades. En este caso, los espacios de poca claridad en los elementos y objetivos de la política se convierte en oportunidades para que diversos actores (clientelas, gobernadores, líderes, grupos opositores), desde la óptica de sus intereses particulares, trate de allegárselos como recursos políticos o económicos. El fenómeno más frecuente de este juego es el problema del Agente-Principal donde el agente (u organización local) “interpreta” las disposiciones del Principal y orienta la política hacia derroteros que le generen mayores ganancias.

El juego de Reputación: éste es un compañero de viaje de toda política y se refiere al hecho de que ciertos actores protagonizan el proceso de implementación de la política, con el fin de obtener el máximo reconocimiento público y los mayores beneficios políticos y económicos.

Para resolver los dilemas ocasionados por estos juegos, Bardach propone seis recursos antimonopólicos, cuatro sistemas de control y tres métodos para suavizar y agilizar los rituales de la negociación.

CUADRO 4: ESTRATEGIAS PARA EVITAR LOS EFECTOS DAÑINOS DE LOS JUEGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

| Seis Recursos antimonopólicos | Cuatro sistemas de control | Tres Métodos para suavizar las negociaciones | Dos Técnicas |
|-------------------------------|---|---|--|
| Prescindir de ellos | La prescripción (órdenes claras y notorias) | La asignación de prioridades | usar intermediarios para facilitar las negociaciones |
| crear un nuevo monopolio | Habilitación de un instrumento de control de los jugadores que obstaculizan la política | Ingeniárselas para encontrar soluciones sobre la marcha | Cerrar el rango de opciones mediante maniobras |
| promover la competencia | Incentivos | usar la técnica de gestión de proyectos | |
| soborno | Disuación | | |
| Cooptación | | | |
| CONTRAPESO | | | |

Fuente: elaboración propia tomando información de "Estudio introductorio", en La implementación de las políticas públicas, Luis. F. Aguilar, páginas 61-74.

A fin de resolver los diferentes problemas que se presentan en la implementación de políticas, se debe prever lo más exactamente posible cuáles son los posibles jugadores, juegos y apuestas, a fin de definir el escenario posible donde se desarrollará la política. El escenario se define como "una construcción imaginaria de las secuencias futuras de acciones" (Aguilar, 2003).

Por otro lado, Donald Van Meter y Carl Van Horn indican que la comunicación es un activo fundamental en la implementación de las políticas. En ese sentido, las normas y los objetivos de la política deben ser comprendidos

cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. Reconocen sin embargo que, la comunicación en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil pues al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, los comunicadores los pueden distorsionar fácilmente. Esta situación se complica cuando se trata además de una comunicación entre funcionarios de diferentes niveles (federal-estatal). Cuando este el caso, se deberá echar mano de acciones normativas, remunerativas o coactivas (Aguilar, 2003).

Otro elemento a considerar en el escenario es la actitud de los implementadores de la política en términos de su conocimiento de la política, su orientación (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta. Entre los motivos de rechazo destaca el que la política lesione lealtades externas a la organización o afecte relaciones ya existentes. Finalmente, el tercer factor relevante se refiere a las condiciones económicas y políticas del contexto donde se desarrolla la política.

4. Implicaciones para la democracia y la cultura política en México

México es considerado como un país demócrata desde el punto de vista electoral¹², aunque aún tiene por delante espacios que desarrollar, si desea ser considerada una democracia de ciudadanía. Este concepto, acuñado por el PNUD, va más allá de la democracia electoral. Se le define a partir del cumplimiento de un conjunto de condiciones para elegir y ser electo (derechos políticos), así como “una forma de organizar a la sociedad con objeto de expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos (...) es decir, los derechos civiles y sociales”¹³. Para que una democracia de ciudadanía exista el Estado debe dar pleno reconocimiento a la

¹² Información extraída del informe sobre La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas El Índice de Democracia Electoral (IDE) planteado en el Informe considera cinco variables: i) derecho al voto; ii) elecciones limpias; iii) elecciones libres, v) elecciones como el mecanismo de acceso a cargos públicos, y v) no irrupción de los mandatos. La medición del IDE varía entre cero y uno, donde cero indica la total inexistencia de democracia electoral y uno el máximo. Respecto de este Índice, México registró un avance lento pero sostenido alcanzado prácticamente la calificación de uno en 1996.

¹³ “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, página 51.

ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social¹⁴. Como se observa, este concepto incorpora las dimensiones de la ciudadanía identificadas por T. H. Marshall.

Además de generar políticas públicas e instituciones que hagan vigentes tales ciudadanías, es necesario abonar a la cultura política de una población pues el principal desafío de la calidad de las democracias en América Latina es la capacidad de combinar los cambios institucionales formales con la creación y expansión de prácticas democráticas y de una cultura de la ciudadanía (Opazo, 2000). La carencia de una cultura donde se manifieste la conciencia de derechos de los ciudadanos y la distancia que pueda existir entre derechos definidos formalmente y prácticas cotidianas determina el nivel de subordinación de unos sectores respecto de otros y la naturalidad con que se mira dicha subordinación. (Opazo, 2000). Eliminar las prácticas semiclientelares tiene que ver con la reprogramación de los mapas mentales que legitiman y hacen viables estas prácticas, es decir, trabajar en la construcción de una cultura de la ciudadanía que se convierta en un contrapeso efectivo. Finalmente, el gobierno democrático es aquel que acredite ser un gobierno capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes (Aguilar, 2006).

Ello cobra particular relevancia en un país como México que tiene una población que se debate entre apoyar o no la democracia. En términos del Índice de Apoyo a la Democracia¹⁵, México se encuentra arriba del promedio regional. Este Índice elaborado por el PNUD ofrece una visión sobre el apoyo y posible vulnerabilidad de las democracias al identificar el porcentaje de población que tiene prácticas democráticas

14 La ciudadanía civil implica el establecimiento de límites a las acciones del Estado y la garantía estatal de la igualdad jurídica y la libertad de las personas. Considera las dimensiones de igualdad legal y protección contra la discriminación; derecho a la vida, la integridad física y a la seguridad; la administración de justicia; libertad de prensa y el derecho a la información; sistema de contrapesos efectivo –rendición de cuentas, equilibrio de poderes, contralorías, mecanismos de democracia directa, nivel de corrupción-. La ciudadanía política: se refiere a las dimensiones de la democracia electoral (derecho al voto; elecciones limpias, libres y el medio para acceder a cargos públicos-; participación electoral; competencia electoral y selección de candidatos; representación electoral). La ciudadanía social se refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. Necesidades básicas (salud y educación) e integración social (empleo, pobreza y desigualdad).

15 Abarca tres dimensiones básicas: i) tamaño de las orientaciones hacia la democracia; ii) activismo político de las distintas orientaciones, y iii) distancia o magnitud de las diferencias de opinión entre las orientaciones.

(los clasifica en demócratas participativos, demócratas desmovilizados, ambivalentes y no demócratas desmovilizados y no demócratas movilizados). Si bien los datos de México para 2000 indican que los demócratas (46.6 por ciento) son más que los no demócratas (19.7 por ciento), los ambivalentes (33.8 por ciento) pueden mover la balanza hacia un lado o el otro. Cabe señalar además que México es un país cuya democratización se ha realizado mediante procesos electorales y a partir de reformas en la distribución del poder político, dejando vacíos importantes en lo que a derechos sociales y civiles se refiere.

5. México y su apoyo a la democracia

De acuerdo con encuestas de opinión¹⁶ levantadas por el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación (SEGOB), los claroscuros en México son los siguientes:

CUADRO 5: CLAROSCUROS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

| Percepción de la democracia | Participación Política |
|---|---|
| 1. El ser ciudadano significa “tener derechos y obligaciones” para el 40% de los entrevistados, mientras que para el 15% tiene que ver con “poder votar”. No obstante, el 88% no está interesado en la política. Esto responde en parte a que el 65% de los entrevistados encuentran que la política es muy complicada. | 1. El 83% sí cree que le toca hacer algo respecto de los problemas que tiene que resolver el gobierno, de hecho, el 47% conoce problemas de su comunidad en los que podría estar interesado en apoyar a resolver. |

¹⁶ Las encuestas se llaman *Encuesta Nacional de Valores, ciudadanos y Cultura de la Democracia* del Instituto Federal Electoral (1999) y *Encuesta Nacional sobre cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUPP*, de la Secretaría de Gobernación (2005). Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México. Publicación de la Secretaría de Gobernación. 2002.

| Percepción de la democracia | Participación Política |
|--|---|
| <p>2. Sobre el concepto de democracia, el 51% de los ciudadanos encuestados o no considera que México vive en democracia o no lo sabe. Al preguntar sobre el nivel de satisfacción con la democracia, solamente un 26% se dijo satisfecho.</p> <p>3. El 13% de personas consideradas afirmó que apoyaría un régimen autoritario si éste le resolviera el problema “del bolsillo”.</p> <p>4. El 57% cree que los ciudadanos prácticamente no tienen ninguna influencia en las decisiones del Gobierno, a diferencia del Presidente, los partidos políticos y los empresarios.</p> <p>5. En el área de confianza en las instituciones, los médicos, el ejército, la iglesia y el IFE son las instituciones de mayor confianza con calificaciones entre 7 y 7.9, mientras que las instituciones con mayor desconfianza son la policía, los partidos políticos y los sindicatos.</p> | <p>2.No obstante lo anterior, hay un déficit de capital social. El 82% no confía en los demás y solo el 37% declaró pertenecer a alguna organización u asociación social (junta de vecinos o alguna organización de la sociedad civil).</p> <p>3.En el terreno de la tolerancia se registra un déficit más que preocupante pues entre el 40 y el 45 por ciento de los entrevistados declaró que no dejaría que vivieran en su casa personas de otra raza, con ideas políticas distintas y de otra religión, situación que se recrudece en el caso de homosexuales y enfermos de SIDA. Más aún, el 34% de las personas no está de acuerdo en que alguien con ideas diferentes a las propias, salga en la televisión.</p> |

Fuente: elaboración propia con base en la ENCUPP 2005.

III. CONTEXTO

1. Política social y elecciones

El 2006 fue un año clave para México pues tuvo las elecciones federales más controvertidas y disputadas de su historia. En el año de 2006 se elegía, además de Presidente de la República Mexicana a 6 gobernadores (as)¹⁷ y al Jefe del Distrito Federal, además de representantes locales. También fue una de las que más votantes atrajo (votó el 57% del electorado). El candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, ganó la Presidencia con un margen de poco más de medio

¹⁷ Las entidades federativas que enfrentaban comicios locales para las gubernaturas eran: Jalisco, Sonora, y Chiapas.

punto porcentual (obtuvo el 35.89% de los votos, mientras que el candidato de la Coalición por el Bien de Todos¹⁸, José Manuel López Obrador, obtuvo el 35.31%¹⁹). A diferencia de la presidencia de Vicente Fox, de extracción panista, que no contaba con una mayoría en el Congreso que apoyara sus iniciativas, para el 2006 además de la Presidencia, este partido ganó espacios suficientes²⁰ en el Congreso que le permitirán obtener mayores apoyos para las reformas que impulse Felipe Calderón, al menos hasta el 2009 que la Cámara de Diputados se renovará.

Seis años antes, el PAN había ganado por primera vez la Presidencia de la República luego de una hegemonía de 71 años del PRI, con lo cual abrió además la puerta a la pluralidad política que marcaría los comicios de 2006. Estos, a diferencia de procesos anteriores, fueron los primeros en la historia de México organizados bajo la presidencia de un gobierno de oposición. La alta competencia política mostrada durante las campañas presidenciales dio paso a elementos nuevos como la intervención de actores no políticos que trataron de influir en el electorado, tal es el caso de los grupos empresariales y los dueños de los medios de comunicación. Incluso el Presidente en turno trató de influenciar al electorado violando con ello la institucionalidad del Instituto Federal Electoral (IFE) y el principio de equidad en la contienda electoral (Merino, 2006), lo que puso en peligro la legalidad de los resultados electorales. También se usaron por primera vez las llamadas campañas negras donde el objetivo no era dar a conocer plataformas políticas, sino sobre todo, descalificar al oponente. El resultado fue la polarización de la sociedad y un contexto de alta desconfianza entre actores políticos cuya factura recayó principalmente en el organismo responsable de organizar la elección, el IFE.

Como se mencionó, los resultados fueron tan estrechos que el Instituto anunció la noche de la elección que “los márgenes de error estadístico calculado no

¹⁸ Esta coalición incluía al Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática.

¹⁹ http://joseacontreras.net/mexico/Politica/Elecciones_en_Mexico_2006.htm

²⁰ En el caso de Senadores, el PAN ganó 52 escaños de los 128 disponibles, mientras que el Partido Revolucionario Institucional –PRI- ganó 33 y el PRD 26. En el caso de los Diputados el PAN ganó 207 de las 500 diputaciones disponibles.

(permitían) distinguir claramente la fuerza política que (hubo) obtenido el mayor porcentaje de votación emitida” (Curcio, 2006). La declaración de victoria por parte de Felipe Calderón se dio días después, aunque el fallo legal tuvo que esperar a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolviera las inconformidades de la Coalición por el Bien de Todos. Dicha Coalición, que obtuvo el segundo lugar en la elección, presentó ante la justicia electoral 18 causales para solicitar el recuento de votos o, en su caso, la anulación del proceso electoral (Pliego, 2006). Entre tales causales se encontraban las siguientes:

- 1) uso de propaganda negra;
- 2) intervención del presidente;
- 3) utilización de programas sociales del gobierno con fines políticos²¹;
- 4) propaganda religiosa;
- 5) intervención de empresas;
- 6) excesivo gasto del PAN en medios de comunicación;
- 7) propaganda en el extranjero y de extranjeros;
- 8) precampaña de Felipe Calderón;
- 9) irregularidades en Salamanca, Guanajuato;
- 10) actitud omisa del IFE;
- 11) actitud omisa de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales;
- 12) utilización ilegal del padrón electoral;
- 13) llamadas de call centers y push pools;
- 14) parcialidad del IFE;
- 15) errores aritméticos en las actas de cómputo distrital;
- 16) violación de paquetes electorales;

²¹ Al respecto, en el Juicio de Inconformidad SUP-JIN-212/2006,1 presentado por la Coalición por el Bien de Todos el 9 de julio de 2006 ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se señala lo siguiente: “El Ejecutivo Federal, durante el proceso electoral cuyas elecciones se llevaron a cabo el dos de julio próximo pasado, realizó en todo el país, por sí y por medio de diversas Secretarías de Estado, actos de presión, coacción e inducción al voto de los ciudadanos a favor del candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, C. Felipe de Jesús del Sagrado Corazón Calderón Hinojosa, a través de la utilización de diversos Programas Sociales con el fin de que dicho candidato ganara las elecciones mencionadas”.

- 17) participación de candidatos no registrados, y
- 18) participación de funcionarios públicos y de un dirigente magisterial.

El fallo del TEPJF, aprobado el 5 de septiembre del 2006, no consideró como relevantes los recursos presentados por la Coalición por el Bien de Todos, declarando la validez de la elección presidencial y la victoria de Felipe Calderón. En lo concerniente al uso de programas sociales para apoyar la campaña del candidato del PAN, el TEPJF concluyó que no había elementos que llevaran al convencimiento de que tales irregularidades hubieran acontecido (Curzio, 2006).

2. Elecciones Presidenciales 2006

Lo cierto es que este proceso electoral como ninguno otro, fue escenario de prácticas semiclientelares, tal y como lo reportaron organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales como el PNUD, los que identificaron la utilización de dineros y programas públicos para persuadir electores, así como intentos de compra y coacción de votos hacia los grupos más vulnerables. La novedad es que esas prácticas las llevaron a cabo los tres principales partidos políticos, a saber, el PAN, el PRI y el PRD, y con una mayor profusión al nivel local (Cantú, 2006)²².

En el caso del PNUD, inició el monitoreo de los programas sociales federales a solicitud de la Secretaria de Desarrollo Social y de la Secretaria de Salud, analizando el grado de solidez, coherencia y eficacia de los mecanismos y dispositivos existentes de control y protección de ocho²³ de los cerca de 230 programas sociales federales que implementa el Gobierno Mexicano.

²² Los informes de los observadores nacionales y extranjeros dan cuenta de la presencia de irregularidades que sin embargo, no ponen en duda la integridad de los comicios del 2006. Estas irregularidades se encuentran en las campañas costosas de contenido negativo, la utilización de programas sociales y de recursos públicos federales, estatales y municipales para la promoción electoral; el incumplimiento del Acuerdo de Neutralidad por parte de algunos gobernantes; la intromisión del Presidente Vicente Fox, así como la del Consejo Coordinador Empresarial; fallas de comunicación e información del IFE respecto de las actas procesadas e inconsistentes del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) (Cantú, 2006).

²³ Los programas sociales federales analizados fueron: i) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; ii) Hábitat; iii) Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito a la Vivienda Progresiva (Tu Casa); iv) IMSS-

En el “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales”²⁴, dado a conocer por el PNUD de manera previa a los comicios del 2006, se indica que algunos de los programas analizados tenían espacios que podían ser usados con fines político electorales. De acuerdo con este diagnóstico,

- las prácticas de manipulación y uso indebido de los programas sociales persiste en el país, aunque son más sofisticadas. Si bien la coacción, compra y condicionamiento del voto en relación con los programas sociales persiste y en algunos casos constituyen delitos electorales, en otros casos, no se tipifican como actos ilegales.
- Se detectó que el eslabón de la cadena de operación de los programas sociales federales que parecía ser el más vulnerable era el que corresponde a las autoridades y a los operadores de programas en el ámbito local. En general, los “promotores” con vínculos partidistas, los partidos políticos, las autoridades municipales, y los gobernadores, eran las principales autoridades que podían realizar prácticas de manipulación del voto.
- Se detectaron patrones de uso político como el reparto de materiales de construcción, tinacos, despensas, fertilizantes, material escolar, programas de apoyos a madres solteras, para personas de la tercera edad y becas estudiantiles.
- La imagen general es que estos programas dependían del “gobierno federal” y se identificaban con la acción directa del Presidente de la República. La mayoría de los beneficiarios no entendía los criterios de elegibilidad ni de incorporación, motivo por el cual muchos consideraban “una suerte” haber sido seleccionados. En términos de la participación social se identificó una falta de transparencia de los programas sociales ya que asuntos como el presupuesto, la operación y condiciones de los beneficios eran desconocidos para los derechohabientes.

Oportunidades; v) Sistema Nacional de Protección Social en Salud (Seguro Popular); vi) Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo); vii) Programa de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, y viii) Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).

²⁴ <http://www.undp.org.mx/programassociales/Documentos/Publicaciones/Informe%20Diagnóstico.pdf>

- Se detectaron vacíos y fallas en el desarrollo de los programas que afectan su funcionamiento y la transparencia de los mismos, a saber, relacionadas con: a) la información y la comunicación (escaso conocimiento de los mecanismos de acceso a la información y denuncia); b) los mecanismos de control y fiscalización de los recursos (inexistencia o ineficiencia de los mismos), y c) la selección del personal operativo al nivel estatal y municipal (poco rigor en la selección y control de éste).
- Aunque estas prácticas no necesariamente podían alterar la voluntad popular, en el sentido de determinar los resultados electorales, sí vulneraban la libertad de elección de los ciudadanos en lo individual.

Estos datos fueron similares a los arrojados por el estudio “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales” del Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, que analizó durante 2004 y 2005 el uso político de algunos programas sociales federales²⁵ en estados que efectuarían elecciones para gobernador(a), a saber, los estados de México (Edomex), Nayarit, Veracruz y Tlaxcala. Entre sus conclusiones destacan las siguientes:

- a) Se detectaron espacios para la utilización de los programas sociales federales, determinados por deficiencias en la normatividad y la gestión de los programas que pudieron ser aprovechados por funcionarios y actores políticos, especialmente, en el ámbito local.
- b) Hay un vacío de control importante en la ejecución de los programas a nivel localidad o beneficiario final.
- c) La contraloría social promovida por los programas sociales federales se desarrolla en un ambiente de poca capacidad para exigir información y rendición de cuentas por parte de los beneficiarios. Situación que se refuerza por la falta de información.
- d) El posible uso electoral se agrupa en dos categorías:

²⁵ Los programas observados fueron Desarrollo Humano Oportunidades, Abasto Social de Leche, Apoyo Alimentario de DICONSA, Adultos Mayores y el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33. Para el análisis se utilizaron encuestas, análisis presupuestarios y estadísticos, análisis econométricos, monitoreo de prensa nacional y seguimiento a sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación. Para mayor detalle ver <http://www.fundar.org.mx/programassociales/programassociales.htm>

- 1) clientelismo entendido como la oferta de bienes, servicios o programas de ayuda social, a cambio del voto. Según la investigación:
 - Un ocho por ciento de los entrevistados indicaron haber recibido ofertas durante las elecciones de su estado.
 - La incorporación a programas sociales es la segunda oferta clientelar en importancia. Entre 2 y 3 por ciento de la población encuestada recibió esta oferta. Los programas que más se ofrecieron fueron Apoyo a Madres Solteras, Adultos Mayores, Becas, créditos a la vivienda, Oportunidades y Seguro Popular.
- 2) Compra y coacción del voto, entendida como la entrega de beneficios en mítines políticos y/o la amenaza de retiro de un programa social federal. En total, el 2.6 por ciento de los entrevistados indicó haber sido objeto de este tipo de acciones.

En el Informe de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales (ENAPP 2006), el PNUD reconoce que a pesar de las medidas jurídicas, institucionales y programáticas para inhibir el uso proselitista de los programas sociales, “aún persisten zonas grises que se prestan a la manipulación de los apoyos en coyunturas electorales. La descentralización de los fondos destinados al desarrollo social, sumada a la concurrencia de distintos órdenes de gobierno en la operación de un número importante de programas y la relativa ausencia de normatividad y control en los ámbitos de operación local, han desplazado la atención hacia la manera como los gobiernos estatales y municipales manejan los recursos públicos transferidos desde la Federación (más aún) ... los resultados de la ENAPP confirman que uno de los retos pendientes para contar con programas relativamente inmunes a la manipulación clientelar pasa por el reforzamiento de la transparencia y la rendición de cuentas en los órdenes de gobierno estatal y municipal (así como de) una cultura ciudadana de los derechos en la población” (PNUD a, 2007, página 14).

Con posterioridad a las elecciones, otros análisis fueron realizados para medir el posible impacto que estas prácticas semiclientelares tuvieron sobre los resultados electorales del 2006. En general, no se encuentran evidencias de que hayan sido

determinantes para influir en el triunfo del PAN, aunque sí hay un estudio realizado por un investigador de Standford, Alberto Díaz-Cayeros, que indica que los programas de Oportunidades y Seguro Popular sí ayudaron a construir la victoria de Felipe Calderón pues fueron premios a la buena política social del gobierno de Vicente Fox, De acuerdo con su investigación al extender la cobertura del programa de Oportunidades al ámbito urbano y poner en marcha un programa como el Seguro Popular, se ganaron adeptos sobre todo en las ciudades. Otro estudio más de la UNAM, analiza el impacto del Programa de Desarrollo Local Microrregiones y de Oportunidades y concluye que no existe una correlación entre su posible uso electoral y la victoria del PAN (Pliego Carrasco, 2006). Por su parte, el PNUD levantó la ENAPP 2006 unos días después de la jornada electoral, donde se recogen las impresiones de beneficiarios y no beneficiarios de los programas sociales federales. Uno de los cuadernos de trabajo²⁶ elaborados a partir de los resultados de la ENAPP 2006 señala que las prácticas de compra y coacción del voto se dieron incluso más profusamente en entidades que tenía elecciones estatales. Sobre este punto se sostiene que,

- Si hubo compra y coacción del voto (según reportaron los grupos entrevistados).
- El nivel es significativamente diferente entre los estados elegidos (Jalisco y Chiapas).
- Hay un menor nivel de reporte de compra en los beneficiarios que en los no beneficiarios
- En ambos grupos, la variable estatal es fuertemente predictiva
- Hay otras variables estadísticamente importantes como el sexo y la escolaridad, pero varían según el grupo encuestado.

En los reportes, el intercambio de obras públicas y el condicionamiento a asistir a mítines políticos fueron las más presentes, seguido de la solicitud expresa de votar por un candidato específico.

²⁶ Fuente: Vilalta, Carlos, *Compra y coacción del voto en México: variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales*, Serie ENAPP, Cuaderno de trabajo No. 4, PNUD, 2007.

Más allá de si incidió o no en los resultados electorales, de lo que se trata es de destacar que todavía segmentos de la población “tienen comprometidos sus derechos políticos en lo que constituye uno de los ingredientes fundamentales de la condición de ciudadano: el poder votar libremente, de acuerdo con la preferencia particular e intransferible de cada persona para decidir quienes gobernarán en nombre de la comunidad política toda” (PNUD a, 2007).

Es de notar, que en periodos de mayor pluralismo político, se ha buscado inhibir el semiclientelismo, mediante la creación de un andamiaje jurídico institucional, que sin embargo, no ha logrado erradicar estas prácticas.

3. Avances en el marco jurídico institucional para limitar el uso político-electoral de los programas sociales federales

Como se mencionó anteriormente, el país ha confirmado su compromiso con la democracia gracias a los periodos de distensión entre los grupos de interés y los movimientos sociales, y a la labor de los administradores reformistas. Innovaciones en leyes y andamiaje institucional han permitido reducir los espacios gubernamentales para prácticas semiclientelares. Por el lado de la oferta, podemos ver que se ha fortalecido el acceso a la información, la figura de la contraloría social y el desarrollo social como un derecho de la ciudadanía. Entre los avances más significativos, aunque no los únicos, destacan los siguientes:

- ❖ Incorporación de reglas de operación de los programas sociales en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 1997,
- ❖ Obligación de que los programas sociales cuenten con mecanismos de contraloría social y con evaluaciones externas.
- ❖ la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, y
- ❖ la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social en 2004, entre otros.

- ❖ La creación de instituciones que dan vigencia a derechos democráticos como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)²⁷.
- ❖ La creación de la Comisión Intersecretarial encargada de coordinar las políticas para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia.
- ❖ Financiamiento de proyectos de monitoreo y vigilancia de programas sociales por parte de SEDESOL y de la Secretaría de la Función Pública.
- ❖ Financiamiento de proyectos de observación electoral por parte de la Secretaría de Gobernación (a través del PNUD y su Fondo de Apoyo a la Observación Electoral).

Por lo que se refiere a la Ley General de Desarrollo Social²⁸ destaca lo siguiente:

- 1) el reconocimiento de la contraloría social como un mecanismo para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos;
- 2) la obligación de publicar reglas de operación para los programas sociales federales;
- 3) la obligación de los programas sociales de incluir en sus programas de información y difusión la leyenda: *“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”*;
- 4) las características del Sistema Nacional de Desarrollo Social (a cargo de la SEDESOL), que es el mecanismo de coordinación entre los tres niveles de gobierno;
- 5) la creación de diversas instancias de coordinación y evaluación como son la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de

²⁷ Este instituto se creó con el fin de hacer cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) aprobada el 30 de abril de 2002 y con fecha de inicio en vigor junio del mismo año.

²⁸ el 20 de enero de 2004 se publicó en el DOF la Ley General de Desarrollo Social (LGDS)

Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Adicionalmente, y a fin de dar certeza e imparcialidad a la política social mexicana, los responsables de los programas sociales federales pusieron en marcha programas y estrategias de blindaje para contextos electorales. Aunque estos empezaron a aplicarse desde 2000 tuvieron una mayor presencia durante las elecciones presidenciales del 2006 que fueron objeto de mayor competencia electoral y donde los actores políticos ejercieron una mayor presión para asegurar la equidad de la contienda.

4. Acciones de blindaje electoral

Algunas dependencias del gobierno federal instrumentaron disposiciones del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 que establecía la obligación de poner en marcha mecanismos que permitieran difundir los objetivos, dieran mayor transparencia y fomentaran la participación social en los programas sociales. Por otro lado, los programas sociales desarrollaron ya sea programas de protección en contexto electoral o estrategias de blindaje electoral. Es importante distinguir entre el concepto más amplio de protección de programas sociales y las estrategias de blindaje electoral. En el primer caso se incluye un conjunto de acciones tanto normativas como institucionales y administrativas que buscan mejorar la gestión y la transparencia de los programas al institucionalizar ciertos procesos y etapas clave en su diseño e implementación. El blindaje electoral se refiere a acciones de tipo comunicacional y de difusión, sumadas o no a medidas administrativas, normalmente puestas en operación escasos meses previos a la jornada electoral (PNUD a, 2007).

Otras acciones llevadas a cabo por otros actores durante la contienda son las que a continuación se describen:

- a. El 23 de mayo de 2006 entraron en vigor las Reglas de Neutralidad emitidas por el IFE, a fin de que el Presidente de la República, gobernadores, alcaldes, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, delegados y funcionarios públicos se abstuvieran de apoyar y actuar en beneficio de los candidatos, partidos o coaliciones. Este Acuerdo estableció que a partir de esa fecha, se llevarían a cabo una serie de acciones preventivas para mantener un ambiente de neutralidad por parte de los servidores públicos durante el proceso electoral.

Estas acciones incluían la abstención de realizar cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social; asimismo que tampoco podrían asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal ni emitir expresiones de promoción a favor de cualquiera de ellos promover el voto de ninguna manera y finalmente adoptar una actitud plenamente neutral con respecto a las campañas electorales de los candidatos en la contienda. Todo lo anterior con el objetivo principal de garantizar un sufragio libre y efectivo para los mexicanos.

- b. La Comisión Nacional de Desarrollo Social por su parte, emitió el “Pronunciamiento por la Legalidad y Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006”, suscrito el 9 de febrero de 2006. Esta recomendación incluyó trece acciones:

- Promover la suspensión de la publicidad de los programas sociales por cualquier medio, la presentación de resultados de gestión o la entrega en actos públicos de obras, servicios, apoyos u otras asistencias de programas gubernamentales, al menos un mes antes del día de la jornada electoral del año 2006.
- Hacer propio el llamado anterior a efecto de que adoptar las medidas tendientes al mismo fin, en el marco de los compromisos del Programa por la Legalidad para procurar la garantía de un proceso electoral transparente y

civilizado en el 2006, suscritos por la XXV Conferencia Nacional de Gobernadores, específicamente respecto de las siguientes acciones:

- c. Exhortar a las autoridades correspondientes para que sean enérgicos vigilantes de la procedencia, ejercicio y límites de los recursos y donaciones para las campañas y, en su caso, sancionar a quien viole los preceptos aplicables en la materia.
- d. Impedir el uso de recursos y programas públicos a favor de cualquier partido político o campaña electoral, así como evitar cualquier acción de condicionamiento de los programas sociales por el voto, especialmente en las zonas marginadas.
- e. Garantizar la transparencia, el pleno acceso ciudadano a la información gubernamental relacionada con los procesos de asignación de recursos y contratos, así como a los padrones de beneficiarios de los programas sociales, en términos de las disposiciones aplicables.
 - Cuidar que los programas sociales no sean identificados con frases, eslóganes, logotipos o colores partidarios.
 - Reforzar la información a las familias que reciben apoyos de los programas sociales, para poner en claro que sus recursos son públicos y que nadie puede pedir su voto a cambio de ellos.
 - Apoyar los trabajos de observación de las organizaciones de la sociedad civil durante el proceso electoral y darles acompañamiento para cuidar el blindaje de los programas sociales.
 - Apoyar los trabajos del Alto Consejo que fue convocado por la representación de la Organización de las Naciones Unidas en México para evitar el uso electoral de los programas sociales.
 - Promover ante los medios de información que la información, publicidad e inserciones, en relación con programas y obras públicas, señale en forma expresa que ha sido información pagada, para no confundir al electorado con “noticias o información generada de forma gratuita y espontánea”.

- Hacer transparente la información sobre obras y programas públicos, para que sea conocida por la ciudadanía de forma pronta y objetiva.
 - Impulsar esquemas de contraloría social para que los propios ciudadanos vigilen el buen uso de los recursos de los programas sociales.
 - Difundir amplia y efectivamente información respecto de los delitos en que incurrir quienes destinan recursos, programas y obras públicas para fines electorales, así como la forma de denunciar cualquiera de estos comportamientos, involucrando para este propósito a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.
 - Impedir la presencia de los funcionarios relacionados con programas y obras públicas en actos públicos partidistas y con fines electorales, sin perjuicio del derecho de militancia de cada uno de ellos.
 - Abstenerse de invitar o recibir a candidato alguno a los eventos públicos relacionados con la entrega de obras y programas públicos.
 - Los firmantes de este pronunciamiento informarán a la Comisión Nacional de Desarrollo Social con una periodicidad mensual de las acciones adoptadas para evitar el uso indebido o partidista de los programas sociales federales durante el proceso electoral.
- f. La FEPADE diseñó y distribuyó el “ABC de los servidores públicos”, publicación orientada a los servidores públicos y que buscó informar sobre varios aspectos de la gestión pública y del proceso electoral; identificaba faltas administrativas y delitos electorales, de manera preventiva. Buscó que los funcionarios públicos contaran con los conocimientos necesarios y suficientes para reconocer los principales delitos electorales y aportó elementos para prevenir que se cometieran faltas e irregularidades administrativas o delitos electorales en el desempeño de sus funciones como servidores públicos (PNUD b, 2007).
- g. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la suspensión de todos los anuncios en los que apareciera el ex Presidente Vicente Fox promoviendo

programas sociales y que no contaran con las leyendas que advirtieran que dichos mensajes eran sin fines partidistas o electorales.

- h. A diferencia de otros años, se notó una mayor participación de los actores gubernamentales y sociales en la protección y el blindaje de los programas sociales. Hubo mayor cantidad de información disponible y una mayor apertura al monitoreo.

Con todo, como ya se mencionó, no fue suficiente para erradicar del escenario político las prácticas semiclientelares, sobre todo en un sistema como el Seguro Popular.

IV. EL CASO DEL SEGURO POPULAR

1. Antecedentes

El Programa del Seguro Popular es el resultado por un lado del interés personal de su principal diseñador y por el otro, de las presiones de organismos internacionales.

Desde sus estudios en la Facultad de Medicina en la UNAM e incluso para efectos de su doctorado, Julio Frenk reflexionó sobre la necesidad de un sistema universal de salud, parejo para todo el mundo que hiciera efectivo el artículo 4º constitucional que establece el derecho a la salud (Contreras, 2006). Su principal crítica al sistema mexicano de salud creado en 1943 era su vinculación limitada al empleo formal, dejando fuera a todos aquellos individuos no asalariados o que estaban en el mercado informal (Contreras y Tetelboin, 2006).

Años después, ya como Director de la Fundación Mexicana para la Salud, Funsalud, impulsó el estudio sobre Cuentas Nacionales de Salud, publicado en 1993, que cuantifica por primera vez la magnitud del gasto privado en salud y que documenta que la mayor parte del gasto es privado. Este estudio dejó en claro que el sistema de salud mexicano integrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) era profundamente inequitativo pues dejaba fuera a una parte importante de la población que

estaba desempleada o en el mercado de empleo informal. Ello, imponía cargas y beneficios diferentes a la sociedad.

El marco conceptual de un sistema de salud más equitativo lo construyó a partir de su paso por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en donde fue funcionario de 1998 al 2000. Participó en la concepción del Informe Mundial de la Salud 2000 que estableció los tres objetivos básicos de todo sistema de salud: 1) mejorar las condiciones de salud; 2) proporcionar trato digno a las personas, y 3) asegurar un financiamiento justo, que distribuyera la carga financiera en forma equitativa.

Cuando el Presidente Vicente Fox lo invita a formar parte de su Gabinete, empezó a trabajar en la propuesta para enfrentar el reto de la protección financiera que se cristalizó en un seguro público universal (Gómez y Ortíz, 2006).

2. México y sus compromisos internacionales en materia de salud

México venía enfrentando presiones desde los organismos internacionales que mediante informes hacían evidente el incumplimiento de sus compromisos en materia de salud. En el Informe Mundial de Salud 2000 de la OMS, por ejemplo, México salió evaluado muy bajo respecto de la justicia financiera²⁹. Entre un total de 191 países, ocupó el sitio 144, aunque en la valoración global del conjunto de los cinco objetivos evaluados por la Organización (nivel y distribución de salud, nivel y distribución de la capacidad de respuesta adecuada y protección financiera), obtuvo la posición 51 (Knaul, 2005).

Este bajo desempeño se debió a la falta de protección financiera de la mitad de la población, determinada por el modelo de salud creado en 1943 que dividió a la población entre asegurados y no asegurados, dejando fuera del sistema de seguridad a cerca del 50% de la población. En el caso de los asegurados, estos fueron cubiertos por el IMSS y por el ISSSTE. Antes de la creación del Seguro Popular, el IMSS atendía a todos los trabajadores asalariados del sector privado y a sus familias (aproximadamente al 40% de

²⁹ La justicia financiera es un principio básico que señala que los individuos deben aportar de acuerdo con su capacidad de pago y recibir servicios en función de sus necesidades de salud y no en función de su nivel de ingreso. Durante la 58ª Asamblea Mundial de Salud, celebrada en mayo de 2005, se adoptó una resolución que reconoce la ausencia en la mayoría de los países en desarrollo de mecanismos de protección financiera.

los casi 100 millones de habitantes en el país). Por su parte el ISSSTE atendía a 7% de la población que se encontraba empleada por el Estado mientras que los seguros privados cubrían de 3% a 4% de la población (Frenk, *et al*, 2007).

Por lo que respecta al derecho a la salud establecido en el Pacto de Salvador³⁰ y desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³¹ de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), publicó en diciembre del 2003 el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. Este informe incluye un capítulo específico sobre la situación que guarda el derecho al disfrute del nivel más alto de salud física, mental y social³². En éste se señala que en México existen diversos problemas de naturaleza estructural del sistema de salud pública que han provocado y provocan violaciones a los derechos humanos. Estos problemas se refieren básicamente a la discriminación o exclusión en el acceso a los servicios, la negación o postergación de la atención, la falta de insumos y equipo y la disminución de la calidad de los servicios (OACNUDH, 2003).

Un año después de la publicación del Diagnóstico, la Secretaría de Gobernación publicó su Plan de Acción para los Derechos Humanos en el que si bien apunta que al nivel jurídico este derecho se consagra en el artículo 4º constitucional, reconoce que la atención a la salud presenta desafíos. Resalta la necesidad de conformar un sistema de salud universal, equitativo, solidario, eficiente, descentralizado y participativo, lo cual ya es considerado en el Programa Nacional de Salud 2001-2006. Al respecto es preciso acotar que este derecho, a diferencia del derecho a la educación, que se consagra en un artículo constitucional dedicado exclusivamente al tema, no se define como universal

³⁰ En el artículo 10 del Pacto de San Salvador se establece como primer elemento el que toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

³¹ Los derechos económicos, sociales y culturales DESC son parte de los derechos humanos como atributos y garantías que corresponden al ser humano o a las personas al margen y por encima de las leyes, los cuales por lo menos, deben ser reconocidos y protegidos.

³² Si bien la Observación General no. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, reconoce que los Estados Parte proporcionarán, según sus posibilidades, el derecho a la salud en todas sus formas y a todos los niveles, también es cierto que establece los criterios mínimos de cumplimiento, a saber: 1) Disponibilidad: entendida como una infraestructura suficiente; 2) Accesibilidad: la que debe estar abierta a todo miembro de un Estado Parte. Tal criterio incluye cuatro dimensiones superpuestas: i.- No discriminación; ii.- accesibilidad física; iii.- accesibilidad económica y iv.- acceso a la información; 3) Aceptabilidad: entendida como un respeto a la ética médica y a la cultura de las personas, y 4) Calidad.

sino que es la propia ley la que definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Esto se encuentra por primera vez en la Ley General de Salud de 1984 (Elizondo, 2007).

Es de mencionar sin embargo, que entre las líneas de acción a desarrollar, no se encuentra la consolidación de un programa que por ese entonces era piloto y que implementaba la Secretaría de Salud, conocido como Seguro Popular. Las líneas de acción se limitaban a la ampliación en la cobertura de los programas PREVENIMSS e IMSS-Oportunidades.

Por lo que se refiere a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, mencionados en el cuadro 6, la ONU en México, publicó dos años después del Diagnóstico (abril del 2005) el Informe relativo al país subrayando que los avances en relación con los Objetivos 4 y 5, Reducir las tasas de mortalidad infantil y de Mortalidad materna, respectivamente, eran insuficientes para alcanzar las metas comprometidas para el año 2015³³.

CUADRO 6: OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

1) Erradicar el hambre y la pobreza extrema

Metas

Reducir a la mitad el porcentaje de población que vive con menos de un dólar diario.

Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

2) Lograr la matriculación primaria universal

Metas

Lograr que todos los niños y niñas del mundo terminen un ciclo completo de enseñanza primaria

³³ En el caso de mortalidad infantil entre 1990 y 2003 se registró una reducción de 44.2 a 25 defunciones por cada mil nacimientos, cifra menor a la meta de 14.7 defunciones. Los datos en mortalidad materna no resultaron mejores, pues esta se redujo en el mismo periodo, de 89 a 65.2 defunciones por cada cien mil nacimientos, cuando la meta planteado por la ONU es de 22.2 defunciones.

**CUADRO 6: OBJETIVOS DE DESARROLLO
DEL MILENIO
(Continúa)**

- 3) **Erradicar el hambre y la pobreza extrema**
Metas
Reducir a la mitad el porcentaje de población que vive con menos de un dólar diario.
Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
- 4) **Lograr la matriculación primaria universal**
Metas
Lograr que todos los niños y niñas del mundo terminen un ciclo completo de enseñanza primaria
- 5) **Promover la igualdad de los géneros y potenciar a la mujer**
Metas
Eliminar las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el 2015.
- 6) **Reducir las tasas de mortalidad infantil**
Metas
Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de niños menores de un año y de niños menores de cinco años.
- 7) **Reducir las tasas de mortalidad materna**
Metas
Reducir las tasas de mortalidad materna en tres cuartas partes.
- 8) **Luchar contra el VIH(SIDA, el paludismo y otras enfermedades)**
Metas
Frenar e invertir la expansión del VIH/SIDA
Detener y empezar a reducir el paludismo y otras enfermedades importantes.
- 9) **Asegurar la viabilidad medioambiental**
Metas
Integrar los principios del desarrollo sostenible en normativas y programas nacionales e invertir la tendencia a la pérdida de recursos medioambientales.
Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de agua potable de modo duradero.
Lograr para el año 2020 una mejora importante para la vida de al menos 100 millones de personas que viven en aglomeraciones insalubres.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avances 2005. páginas 11-13.

El asunto del inequitativo acceso a los servicios de salud es abordado en el informe como un elemento que hace insostenible el avance en la reducción de la pobreza, meta que de acuerdo al Gobierno Mexicano será alcanzada para 2015. El que 42.8 por ciento de la población no cuente con seguridad social y tenga que enfrentar gastos imprevistos que comprometan su economía contribuye a uno de los mayores problemas del país, que es la desigualdad (ONU, 2005).

Por lo anterior, la ONU recomienda en una primera etapa consolidar el programa de Seguro Popular como eje articulador de la incorporación de los más pobres a un sistema de protección social en salud, y en el largo plazo plantear un sistema único de salud que permita homogenizar los incentivos y eficientar el gasto público.

3. Surgimiento del Seguro Popular como programa piloto

Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se consideró a la salud como punto esencial para la educación y el desarrollo del país, siendo una de las estrategias el elevar los niveles de salud, mediante el acceso garantizado a los servicios integrales de salud. Asimismo, el Programa Nacional de Salud 2000-2006, identificó como desafíos la falta de equidad, la calidad en los servicios y la protección financiera³⁴.

Para hacer frente a tales retos, la Secretaría de Salud inició de manera paralela dos acciones. Por un lado puso en marcha un programa piloto llamado Salud para Todos, el cual se implementó en cinco entidades federativas. Por el otro, inició la fase de cabildeo con los principales actores políticos, a fin de facilitar la modificación a la Ley General de Salud de tal manera que tres años después se diera vida al Sistema de Protección Social en Salud conocido como Seguro Popular. Al pasar de un programa a una disposición de la ley se aseguraba su permanencia en el tiempo y

³⁴ En los documentos presentados a la Cámara, la justicia financiera “mide el grado de equidad en el financiamiento del sistema de salud. El sistema de salud es justo o equitativo en la medida en que el gasto en salud se distribuye proporcionalmente en relación a la capacidad de pago de los hogares, independientemente de su nivel socioeconómico”. En Documento Programa de Seguro Popular del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; página 18.

con ello alcanzar la meta de incorporar en 2010 al 57.8 por ciento del total de la población del país que carecía de seguridad social.

Cabe señalar que aunque este Programa originalmente sería implementado desde el Seguro de Salud para la Familia, ya contemplado en la Ley del IMSS y en concordancia con el Programa Nacional de Salud 2001-2006, se concluyó que no era una buena idea dados los desafíos que enfrentaba el propio IMSS. Lo siguiente fue presentar el proyecto al Gabinete Social, el que estuvo de acuerdo en insertarlo en la estrategia de política social que tenía una vertiente de protección que podía albergar la idea de la protección social en salud (Gómez, 2004).

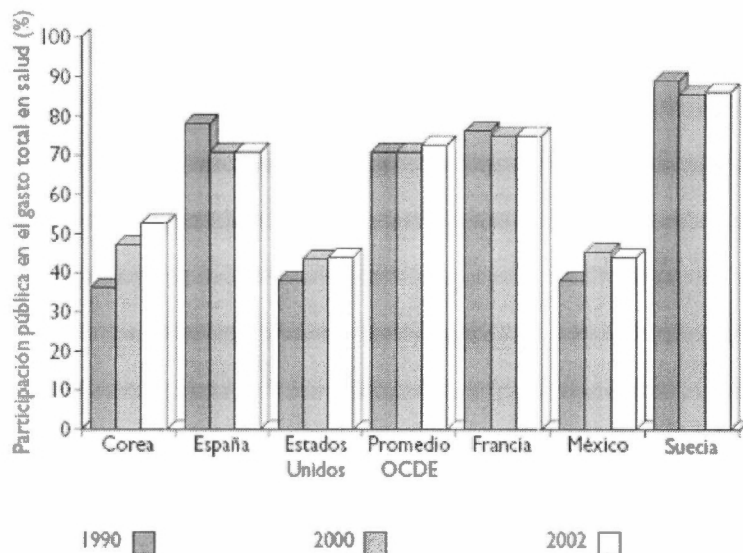
La fase piloto del Seguro Popular se implementó de octubre del 2001 a diciembre del 2003 y buscó iniciar un proceso gradual de atención a los cinco grandes desequilibrios financieros del sistema mexicano de salud, a saber,

- i) de nivel (relacionado con el peso relativo del gasto público en el gasto total de salud³⁵) (ver cuadro 7 relativo al gasto total en salud de países de la OCDE);
- ii) de origen (se refiere al predominio del gasto del bolsillo en el financiamiento de la salud³⁶. Ver cuadro 8 de gasto en salud por fuente de financiamiento);
- iii) de distribución (relativa a la desigual distribución de recursos entre asegurados y no asegurados, y entre estados);
- iv) de esfuerzo estatal (es decir, la desigual contribución estatal a los servicios de salud), y
- v) de destino de los recursos (el sector salud dedica cada vez más recursos al pago de la nómina y cada vez menos recursos al gasto de inversión).

³⁵ En México se destina 5.8% del producto interno bruto (PIB) a la salud, en contraste con países como Chile, Colombia y Uruguay que, con un nivel de desarrollo similar al de México, dedican 7.2, 9.6 y 10.9% del PIB a la salud, respectivamente. El promedio latinoamericano es de 6.9% (Gómez, 2004).

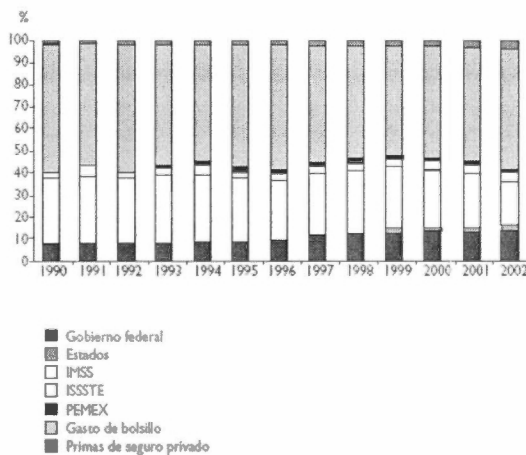
³⁶ En México más de la mitad de los recursos para la salud (58 por ciento en 2003) son privados y provienen el bolsillo de las familias. Comparativamente, en Colombia y Costa Rica, ésta proporción es del 29 y 27% del gasto total en salud, respectivamente. Ello rompe en el principio básico de justicia financiera en salud (Gómez, 2004)

CUADRO 7: FINANCIAMIENTO PÚBLICO DEL GASTO TOTAL EN SALUD. PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE



Fuente: Elizondo, Carlos "El derecho a la protección de la salud". Revista Salud Pública de México/ vol. 49, número 2, marzo-abril de 2007. Página 148.

CUADRO 8: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SALUD EN MÉXICO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO (1990-2002)



Notas: Las cifras del gobierno federal incluyen el Ramo 12 entre 1990 y 1997 y Ramo 12 y Ramo 33 desde 1998.
 El gasto de Pemex se incluye desde 1993, para los estados de la República, excepto: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
 El gasto privado en 2002 incluye reembolsos.

Fuente: Elizondo, Carlos "El derecho a la protección de la salud". Revista Salud Pública de México/ vol. 49, número 2, marzo-abril de 2007. Página 149.

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México
mililitara

El enfoque del programa se diferenciaba del que dominaba hasta entonces en que no planteaba aumentar la infraestructura pública de salud, inaccesible para la mayoría de la población, sino brindar protección financiera a las familias con carencias de seguridad social. A través de esta opción voluntaria de aseguramiento público se aseguraba que las personas pudieran enfrentar sus problemas médicos, particularmente frente a gastos catastróficos³⁷ que podrían sumirlos más en la pobreza (Frenk, *et al*, 2007).

Los municipios seleccionados para la fase piloto se encontraban en Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Tabasco y se incorporaron porque respondían a los criterios que entonces se habían identificado para el Programa: 1) existencia de alta cobertura para la seguridad social; 2) capacidad para ofrecer los servicios; 3) existencia de grandes concentraciones urbanas y semiurbanas; 4) existencia de grupos beneficiarios de programas sociales del gobierno, y 5) pagar por afiliarse (cabe señalar que estos criterios se modificaron en las Reglas de operación del año 2003).

En las primeras etapas de operación del seguro sus esfuerzos se destinaron a incorporar a las familias en los seis primeros deciles de la distribución del ingreso. Sin embargo, dado que no se consideró como criterio de selección el índice de marginación, los municipios cubiertos en esta etapa no eran en su totalidad los más pobres (ver cuadro 9); incluso, entidades con un alto nivel de marginación y altas tasas de población no derechohabiente a la seguridad social formal quedaron fuera de esta primera etapa (CESOP, 2005).

³⁷ “Se dice que un hogar incurre en gastos de salud catastróficos cuando el gasto en salud de dicho hogar excede un porcentaje específico de su capacidad total de pago. Ese umbral se establece normalmente en el 30% de la capacidad de pago, pero también se usan otros umbrales. La capacidad de pago se define como el gasto total de un hogar menos el gasto medio en alimentación de hogares que se encuentran aproximadamente en la media de la distribución del ingreso”. En “Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial”. *Revista Salud Pública de México*/vol. 49; suplemento 1 de 2007. Página S89.

**CUADRO 9: COMPARATIVO DE ESTADOS CON MUNICIPIOS MÁS
POBRES Y CON MENOR POBLACIÓN DERECHOHABIENTE**

| Entidad | Población al 2002 1/ | % en relación a la población total nacional | Población derechohabiente de la seguridad social, 2002 2/ | % de la población derechohabiente y total estatal | Población no derechohabiente 2002 3/ | % de la población no derechohabiente y total estatal | Índice de Marginación 4/ | Grado de marginación 5/ |
|----------------|----------------------|---|---|---|--------------------------------------|--|--------------------------|-------------------------|
| Nacional | 103,039,964 | 100 | 46,725,096 | 45.3 | 56,314,868 | 54.7 | | |
| Aguascalientes | 995,441 | 1.0 | 595,873 | 59.9 | 399,568 | 40.1 | -0.9734 | Bajo |
| Colima | 569,244 | 0.6 | 301,597 | 53.0 | 267,647 | 47.0 | -0.68709 | Bajo |
| Campeche | 736,839 | 0.7 | 338,619 | 46.0 | 398,220 | 54.0 | 0.7017 | Alto |
| Jalisco | 6,638,523 | 6.4 | 3,317,064 | 50.0 | 3,321,459 | 50.0 | -0.76076 | Bajo |
| Tabasco | 1,996,050 | 1.9 | 674,761 | 33.8 | 1,321,289 | 66.2 | 0.6554 | Alto |
| Chiapas | 4,231,931 | 4.1 | 835,736 | 19.7 | 3,396,195 | 80.3 | 2.25073 | Muy alto |

1/ 2/ 3/ Proyecciones de la Población de México 2000 - 2050; y la estructura de la población por entidad federativa de la muestra censal del XII Censo de Población y Vivienda. INEGI 2000. El total puede no coincidir con la suma de los parciales, debido al redondeo de las cifras Fuente: Secretaría de Salud/Dirección General de Información en Salud, Estimaciones a partir de los totales de población por entidad federativa. CONAPO, 2002.

Estimación realizada a partir de la muestra censal del Censo del 2000.

4/ 5/ CONAPO, índices de marginación 2000.

Cuadro de elaboración propia:

Fuente: Documento "Programa de Seguro Popular". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Página 13.

En 2002 se incorporaron los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Baja California, San Luis Potosí, Sonora, Coahuila, Guanajuato, Zacatecas, Oaxaca, México, Quintana Roo, Guerrero, Hidalgo, Chiapas y Morelos. Llama la atención que en esta nueva selección quedaron nuevamente fuera entidades federativas que según la Encuesta Nacional de Evaluación de Desempeño 2002-2003 (ENED), levantada por el Instituto Nacional de Salud Pública, registran los mayores niveles de gastos catastróficos (ver cuadro 10). Destacan Durango y Michoacán, entidades que tenían de los más altos niveles de gastos catastróficos.

**CUADRO 10: PORCENTAJE DE HOGARES POR ENTIDAD FEDERATIVA
CON GASTOS CATASTRÓFICOS EN SALUD, ÍNDICE DE JUSTICIA EN LA
DISTRIBUCIÓN FINANCIERA, HOGARES CON SEGURO DE SALUD Y TRATO
DIGNO EN LOS SERVICIOS DE SALUD, 2002**

| Entidad Federativa | Porcentaje de hogares con gastos catastróficos por motivos de salud ^{1/} | Índice de justicia en la contribución financiera ^{2/} | Porcentaje de hogares asegurados por el jefe de familia ^{3/} | % de aprobación trato digno ^{4/} | |
|---------------------|---|--|---|---|-----------------------|
| | | | | Atención ambulatoria | Atención hospitalaria |
| Nacional | 3.9 | 84.81 | 45.32 | 88.4 | 87.2 |
| Aguascalientes | 2.45 | 83.62 | 61.75 | 91.4 | 89.1 |
| Baja California | 4.17 | 83.67 | 51.08 | 84.7 | 82.2 |
| Baja California Sur | 4.25 | 84.48 | 62.37 | 86.8 | 86.2 |
| Coahuila | 2.48 | 87.18 | 36.09 | 88.5 | 83.9 |
| Coahuila | 2.34 | 86.47 | 66.73 | 86.6 | 88.4 |
| Colima | 2.24 | 88.29 | 62.56 | 91 | 90.2 |
| Chiapas | 7.28 | 83.03 | 22.33 | 87.3 | 86.4 |
| Chihuahua | 2.46 | 84.63 | 55.2 | 91.6 | 89.2 |
| Distrito Federal | 3.93 | 85.02 | 62.89 | 89.1 | 84.7 |
| Durango | 5.23 | 82.21 | 47.15 | 90.5 | 90.1 |
| Guanajuato | 3.43 | 86.06 | 40.41 | 86.3 | 87.7 |
| Guerrero | 4.62 | 84.95 | 20.81 | 88.9 | 91.9 |
| Hidalgo | 4.13 | 86.23 | 33.14 | 82.3 | 86.1 |
| Jalisco | 4.3 | 83.98 | 52.44 | 87.4 | 88 |
| México | 3.07 | 83.33 | 43.98 | 88.4 | 88.1 |
| Michoacán | 6.74 | 83.14 | 31.36 | 87.8 | 83.9 |
| Morales | 2.68 | 86.99 | 39.83 | 84.8 | 89.3 |
| Navarra | 5.57 | 83.67 | 38.03 | 91.4 | 91.9 |
| Nuevo León | 2.32 | 87.9 | 75.91 | 90.8 | 87.9 |
| Oaxaca | 5.22 | 83.91 | 25.13 | 88.2 | 81.6 |
| Puebla | 4.28 | 83.88 | 27.06 | 87.1 | 83.3 |
| Queretaro | 2.45 | 86.99 | 42.56 | 86.9 | 80.9 |
| Quintana Roo | 2.9 | 83.86 | 33.74 | 79.8 | 79.1 |
| San Luis Potosí | 4.33 | 83.77 | 42.99 | 86.1 | 88.55 |
| Sinaloa | 3.66 | 83.33 | 66.63 | 89.7 | 91.2 |
| Sonora | 3.07 | 85.68 | 60.39 | 91.9 | 88.3 |
| Tabasco | 4.88 | 83.71 | 28.34 | 87.9 | 87.7 |
| Tamaulipas | 2.87 | 85.61 | 56.15 | 87.8 | 86.8 |
| Tlaxcala | 5.36 | 84.66 | 31.29 | 87.9 | 89.3 |
| Veracruz | 3.86 | 85.05 | 30.87 | 91.1 | 89.6 |
| Yucatán | 1.38 | 89.16 | 37.37 | 86.8 | 86.9 |
| Zacatecas | 7 | 81.39 | 27.72 | 91.6 | 92 |

^{1/} Se definió como hogar con gasto catastrófico a todo aquel que destina más del 30% de su capacidad de pago al financiamiento de la salud de sus miembros.

^{2/} El índice de justicia varía de 0 a 100. Un valor de 100 indica que el sistema de salud es completamente equitativo.

^{3/} Se refiere a los hogares cuyo jefe de familia reportó haber tenido algún esquema de aseguramiento ya fuese social o voluntario. ENED 2002, DGIED, Secretaría de Salud.

^{4/} el porcentaje de aprobación se refiere a que el decimio fue calificado como bueno o muy bueno por la población encuestada.

Cuadro elaborado con información de: Salud: México 2002. Anxos estadísticos, México, 2003, pp. 214-217. Encuesta Nacional de Evaluación del Desempeño 2002 (ENED 2002). Dirección General de Información y Evaluación del Desempeño (DGIE), Secretaría de Salud.

Fuente: Documento "Programa de Seguro Popular", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Página 18.

Además, estas nuevas entidades iniciaron la afiliación de familias sin estar considerados en las Reglas de Operación 2002 ni contar con Acuerdos de Coordinación, pues se les consideró dentro de la etapa piloto que terminó el 31 de diciembre de 2003, un día antes de que entrara en vigor el Sistema de Protección Social en Salud.

En 2002 se encontraron los siguientes hallazgos en la evaluación que le fue practicada al programa, mismos que fueron tomados en cuenta para la etapa posterior: 1) el personal de las unidades médicas de salud pública, percibía que el Seguro Popular incrementaba las cargas de trabajo; 2) dado que hubo problemas en el abastecimiento de medicamentos, se vio la necesidad de crear un sistema administrativo de los recursos del Seguro Popular; 3) la viabilidad financiera del programa se reducía cuan mayor fuera el problema de salud.

Terminada la fase piloto lo siguiente fue impulsar la reforma a la Ley General de Salud para dar vida al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) o Seguro Popular. La discusión de esta iniciativa en el Congreso fue amplia y controvertida pues había dudas acerca de la capacidad instalada en términos de infraestructura, en la suficiencia de medicamentos y de personal y debido a las presiones que una ley de esta naturaleza ejercería en el futuro sobre el gasto público (sobre todo porque se creía que el programa duplicaba costos con otros que atendían a población abierta). No obstante lo anterior, el Congreso de la Unión aprobó en abril de 2003, con 92% de los votos del Senado y 73% de los votos de la Cámara de Diputados, la reforma que incluía el Título Tercero Bis de la Protección en Salud.

Cuando la fase de piloto terminó en 2003 el Seguro Popular de Salud había ampliado su cobertura geográfica prácticamente a todo el territorio nacional, salvo el Distrito Federal, Durango y Chihuahua, alcanzando una cobertura de 11,565 localidades de 332 municipios, y una afiliación de 622,800 familias, es decir, 2, 050,900 personas afiliadas (ver cuadro 11).

**CUADRO 11: RESULTADOS GENERALES DEL
SEGURO POPULAR DE SALUD 2002-2004**

| Concepto | 2002 | 2003 | 2004 ^{a/} |
|--------------------------|---------|-----------|--------------------|
| Afiliados | | | |
| Familias | 295,513 | 622,800 | 799,902 |
| Personas | N.D. | 2,050,900 | 2,677,213 |
| Cobertura | | | |
| Localidades | 5,099 | 11,565 | 13,332 |
| Municipios | 186 | 332 | 517 |
| Apoyo | | | |
| Unidades médicas | 800 | 938 | 1,056 |
| Hospitales ^{1/} | 69 | 111 | 111 |

N.D. Dato no disponible.

1/ El total de hospitales incorporados al SPSS incluye 110 Hospitales ancla y 1 Hospital de Alta Especialidad

a/ Los datos del año 2004 son un acumulado al 30 de junio del mismo año.

Cuadro elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H. Cámara de Diputados, con información de: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2002, 2003 y de la Secretaría de Salud, Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Dirección General de Afiliación y Operación.

Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, *Programa de Seguro Popular*, página 46.

4. Operación del Seguro Popular

Con la aprobación de la reforma a la Ley el Seguro Popular dejó de ser un Programa para convertirse en un Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), operado por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, que también nace con la reforma³⁸. La Ley define al SPSS como las acciones que en esta materia provean los regímenes estatales de Protección Social en Salud. Dicha Ley entró en vigor el 1° de enero de 2004 e incluyó cinco acciones:

- I. modificar la ley para garantizar el derecho a la protección a la salud para las familias afiliadas;
- II. la creación de un paquete de servicios de salud explícito que al ser dado a conocer a los beneficiarios contribuyó con la exigibilidad y transparencia. Tale

³⁸ El primer Comisionado Nacional de Protección Social en Salud fue Juan Antonio Ortiz Fernández, quien con anterioridad había sido Coordinador Nacional de Procampo.

servicios se describen en en el Catálogo de Beneficios Médicos (CABEME) y es actualizado regularmente;

- III. la asignación de recursos a secretarías estatales de salud descentralizadas, proporcional al número de familias incorporadas. Cabe señalar que la afiliación tiene una duración de un año, teniéndose que solicitar cada año;
- IV. la división de los recursos federales destinados a los estados en fondos independientes para servicios de salud personales y no personales (comunitarios); y
- V. creación de un fondo para garantizar recursos cuando se presentan eventos catastróficos en salud.

En la Ley se establece que todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución, sin importar su condición social. Además indica que la unidad de protección es la familia y no el individuo y fija los criterios para la afiliación, a saber,

- ❖ Ser residentes en el territorio nacional;
- ❖ No ser derechohabientes de la seguridad social;
- ❖ Contar con Clave Única de Registro de Población, y
- ❖ Cubrir las cuotas familiares correspondientes

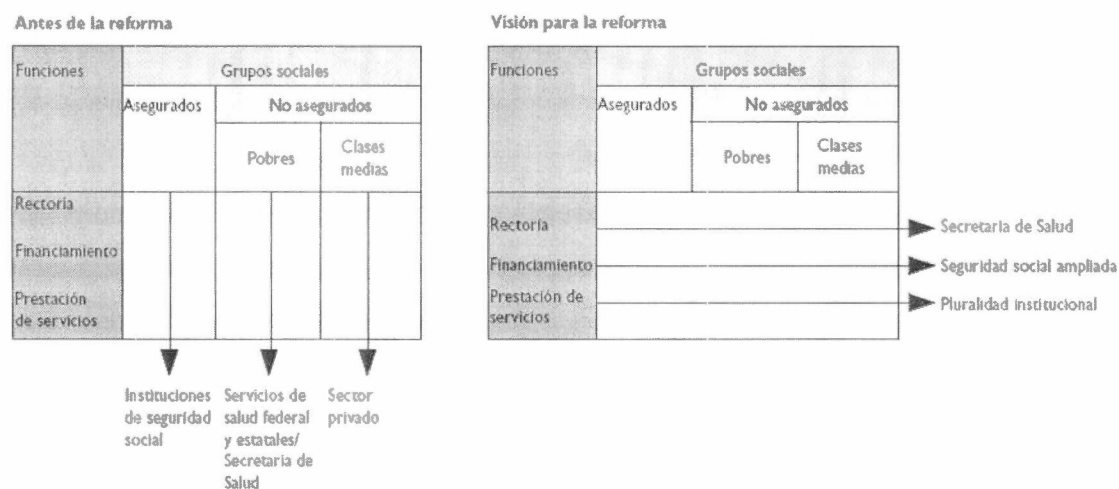
La meta que la Ley define es afiliarse cada año al 14.3 por ciento de la población no asegurada (aproximadamente 1.7 millones de familias al año), a fin de incorporar al 2010 al 57.8 por ciento del total de la población del país que carecía de seguridad social. Entre 2001 y 2003, durante la fase piloto, el Programa logró afiliar a 614 mil familias.

Se fijó un mínimo de servicios para la protección social en salud, que son: consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, gineco-obstetricia, pediatría y geriatría en el segundo nivel de atención.

Para que las entidades federativas puedan ser consideradas en el Seguro Popular, deben suscribir acuerdos de coordinación y acreditar a las unidades de atención de las Secretarías de Salud estatales que quieran proporcionar los servicios, pudiendo también hacer uso de las unidades médicas del IMSS y del ISSSTE que existan en la localidad (en cuyo caso el Seguro Popular cubre los gastos). Con ello se busca promover la utilización cruzada de la infraestructura y convertir a los ciudadanos en derechohabientes de uno de los tres seguros públicos.

Es de mencionar que con la reforma, también se reorganizó el sistema de la seguridad social en el país, tal y como se puede observar en el cuadro 12.

CUADRO 12: REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD LUEGO DE LA REFORMA



Fuente: Frenk J y colaboradores³

Fuente: Frenk, Julio "Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema de salud en México". Revista Salud Pública de México/ vol. 49, suplemento 1 de 2007. Página S25.

El financiamiento del SPSS se integra por recursos que asignan la Federación, las entidades federativas y cuotas de los beneficiarios. El Gobierno Federal cubre anualmente una "cuota social" por cada familia, equivalente al 15 por ciento de un salario mínimo vigente diario en el Distrito Federal que se actualiza trimestralmente de acuerdo a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor. También se realiza por parte del

Gobierno Federal y las entidades federativas una “aportación solidaria” por cada familia beneficiaria. A las entidades federativas les corresponde proporcionar la mitad de la cuota social proporcionada por el Gobierno Federal (ver cuadro 13).

CUADRO 13: ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR SALUD EN MÉXICO

| Esquema de aseguramiento público | Contribuciones | | |
|--|----------------|--|---------------------|
| | Beneficiario | Contribuyente responsable | Gobierno Federal |
| IMSS (empleados asalariados del sector privado) | Empleado | Empleador privado | Contribucion social |
| ISSSTE (empleados asalariados del sector publico) | Empleado | Empleador publico | Contribucion social |
| Seguro Popular (empleados no asalariados, trabajadores independientes, y familias fuera de la fuerza de trabajo) | Familia | Contribución solidaria: Gobierno estatal/Gobierno federal | Contribucion social |

Fuente: Frenk, Julio “Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema de salud en México”. Revista Salud Pública de México/ vol. 49, suplemento 1 de 2007. Página S29.

CUADRO 14: NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA DEL SECTOR SALUD MEXICANO

| Seguros públicos | Aportadores | | |
|--|-------------|------------------|--|
| | Obrero | Patron | Estado nacional (cuota social) |
| Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS | | | |
| Seguro Medico del ISSSTE | Empleado | Gobierno federa | Estado nacional (cuota social) |
| Seguro Popular de Salud | Familia | Gobierno estatal | Gobierno federal Estado nacional (cuota social) |

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Fuente: En Gómez, Octavio “Seguro Popular de Salud. Siete perspectivas”, Revista Salud Pública de México/ vol. 46, número 6, noviembre-diciembre de 2004). Pág. 586

Una innovación adicional del SPSS es que explícitamente separa el financiamiento de los servicios de salud a la persona, de los servicios a la comunidad o servicios de salud pública (ver cuadro 15). Al crear un fondo separado para estos últimos, la reforma asegura un adecuado financiamiento de los bienes públicos de la salud (servicios ambientales, vigilancia epidemiológica, información y rectoría) y de las campañas comunitarias de prevención. También da vida a un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos. para la operación del SPSS. Los recursos para tales fondos provienen del Ramo 33, del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) que luego de 2004 se reorganizó (se creó el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Persona -FASS-P- y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad -FASS-C-).

CUADRO 15: ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD

| <i>Tipo de bien</i> | <i>Bienes de la salud</i> | <i>Fondo</i> |
|--|---|--|
| Bienes públicos de salud | Rectoría | Presupuesto de la Secretaría de Salud |
| | Información, evaluación, investigación, desarrollo de recursos humanos | |
| | Servicios de salud a la comunidad | Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad |
| Servicios personales de salud (Seguro Popular) | Servicios esenciales de salud (atención de primer y segundo nivel) | Fondo para Servicios Personales de Salud |
| | Servicios de salud de tercer nivel de alta especialización asociados con gastos catastróficos | Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos |

Fuente: Frenk, Julio "Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema de salud en México", Revista Salud Pública de México/ vol. 49, suplemento 1 de 2007. Página S29.

Los presupuestos aprobados en 2004 y 2005 ya incluyeron en la estructura programática la distribución de los recursos con esta nueva división.

**CUADRO 16: PRESUPUESTO APROBADO 2002-2005 (PESOS
CORRIENTES)**

| Fuente del presupuesto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Incremento 2004-2005 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------|
| Salud Ramo 12 | 21,995,770,000 | 20,866,971,465 | 20,973,045,416 | 34,024,454,010 | 62.2 |
| Seguro de Salud Popular | 202,618,064 | | | | |
| Programa Salud para Todos (Seguro Popular) | | 177,518,700 | | | |
| Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) | | | 1,936,779,176 | 8,595,712,863 | 343.8 |
| Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipales, Ramo 33 | 218,673,007,922 | 234,618,811,609 | 251,201,397,358 | 271,082,863,183 | 7.9 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud Ramo 33 | 26,758,816,714 | 31,163,370,000 | 34,064,123,181 | 36,257,068,548 | 6.4 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud para la Comunidad (FASSA-C) ¹ | | | 11,719,872,070 | 12,534,697,693 | 7.0 |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud para la Persona (FASSA-P) ² | | | 22,344,251,111 | 23,722,370,855 | 6.2 |

1/ 2/ El 1o de enero de 2004 entró en vigor el Sistema de Protección Social en Salud (SPSS), el cual divide la estructura del FASSA en dos fondos el FASSA-C y el FASSA-P

Cuadro de elaboración propia con información de: Presupuesto de Egresos de la Federación varios años.

Fuente: CESOP, Cámara de Diputados, *Programa de Seguro Popular*, página 57.

A fin de fortalecer la oferta en términos de infraestructura y recursos humanos y materiales, el Seguro Popular incluye tres Planes Maestros de infraestructura, equipamiento y recursos humanos.

Junto con los Planes Maestros se desarrollaron otras herramientas de carácter preventivo y detección temprana de enfermedades (como , en donde se ha puesto particular énfasis en atender cuestiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a saber, la salud neonatal e infantil, la atención de la mujer embarazada y el VIH/SIDA

La Comisión Nacional de Protección Social en Salud tiene las tareas de instrumentar la política de protección social en salud y el plan estratégico de desarrollo del SPSS; promover la formalización de los acuerdos de coordinación en materia de protección social en salud con los gobiernos estatales; evaluar el desempeño de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud, y cumplir con la rendición de cuentas

a los ciudadanos. La Ley General de Salud establece asimismo la creación del Consejo Nacional del Sistema de Protección Social en Salud como órgano colegiado consultivo, presidido por el Secretario de Salud.

El Sistema estará sometido a evaluación periódica estableciéndose como indicadores que miden su avance los siguientes:

1. Presupuesto ejercido.
2. Número de familias afiliadas.
3. Número de personas afiliadas.
4. Familias afiliadas incorporadas al Programa Oportunidades.
5. Número de familias afiliadas en comunidades indígenas.
6. Número de familias afiliadas en regiones de alta y muy alta marginación.
7. Número de familias por decil de ingreso.
8. Monto promedio de cuotas por familia beneficiaria.
9. Tasa de reafiliación.
10. Número de unidades médicas incorporadas al SPSS.

Se esperaba que el SPSS y su “brazo operativo”, el Seguro Popular de Salud, propiciaran un círculo virtuoso que;

1. incrementara la inversión en salud hasta alcanzar los niveles promedio de los países de América Latina³⁹;
2. modificara la composición de las fuentes de financiamiento;
3. generara mayor equidad financiera entre instituciones a partir de la cuota social;

³⁹ El país destina 5.8% del producto interno bruto (PIB) a la salud, en contraste con países como Chile, Colombia y Uruguay que, con un nivel de desarrollo similar al de México, dedican 7.2, 9.6 y 10.9% del PIB a la salud, respectivamente. El promedio latinoamericano es de 6.9%. El desequilibrio en el origen de los fondos está relacionado con el peso relativo del gasto público en el gasto total en salud. Con excepción de Estados Unidos de América, todos los países desarrollados financian su salud con recursos predominantemente públicos. En México, en contraste, más de la mitad de los recursos para la salud son privados y, además, provienen del bolsillo de las familias. En Colombia y Costa Rica, el gasto de bolsillo asciende a 29 y 27% del gasto total en salud, respectivamente. Datos extraídos del artículo “*Seguro Popular de Salud Siete perspectivas*”.

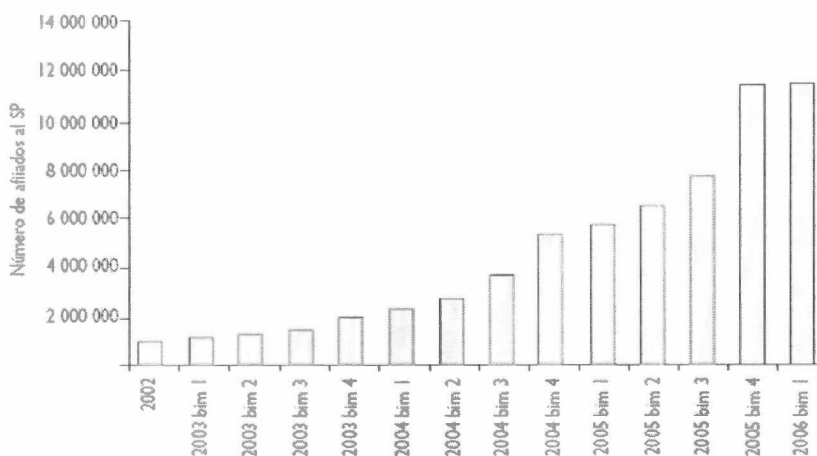
4. produjera mayor equidad geográfica y mayor transparencia en la asignación y el uso de los recursos,
5. generara el compromiso de cada gobierno estatal con el financiamiento de servicios de salud para las familias afiliadas; y
6. vinculara la asignación de recursos por familia y el gasto en inversión con un Plan Maestro de infraestructura en salud

5. Avances del Seguro Popular a 2006

El tema del impacto generado por el Programa ha suscitado toda clase de controversias pues por un lado existe la percepción de que sí está alcanzado a los más pobres y que la meta prevista para 2010 sí se alcanzará, mientras que otros sostienen que el programa es insostenible financieramente hablando, que no está llegando a las zonas más marginadas, donde está los más pobres y donde no hay infraestructura y que la meta de asegurar a la población no derechohabiente no se logrará.

Al cierre de la administración de Vicente Fox, de acuerdo con información oficial, se llegó a la meta establecida para ese año, correspondiente a un total de 5.1 millones de familias, es decir, cerca de 22 millones de personas (ver cuadro 17).

CUADRO 17: NÚMERO DE PERSONAS AFILIADAS AL SEGURO POPULAR



Fuente: En *Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial*. Salud Pública de México/vol. 49; suplemento 1 de 2007. Pág. S93

En general, de acuerdo con evaluaciones realizadas, el desempeño del sistema de salud ha mejorado durante el periodo de la negociación, legislación e implementación parcial de la reforma (ver cuadro 18). Los recursos para los no asegurados han aumentado. El gasto federal no correspondiente a la seguridad social aumentó 38% de 2000 a 2005 en términos reales; ha habido un incremento en la igualdad de la distribución de estos recursos en todas las entidades federativas; la cobertura efectiva para el país y para los no asegurados ha aumentado y los gastos catastróficos⁴⁰ han disminuido (Gakidou, 2007).

CUADRO 18: EVOLUCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS QUE EXIGIAN UNA REFORMA INTEGRAL EN MÉXICO

| | Indicador | 2002 | Avance |
|--------------------------|--|--------|-------------------------------|
| Nivel | Gasto en salud como % del PIB | 6.2% | 6.5% (2006 [‡]) |
| Fuente | Gasto público en salud como % del gasto total en salud | 43.9% | 46.4% (2006 [‡]) |
| Distribución | Número de veces que el gasto público per cápita para la población asegurada excede el gasto público per cápita para la población no asegurada [†] | 2.3 | 2.0 (2006 [‡]) |
| | Relación entre el gasto federal per cápita en salud en el estado con la cifra más alta y el estado con la cifra más baja | 5 a 1 | 4 a 1 (2004) |
| Contribución estatal | Variabilidad en la contribución de los estados al financiamiento de los servicios de salud (coeficiente de variación) | 1.14 | 1.11 (2004) |
| Distribución de recursos | Relación entre el gasto en nómina y la inversión en infraestructura | 59 a 1 | 7 a 1 (2006 [‡]) |

† Incluye el gasto federal y estatal
‡ Cifras estimadas basadas en datos presupuestales

Fuente: Frenk, Julio. *Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema salud en México*. Salud Pública de México/vol. 49; suplemento 1 de 2007. Pág. S32

⁴⁰ En el Informe Salud: México 2001-2005 se asienta que hay una reducción de 30 por ciento en el número de hogares del quintil de menores ingresos con gastos catastróficos por la atención a la salud. Lo anterior, de acuerdo con datos de la ENIGH. Por otro lado, los datos de la ENSANUT 2006 muestran una fracción significativamente más baja de afiliados al SP que pagan por medicamentos (41.3%) en comparación con los no asegurados (73.8%), aunque esto no incide mayoritariamente en la protección financiera, lo que sugiere que el Seguro Popular proporciona los medicamentos de más bajo costo (Gadikou, 2007)

No obstante lo anterior, uno de los problemas detectados más relevantes tiene que ver con la sostenibilidad financiera del sistema ya que varios investigadores han detectado que los afiliados del decil I que no deben pagar, son más de los que deberían. En este sentido, el Seguro Popular de Salud, es “un proyecto bien diseñado para alcanzar la cobertura universal de servicios básicos de salud; sin embargo, para financiarlo en su periodo de transición (hasta 2010) necesitará más recursos y es poco probable que éstos se obtengan sin una reforma fiscal” (Gakidou, 2007).

6. Estrategia de blindaje electoral del Seguro Popular

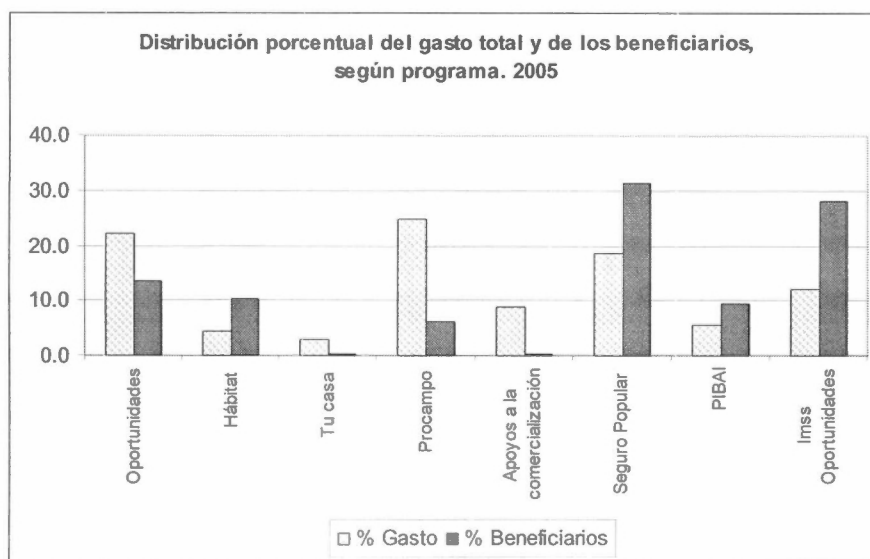
A diferencia de otros programas sociales, el SPSS o Seguro Popular no tenía un programa de Protección del sistema propiamente dicho, como sí lo tenía el programa Oportunidades o la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción⁴¹. En sus lineamientos originales incluso no se aborda su posible uso con fines político-electorales, ignorando las fuertes presiones que un programa de esta naturaleza enfrentaría en escenarios de fuerte competencia política y en un país con una larga tradición de manejo clientelar en el uso de los recursos públicos. El único tema que es abordado desde su diseño y que se señala en la Ley es el de la Transparencia y la rendición de cuentas y se refiere a la obligación de proporcionar información a la sociedad sobre el manejo del sistema y sobre la supervisión y sanción de los recursos en caso de que sean utilizados con fines distintos a los previstos en la Ley⁴². Llama la atención que este sistema de protección, a pesar de considerar al igual que Oportunidades y Procampo un porcentaje

⁴¹ En el documento Informe de buenas prácticas en la protección de programas sociales del PNUD se documentan ésta y otras buenas prácticas.

⁴² El Capítulo VII “De la transparencia, control y supervisión del manejo de los recursos del Sistema de Protección Social en Salud” establece que tanto la federación como los regímenes estatales de protección social en salud deberán transparentar su gestión para cumplir con las normas de acceso y transparencia a la información pública gubernamental. Por lo anterior, y a fin de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, se deberá difundir la información que tengan disponible respecto de universos, coberturas, servicios ofrecidos, así como del manejo financiero del Sistema de Protección Social en Salud. Finalmente se indica que la Secretaría de Salud presentará al Congreso de la Unión un informe semestral pormenorizado de las acciones que se desarrollen con base en este artículo. Las autoridades responsables de conocer y sancionar el manejo de los recursos del Seguro Popular son la Secretaría de la Función Pública y los órganos de control y supervisión interna de los gobiernos estatales, según en donde se encuentren los recursos. La Auditoría Superior de la Federación podrá intervenir también al fiscalizar la Cuenta Pública Federal.

relevante del gasto público⁴³ (ver cuadro 19), solamente desarrollara el tema de transparencia, obviando la necesidad de establecer medidas que lo protegieran de su eventual uso proselitista como ha sido el caso de Oportunidades.

CUADRO 19: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL Y DE LOS BENEFICIARIOS. SEGÚN PROGRAMA. 2005



Fuente: PNUD, Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales, marzo del 2006, página 61.

En el Reglamento de la Ley se añade la posibilidad de que los beneficiarios pongan una queja o una recomendación para mejorar el programa, las cuales serán canalizadas a través del personal del sistema. No hay ninguna consideración acerca de la vinculación con la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), lo que denota que no se vislumbró la posibilidad de que el programa pudiera ser presa de uso electoral tres años después de iniciada su operación.

Aún más evidencia de que se soslayó la necesidad de establecer mecanismos y estrategias de control ante su potencial uso con fines políticos es que a escasos meses de

⁴³ En el Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales, del PNUD se identifica al Programa de Seguro Popular junto con Oportunidades y Procampo, como uno de los que más recursos concentra. Para el 2006, entre los tres acumularon el 60% del total de gasto de los programas bajo análisis.

la jornada electoral, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud llevó a cabo sólo dos acciones de Blindaje Electoral⁴⁴; la primera, relativa a la firma de un convenio de apoyo y colaboración con el IFE. La segunda, fue participar en el proyecto del PNUD de Protección de los Programas Sociales Federales en el contexto de las elecciones del 2006, el cual había sido diseñado entre el PNUD y la SEDESOL, durante 2005. A finales de ese año, funcionarios del organismo internacional y miembros del Proyecto PNUD, presentaron al Gabinete de Desarrollo Humano y Social la propuesta de análisis acerca de la vulnerabilidad político-electoral de programas sociales federales.

Al conocer el proyecto y saber que el Programa de Seguro Popular era uno de los sujetos a análisis, el Secretario de Salud manifestó su interés no solamente de colaborar y proporcionar la información necesaria, sino de participar en el proyecto como donante de recursos⁴⁵. Así, el 15 de marzo del 2006 se publicó el Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales en el que se describieron los espacios detectados en el Programa de Seguro Popular que podrían ser aprovechados por actores políticos locales para prácticas clientelares durante las elecciones de julio de 2006. Por ese mismo tiempo, FUNDAR también dio a conocer los resultados de su análisis sobre el monitoreo de programas sociales en contextos electorales, donde salió a relucir el Programa de Seguro Popular, aunque éste no fue considerado en los programas analizados. Destacan del estudio de FUNDAR que:

- 1) la contraloría social promovida por los programas sociales federales se desarrolla en un ambiente de poca capacidad para exigir información y rendición de cuentas por parte de los beneficiarios. Situación que se refuerza por la falta de información, y

⁴⁴ Hay que distinguir entre las estrategias de blindaje electoral y el concepto de protección de programas sociales. El blindaje se refiere a dos tipos de acciones: 1) campañas de difusión e información, 2) puesta en marcha de candados administrativos como la reprogramación de entrega de apoyos o limitación para incorporar a nuevos beneficiarios a los padrones. Los programas de protección consideran acciones tanto administrativas, como normativas e institucionales y que en la mayoría de los casos institucionalizan ciertos procesos y etapas clave en el diseño e implementación de programas sociales

⁴⁵ Fecha de firma del convenio.

- 2) un ocho por ciento de los entrevistados indicaron haber recibido ofertas durante las elecciones de su estado, siendo la incorporación a programas sociales la segunda oferta clientelar en importancia. Entre 2 y 3 por ciento de la población encuestada recibió esta oferta. Los programas que más se ofrecieron fueron Apoyo a Madres Solteras, Adultos Mayores, Becas, créditos a la vivienda, Oportunidades y Seguro Popular.

En el Diagnóstico del PNUD sobre la vulnerabilidad político-electoral de los Programas Sociales Federales se hacen las siguientes recomendaciones de carácter general a los ocho programas analizados:

- 1) Verificar el cumplimiento del Acuerdo de Neutralidad del IFE que establece lo siguiente:
 - abstenerse de realizar, dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social, y
 - condicionar obra o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato.
- 2) Cumplir con el mandato del artículo 28 de la Ley de Desarrollo Social en relación con la obligatoriedad de incluir en la publicidad e información de los programas, la leyenda que advierte que es un programa público sin fines de lucro.
- 3) Verificar el cumplimiento del Acuerdo del 4 de diciembre del 2000, de la Comisión intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción que establece la obligatoriedad de crear comisiones responsables de la transparencia en las dependencias gubernamentales.
- 4) Entregar mensualmente los padrones de beneficiarios de los programas sociales, en concordancia con el Decreto de Presupuesto de la Federación 2006.

- 5) Cumplir con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a fin de actualizar la información relativa a los programas sociales.
- 6) Canalizar a la FEPADE las denuncias sobre delitos electorales en relación a los programas sociales.
- 7) Verificar el cumplimiento del “Pronunciamiento por la Legalidad y Transparencia a efecto de evitar el uso indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral del año 2006”, firmado el 9 de febrero por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

En el caso de las entidades federativas se hicieron las siguientes observaciones:

- 1) asumir públicamente su compromiso con la legalidad y la transparencia para evitar el uso indebido de programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante el proceso electoral 2006.
- 2) Fortalecer los mecanismos e instrumentos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en relación con la operación de los programas sociales federales.
- 3) Presentar públicamente y de forma accesible los informes trimestrales sobre el gasto social federal ejercido por las entidades federativas y los municipios.

La Comisión Nacional de Protección Social en Salud respondió a las sugerencias e impulsó las siguientes acciones:

- ❖ distribuyó entre sus mandos medios y superiores, al nivel federal y estatal una comunicación que les recordaba dar cumplimiento al Acuerdo de Neutralidad del IFE. Asimismo, desarrolló sesiones de capacitación para el personal del Seguro Popular en los tres niveles de gobierno.

- ❖ Entregó credenciales del Seguro Popular y tarjetas telefónicas Ladatel con la leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.
- ❖ En cuanto a los padrones, y dado que el SPSS no es un programa social sino un sistema, se indicó que no estaba a hacer entrega de los padrones.
- ❖ Para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia, se publicaron los informes de resultados de 2004 y 2005 (proporcionando información sobre financiamiento y cobertura) y se informó que la Comisión contaba con una línea telefónica para recepción de quejas y denuncias en donde al inicio se escuchaba el mensaje de que el Seguro Popular no debía ser condicionado. Cabe señalar que la Comisión señaló no estar obligada a dar esta información a la FEPADE, sino a la Secretaría de la Función Pública.
- ❖ Acerca del Pronunciamiento por la Legalidad, la Comisión Nacional suscribió convenios de colaboración con el IFE y con el PNUD, ya mencionados. Asimismo, publicó en su página de internet la publicación “El ABC de los servidores públicos”
- ❖ Se realizó una Reunión Nacional de Directores Estatales del Seguro Popular en donde se abordó la importancia de blindar electoralmente el Sistema, además, se acompañó al Programa Oportunidades en campañas al nivel local, en donde en coordinación con la FEPADE se informaba de la relevancia de denunciar los delitos electorales.
- ❖ Debido a la política de difusión de la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional no efectuó campañas masivas en medios electrónicos sobre el uso no partidista del Seguro Popular. Aunque si lo hizo mediante carteles y volantes donde se advertía de esta disposición.
- ❖ Se auditó a la Comisión Nacional a fin de conocer los avances registrados en materia de blindaje electoral del sistema

7. Espacios de discrecionalidad detectados

El análisis se concentra en tres vertientes, desde la presencia de espacios de discrecionalidad en la política del Seguro Popular que fueron utilizados en mayor o menor medida por las tres principales fuerzas políticas contrincantes en las elecciones presidenciales del 2006. La segunda vertiente está orientada por el análisis del diseño y la fase de implementación tanto de la estrategia de blindaje electoral como del diseño de la propia política de Seguro Popular. Finalmente, la tercera vertiente revisa el impacto que la política tuvo o no sobre las prácticas y orientaciones hacia la democracia de parte de sus beneficiarios.

Para el análisis, se tomó en consideración información proporcionada por diferentes evaluaciones realizadas al Seguro Popular, así como datos de la ENAPP 2006, la cual revela información generada en los puntos de enlace entre la política y los destinatarios finales, a saber, los beneficiarios y los operadores locales.

a) Presencia de prácticas semiclientelares

Como se puede observar en la sección que describe la estrategia de blindaje electoral del Seguro Popular, las acciones implementadas por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, no solamente fueron puestas en marcha tardíamente sino que no fueron lo efectivas que se esperaba.

De acuerdo con resultados de la ENAPP 2006, los eventos de entrega de beneficios en general fueron aprovechados para convocatorias políticas que pretendieron capitalizar los programas sociales, tal y como se muestra en el cuadro 20. A pregunta expresa “En algún momento de la junta, ¿le pidieron o no que votara por un partido o candidato?”. Hubo un 13 por ciento de beneficiarios del Seguro Popular que contestaron afirmativamente. Aunque el porcentaje puede no ser significativo en términos del resultado electoral, sí tiene un peso específico en tanto se percibe como normal y aceptado que los espacios de vinculación entre Sistema y beneficiarios sea aprovechado por los partidos políticos para comprometer el voto.

CUADRO 20: SOLICITUD DEL VOTO

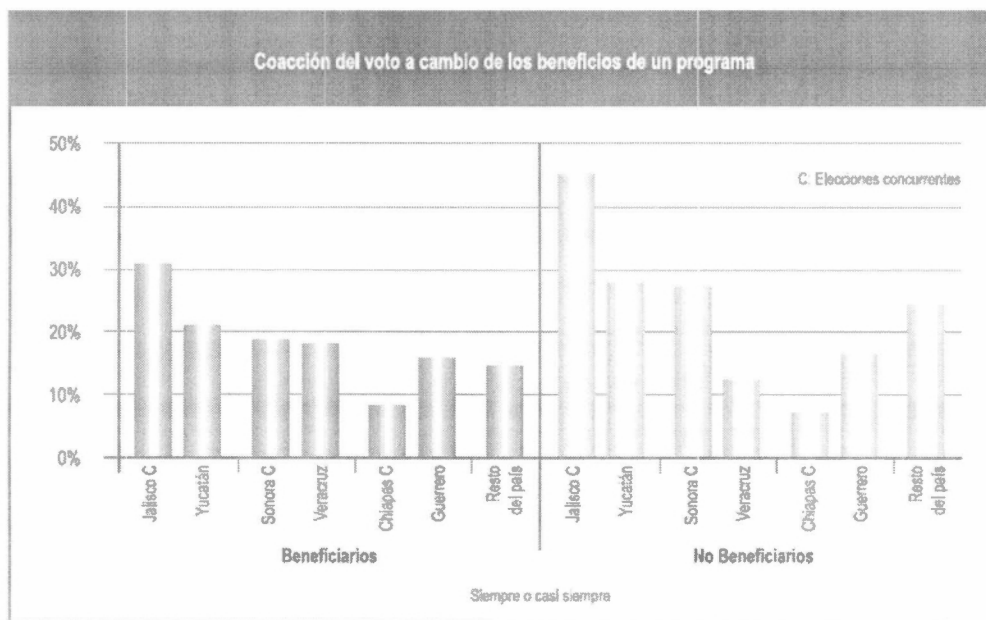
| Solicitud de voto | | | |
|-------------------|----|-----|----|
| Programa | Si | No | NR |
| Oportunidades | 22 | 453 | 6 |
| Seguro Popular | 11 | 70 | 2 |
| LICONSA | 0 | 17 | 1 |
| Adultos Mayores | 1 | 4 | 0 |
| PROCAMPO | 0 | 27 | 0 |
| Otros | 5 | 68 | 0 |

Pregunta: En algún momento de la junta, ¿le pidieron o no que votara por un partido o candidato? (P61 B) Tamaño de muestra: B (688)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 186.

Al hacer un corte más fino e investigar si los promotores expresamente presionaron a los beneficiarios a comprometer su voto, los datos cobran mayor relevancia en situaciones donde hay concurrencia de elecciones locales. Como se señala en el cuadro 21, arriba del 15 por ciento de los beneficiarios mencionaron haber recibido presiones para orientar su voto hacia un partido en particular. Destaca el estado de Jalisco donde este porcentaje se incrementa al doble. Lo anterior indica que no solamente los espacios de vinculación entre Sistema y beneficiarios fueron aprovechados en mayor o menor medida por los partidos políticos para realizar actividades proselitistas sino que en algunos casos, los promotores que son figuras con fuerte arraigo en las comunidades, presionaron a los beneficiarios para comprometer expresamente su voto.

CUADRO 21: COACCIÓN DEL VOTO A CAMBIO DE LOS BENEFICIOS DEL PROGRAMA EN JALISCO, YUCATÁN, SONORA, VERACRUZ, CHIAPAS Y GUERRERO



Pregunta: Los promotores o gestores obligan a las personas a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas (P26 B y P28 NB)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 218.

La presencia de estas prácticas semiclientelares se pudieron ver reforzadas por el lado de la demanda, por los mapas mentales de los beneficiarios que la validarían como estrategia, al asumir que al ser aceptados, se comprometen en cierto sentido con aquel que lo apoyó a ingresar al SPSS (sea el enlace estatal, el promotor o el vocal). Esta hipótesis se valida parcialmente pues 9.4 por ciento de los beneficiarios declaró que al aceptar un regalo de un partido, uno se compromete a votar por él (ver cuadro 22).

CUADRO 22: POSTURA FRENTE AL EJERCICIO DEL VOTO A CAMBIO DE UN REGALO

| Postura frente al ejercicio del voto a cambio de un regalo | | | | |
|--|--|--|---------|------|
| Programa | Al aceptar el regalo de un partido, uno se compromete a votar por él | Se vale votar por quien uno quiera, aunque haya recibido un regalo | Depende | NS |
| Oportunidades | 12.4% | 83.2% | 1.2% | 2.0% |
| Seguro Popular | 9.4% | 86.4% | 1.0% | 2.1% |
| LICONSA | 9.7% | 81.6% | 0.7% | 7.3% |
| Adultos Mayores | 12.0% | 85.0% | 0.7% | 1.4% |
| PROCAMPO | 14.8% | 81.8% | 1.6% | 1.5% |
| Otros | 9.0% | 86.9% | 0.8% | 3.2% |

Pregunta: ¿Qué concuerda más con su manera de pensar? (P25 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 185.

Por un lado, el hecho de que el Seguro Popular haya sido capitalizado al nivel local por los principales partidos políticos (ver cuadro 23), puso en marcha el “juego de la reputación” donde los actores políticos protagonizaron el proceso de implementación de la política, con el fin de obtener el máximo reconocimiento público y los mayores beneficios políticos. Por otro lado, el que algunos promotores o gestores, siendo personas reconocidas y con fuertes lealtades en las comunidades, hayan solicitado votar por uno u otro partido, reforzó la posibilidad de que en el momento de cruzar la opción política elegida, los mapas mentales funcionaran de acuerdo a lo esperado. Lo ideal es que en esos momentos lo que privara en todo momento fuera la evaluación del desempeño del partido en el gobierno.

CUADRO 23: CAPITALIZACIÓN POLÍTICA DE PROGRAMAS SOCIALES Y COACCIÓN DEL VOTO AL NIVEL DE PROGRAMAS

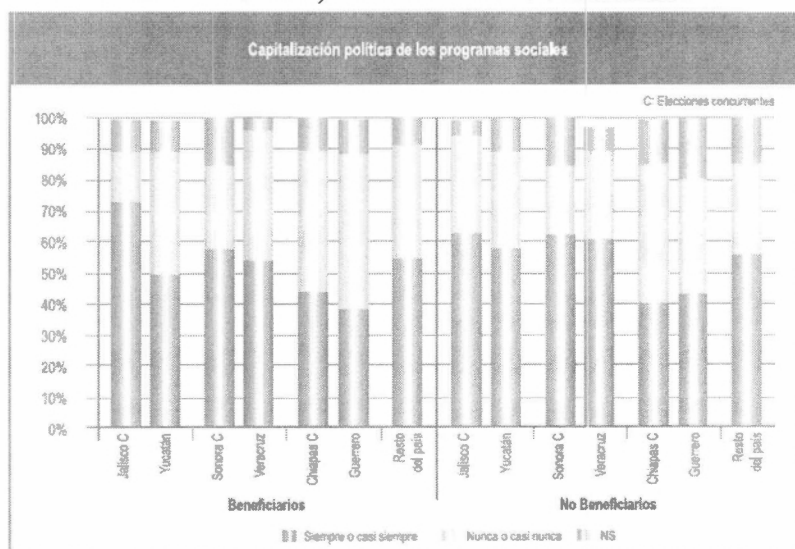
| Capitalización política de programas sociales y coacción del voto | | | | | | |
|---|--|--------------------|-------|--|--------------------|-------|
| Programa | Capitalización política de los programas | | | Coacción del voto a cambio del beneficio | | |
| | Siempre o casi siempre | Nunca o casi nunca | NS | Siempre o casi siempre | Nunca o casi nunca | NS |
| Oportunidades | 54.9% | 37.0% | 7.7% | 16.0% | 72.9% | 10.5% |
| Seguro Popular | 55.4% | 35.4% | 8.6% | 14.7% | 72.2% | 12.7% |
| LICONSA | 52.8% | 38.7% | 8.2% | 15.4% | 75.7% | 8.5% |
| Adultos Mayores | 58.2% | 30.6% | 11.1% | 14.8% | 69.3% | 11.6% |
| PROCAMPO | 54.7% | 34.4% | 10.9% | 15.3% | 70.6% | 12.7% |
| Otros | 55.8% | 34.9% | 9.0% | 17.0% | 73.5% | 9.3% |

Pregunta: (a) Las autoridades difunden los beneficios como si ellos lo hubieran dado; (b) Los promotores o gestores obligan a las personas a comprometer su voto a cambio de los beneficios del programa (P28 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 187.

Esta capitalización política fue más severa en los estados analizados. Efectivamente, el “juego de la reputación” fue muy socorrido por todos los partidos.

CUADRO 24: CAPITALIZACIÓN POLÍTICA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LOS ESTADOS DE JALISCO, YUCATÁN, SONORA, VERACRUZ, CHIAPAS Y GUERRERO

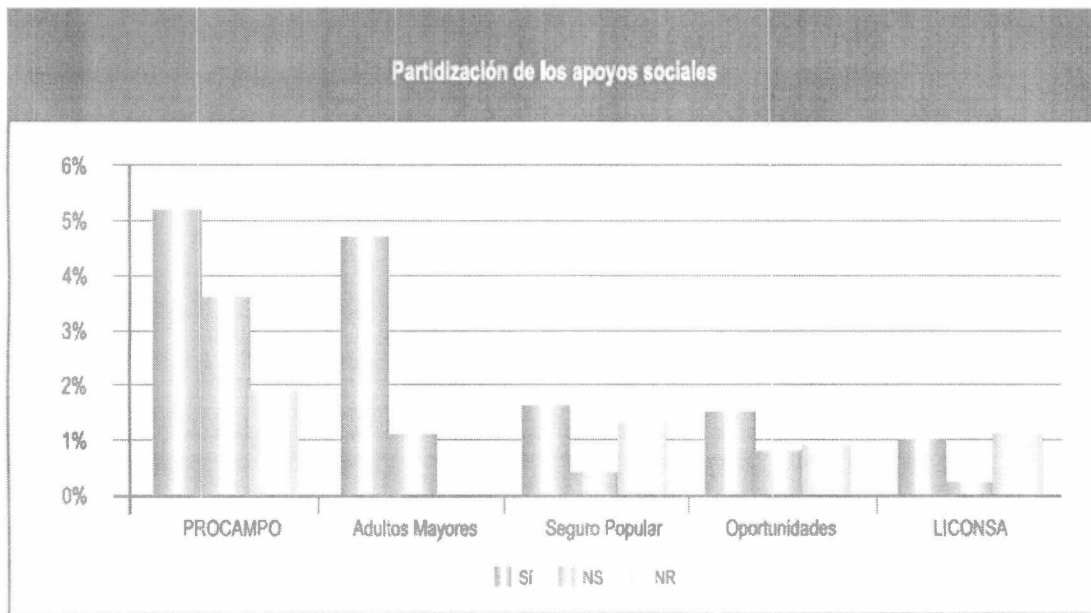


Pregunta: Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado (P28 B y P28 NB)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 217.

Es de reconocer también que al parecer este programa fue junto con Oportunidades y Liconsa, los menos sujetos a su partidización, tal y como se observa en el cuadro 25.

CUADRO 25: PARTIDIZACIÓN DE LOS APOYOS SOCIALES



Pregunta: Cuando le entregan los apoyos de su programa, ¿le dicen o no que provienen de algún partido? (P59 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 188.

Un argumento para decir que el impacto de las prácticas clientelares es mínimo es la secrecía del voto pues mientras los electores estén seguros de que su voto no es conocido más que por ellos, entonces podrán tomar el incentivo mediante el que compran su voto y votar por quien se desee.

Es preocupante por ello que la ENAPP 2006 capture que el 17% de la población no beneficiaria de programas sociales, considere que su voto no fue secreto.

CUADRO 26: CONFIANZA EN LA SECRECÍA DEL VOTO



Pregunta: Se dice que en México el voto es secreto, ¿Qué tan confiado está de que nadie se enteró por quién votó usted? (P50 NB) Nota: Esta pregunta sólo se aplicó a No Beneficiarios

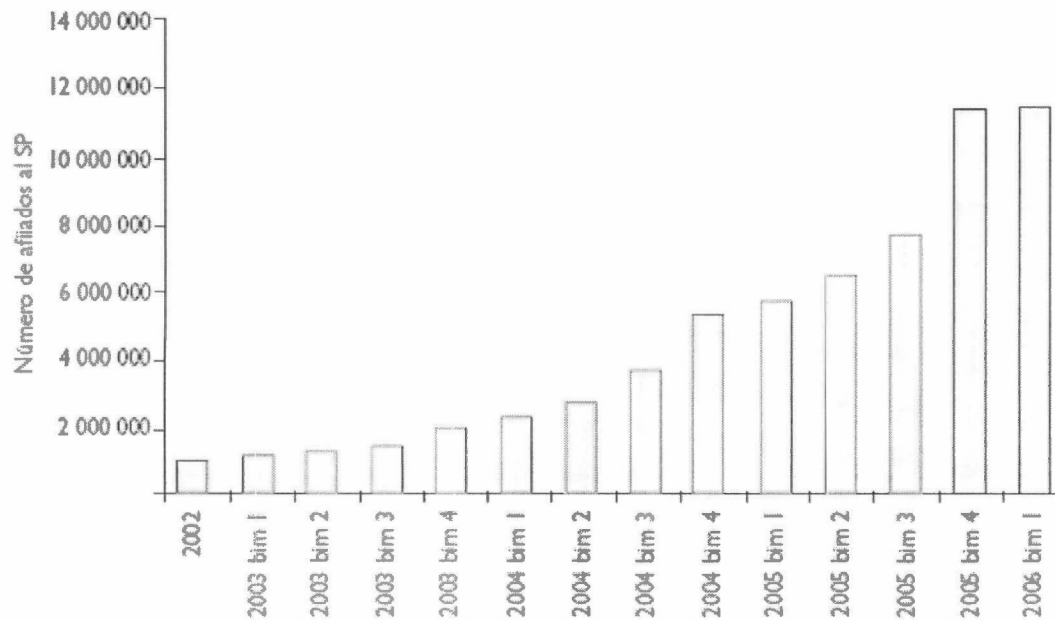
Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 217.

La conclusión es que el programa si tuvo espacios de discrecionalidad que fueron aprovechados al nivel local por las diferentes fuerzas políticas.

b) Ciclos políticos y asignación partidista

Como se puede observar en el cuadro 27, la mayor cantidad de afiliados al SPSS se logró en el cuarto bimestre del 2005 y en el primer bimestre del 2006, justo antes de las elecciones y sin haber respondido a la meta de cubrir los estados con mayor población no derechohabiente, de la misma manera que sucedió en la etapa piloto.

CUADRO 27: NÚMERO DE PERSONAS AFILIADAS AL SEGURO POPULAR



Fuente: En *Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial*. Salud Pública de México/vol. 49; suplemento 1 de 2007. Pág. S93

Ello pudo obedecer al calendario definido por el Secretario de Salud para incorporar antes del 2015 al universo de potenciales beneficiarios pero también pudo ser resultado del “juego del presupuesto” en un momento de reacomodo del poder. Como se ve en el cuadro 27, hay un claro pico en la asignación de recursos federales en un momento cercano a las elecciones; donde el Seguro Popular era una iniciativa del Presidente en turno de extracción panista. Es de señalar que de acuerdo con datos de la encuesta de salida del periódico Reforma, levantada los días 2 y 3 de julio del 2006, el 44% de los que votaron por el PAN para la Presidencia declararon ser beneficiarios del programa Oportunidades, mientras que el 44% de los entrevistados declaró serlo del programa Seguro Popular⁴⁶. De acuerdo con investigaciones de Alberto Díaz-Cayeros efectivamente hay evidencia de que en las

⁴⁶ <http://www.reforma.com/nacional/articulo/663622/>

elecciones del 2006 los programas sociales Oportunidades y Seguro Popular tuvieron un peso específico en el triunfo electoral del candidato panista Felipe Calderón. Sin embargo, su lectura es que fue un voto de premio a la política social del gobierno de Vicente Fox. Como establecen los resultados de la ENAPP 2006 también hubo evidencia de un porcentaje pequeño de prácticas de condicionamiento al ingreso o la permanencia en los programas sociales a cambio del apoyo en las urnas. Como se ha mencionado, en tanto el móvil político no discrimine ni excluya a posibles beneficiarios en función de su preferencia electoral, es legítimo ampliar la base de electores sobre la implementación exitosa de programas sociales.

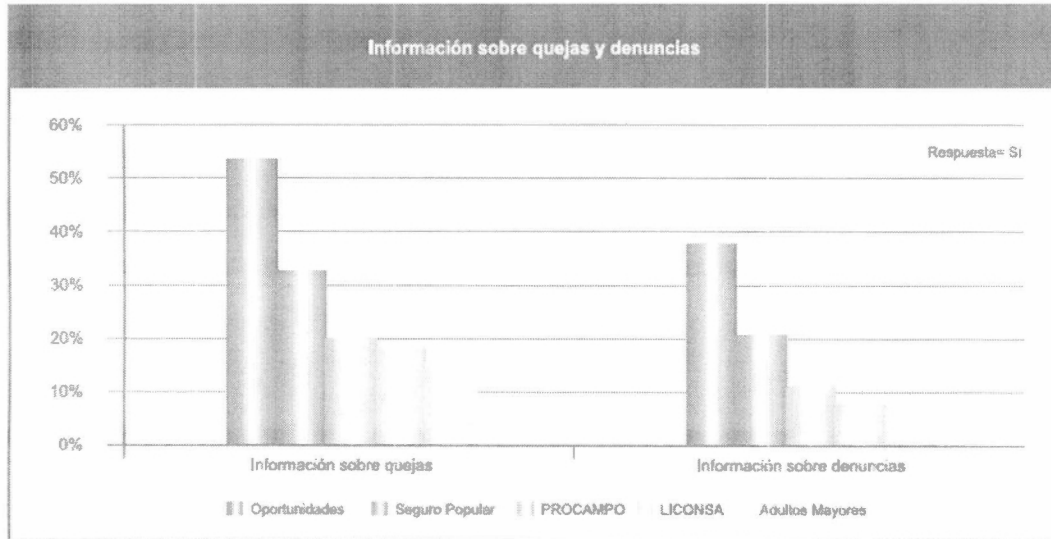
8. Análisis del diseño y la implementación de la estrategia de blindaje electoral

a) Rendición de cuentas

Al convertir el Seguro Popular de programa social a Ley, se perdió la obligatoriedad de prever la posible vulnerabilidad y manejo de los recursos públicos con fines electorales, tal y como se establece en la Ley de Desarrollo Social. También se limitaron los espacios para la rendición de cuentas y la transparencia desde el lado de la esfera pública; la rendición de cuentas reconocida por la Ley y por su Reglamento privilegió un enfoque de fiscalización por parte del propio gobierno.

Los beneficiarios solamente podían canalizar sus demandas por vía telefónica o de manera oral con cualquier persona vinculada al Seguro Popular y en relación con la operación del sistema. La vinculación con la comisión de delitos electorales fue inexistente en la Ley y solamente se contempló tardíamente en la estrategia de blindaje electoral. Con todo, al parecer, los beneficiarios del Seguro Popular y de Oportunidades parecen los mejor informados que hicieron uso de los buzones de quejas. No es así en el caso de denuncias sobre delitos electorales o anomalías, como se puede apreciar en el cuadro 28.

CUADRO 28: INFORMACIÓN SOBRE QUEJAS Y DENUNCIAS



Pregunta: En lo que va del año, ¿le han dado información de cómo presentar una queja (denuncia) sobre el (uso del) programa? (P46 B y P48 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 176.

Quando el Seguro Popular era un programa piloto estaba obligado a publicar reglas de operación que establecían una serie de obligaciones relevantes para la rendición de cuentas como la entrega mensual del padrón. Asunto relevante para que la ciudadanía pudiera verificar la duplicidad de apoyos. Esto se perdió, a pesar de que es un asunto de importancia para los propios beneficiarios, según consta en el cuadro 29. Lo mismo pasó con la información acerca de la operación del programa que fue transferida a los regímenes estatales, sin contemplar los mecanismos de verificación o sanción en caso de que dicha información no se hiciera pública (según el cuadro 30 la mitad de los encuestados mencionó haber recibido información sobre el acceso y el gasto destinado al Seguro Popular). Cuando el PNUD llamó la atención sobre la falta de información pública, la Comisión Nacional volvió a subir a su página de internet la información sobre los informes de avance 2004 y 2005 del Seguro Popular. Esta falta de información limitó la participación de la esfera pública, indispensable en toda política que aspire a ser pública y no solamente gubernamental.

CUADRO 29: PUBLICACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS

| Publicación del padrón de beneficiarios | | | |
|---|--------------------------|-------------------------|------|
| Programa | Totalmente o algo cierto | Totalmente o algo falso | NS |
| Oportunidades | 74.5% | 19.7% | 5.4% |
| Seguro Popular | 73.8% | 20.2% | 5.9% |
| LICONSA | 73.0% | 20.7% | 6.3% |
| Adultos Mayores | 78.1% | 18.1% | 3.8% |
| PROCAMPO | 68.4% | 22.5% | 9.2% |
| Otros | 75.6% | 16.8% | 7.3% |

Pregunta: Se deben publicar las listas de quienes reciben programas sociales para que la comunidad verifique quiénes reciben los apoyos (P27 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 174.

b) Transparencia y acceso a la información

Como se comentó, la responsabilidad de proporcionar información a la población y los beneficiarios se transfirió a los Regímenes Estatales, sin tomar en cuenta que varios estados han presentado resistencias al tema de la transparencia (al año de 2005 un tercio de las entidades federativas no contaba con regulaciones específicas para la transparencia y muchos que disponían de ellas manifestaban resistencias para su instrumentación, sobre todo en el nivel de los ayuntamientos y de la administración municipal)⁴⁷. Evidentemente al nivel local es donde mayor evidencia hay de juego de “Al mejor postor”, donde los actores políticos y gubernamentales se benefician de la ambigüedad en la política

⁴⁷ Puede consultarse el *Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública* y una recopilación de las leyes y reglamentos de transparencia de los gobiernos de estados y municipios en <http://www.ifai.org.mx/test/eym/edos.htm>

para sacar provecho y desde la óptica de sus intereses particulares allegarse los recursos del sistema para sus fines políticos.

CUADRO 30: TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL ÁMBITO LOCAL

| Transparencia y rendición de cuentas en el ámbito local | | | |
|---|------------------------|--------------------|-------|
| Oferta y acceso a programas sociales | | | |
| Programa | Siempre o casi siempre | Nunca o casi nunca | NS |
| Oportunidades | 46,8% | 48,6% | 4,3% |
| Seguro Popular | 46,0% | 49,9% | 4,1% |
| LICONSA | 42,3% | 50,6% | 6,7% |
| Adultos Mayores | 50,8% | 44,8% | 4,3% |
| PROCAMPO | 45,5% | 52,8% | 1,7% |
| Otros | 48,2% | 45,8% | 5,3% |
| Gasto en programas sociales | | | |
| Oportunidades | 22,0% | 70,6% | 6,6% |
| Seguro Popular | 19,1% | 74,6% | 5,8% |
| LICONSA | 27,0% | 62,2% | 10,5% |
| Adultos Mayores | 22,5% | 65,2% | 12,3% |
| PROCAMPO | 20,1% | 73,6% | 5,7% |
| Otros | 22,5% | 68,3% | 8,9% |

Pregunta: (a) ¿Se da a conocer en su localidad cuáles programas hay y quién los puede recibir?; (b) ¿El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales? (P28 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 178.

c) Problemas de coordinación

Desde el punto de vista de la implementación de las acciones de blindaje electoral, las acciones no solamente fueron insuficientes sino definidas desde el centro y para su cumplimiento por los estados. La vinculación con los beneficiarios y con los enlaces y promotores al nivel local fue mínimo (sólo algunas presentaciones en los estados organizadas por Oportunidades), siendo que estos niveles son lo que definen en el imaginario colectivo por un lado, la percepción sobre la efectividad de la política, y por el otro, los mapas mentales que se quiere replantear o mantener, según sea la intención de los actores políticos locales. Llama la atención que ni los beneficiarios ni los operadores locales recibieron la capacitación sobre un elemento clave de la estrategia de blindaje, como es el carácter no partidista del Seguro Popular. En el cuadro 31, se observa que de cada diez, tres manifestaron no haber recibido capacitación.

CUADRO 31: CAPACITACIÓN SOBRE EL CARÁCTER NO PARTIDISTA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

| Capacitación sobre el carácter no partidista de los programas sociales | | |
|--|------------|--------------|
| Cargo | No | % |
| Enlace | 59 | 59.6% |
| Promotores | 76 | 65.2% |
| Gestor | 16 | 60.6% |
| Vocal | 29 | 41.0% |
| Total | 180 | 56.6% |
| Programa | | |
| Oportunidades | 89 | 48.2% |
| Adultos Mayores | 47 | 59.5% |
| Seguro Popular | 29 | 62.4% |

Pregunta: En lo que va del año, ¿ha recibido o no capacitación sobre el carácter no partidista de los programas sociales? (P51 OP)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 233.

Esta falta de capacitación es manifiesta al separar delitos electorales de los que no lo son (ver cuadro 32).

CUADRO 32: PRÁCTICAS PROSELITISTAS Y DELITOS ELECTORALES

| Prácticas proselitistas y delitos electorales | | | |
|---|--------------|--------------|-------------|
| Entrega de regalos para difundir la imagen de un partido | | | |
| Cargo | Sí | No | NR |
| Enlace | 30.7% | 66.3% | 0.5% |
| Promotor | 18.3% | 79.5% | 0.0% |
| Gestor | 32.9% | 59.3% | 0.0% |
| Vocal | 25.4% | 73.1% | 0.6% |
| Total | 25.5% | 72.9% | 0.7% |
| Programa | | | |
| Oportunidades | 27.8% | 71.0% | 1.0% |
| Adultos Mayores | 30.3% | 66.7% | 0.0% |
| Seguro Popular | 23.9% | 73.5% | 0.0% |
| Visitas domiciliarias de los candidatos | | | |
| Enlace | 62.1% | 33.7% | 3.0% |
| Promotor | 49.2% | 45.4% | 1.8% |
| Gestor | 73.5% | 10.9% | 0.0% |
| Vocal | 51.6% | 44.7% | 3.6% |
| Total | 58.9% | 38.5% | 1.4% |
| Programa | | | |
| Oportunidades | 54.0% | 44.6% | 1.4% |
| Adultos Mayores | 71.0% | 25.4% | 0.0% |
| Seguro Popular | 60.5% | 30.6% | 4.5% |
| Invitación a asambleas y mítines políticos | | | |
| Enlace | 66.3% | 28.2% | 3.4% |
| Promotor | 46.3% | 50.2% | 1.7% |
| Gestor | 63.4% | 28.7% | 0.0% |
| Vocal | 58.8% | 38.8% | 1.8% |
| Total | 58.5% | 38.9% | 1.9% |
| Programa | | | |
| Oportunidades | 49.8% | 48.7% | 1.4% |
| Adultos Mayores | 66.7% | 28.3% | 3.0% |
| Seguro Popular | 69.5% | 24.8% | 3.1% |

Pregunta: ¿Es legal o ilegal que: (a) un partido de regalos para promover sus actividades?; (b) un candidato visite su casa para dar a conocer sus propuestas?; (c) le inviten a una asamblea o mitin para apoyar a un partido? (P55 OP)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 238.

Al parecer se asumió que las indicaciones de blindaje electoral definidas en el centro serían cumplidas a la letra por los actores al nivel local. Nada más lejos de la realidad en toda implementación de una política, sobre todo cuando involucra una política descentralizada. Tampoco se establecieron mecanismos de control al nivel local para verificar el cumplimiento de las disposiciones mencionadas, soslayando los supuestos de toda implementación de política, a saber:

- ❖ Los agentes gubernamentales o participantes de una política pueden desarrollar una directa incompatibilidad con otros compromisos.
- ❖ La posición de los participantes de un programa gubernamental está determinada por la dirección y por la intensidad de su preferencia, y/o
- ❖ Por los recursos disponibles para afectar los resultados.
- ❖ los actores políticos y gubernamentales se beneficiarán de la ambigüedad en la política para sacar provecho desde la óptica de sus intereses particulares y allegarse los recursos del sistema para sus fines políticos.

d) Las figura locales

Hablar de operadores locales es hablar de una diversidad de actores con funciones a veces diferenciadas y a veces no. En algunos casos los programas sociales describen con precisión sus responsabilidades, su duración y el procedimiento para nombrar a personas que sirven como enlace entre los beneficiarios, las autoridades locales y los funcionarios responsables de la operación del programa, pudiendo llegar a pasar que una misma persona cumpla con diferentes funciones. Si bien se les reconoce como personas que cada vez más están desarrollando una labor social con sus comunidades, también es cierto que son el punto a partir del cual los actores políticos locales operan (PNUD a, 2007). Estos operadores locales podrían estar jugando el “juego de al mejor postor”.

CUADRO 33: CAPTACIÓN Y MOVILIZACIÓN DEL VOTO DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES

| Captación y movilización del voto de beneficiarios de programas sociales | | |
|--|-------------|--------------|
| Cargo | Sí | No |
| Enlace | 0.0% | 100.0% |
| Promotor | 7.7% | 92.3% |
| Gestor | 0.0% | 100.0% |
| Vocal | 0.0% | 100.0% |
| Total | 3.3% | 96.4% |
| Programa | | |
| Oportunidades | 2.4% | 97.1% |
| Adultos Mayores | 2.5% | 97.5% |
| Seguro Popular | 12.8% | 87.2% |

Pregunta: En lo que va del año, ¿algún funcionario del gobierno municipal, estatal o federal le pidió que lo ayudara a conseguir votos de los beneficiarios del programa social para algún partido político? (P57 OP)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 239.

De acuerdo con el cuadro 33, el 12.6 por ciento de los operadores locales del Seguro Popular reconoció que durante 2006 funcionarios del gobierno municipal, estatal o federal le solicitaron apoyo para conseguir votos de los beneficiarios del Sistema del Seguro Popular.

e) Coordinación interinstitucional con la FEPADE

Como ya se mencionó, en la Ley y en el Reglamento se tipifica lo relativo a la malversación de fondos pero no la utilización del SPSS con fines políticos. Se detecta por tanto, la necesidad de que la Comisión Nacional refuerce sus lazos de coordinación con la FEPADE, en un esquema de cooperación que potencie la influencia de ambas organizaciones en la inhibición de prácticas clientelares. Por

un lado, la FEPADE tiene el conocimiento y el mandato sobre la comisión de los delitos electorales. Por el otro, la Comisión Nacional tiene los vínculos y los apoyos estatales para hacer llegar el conocimiento y la experiencia de la FEPADE al espacio local, identificando incluso, los lugares más vulnerables a esta práctica.

Como se mencionó, la Comisión Nacional envió a sus mandos medios y superiores y a sus enlaces estatales el ABC de los funcionarios públicos en relación a las elecciones, elaborado por la FEPADE. También acompañó algunas actividades del Programa Oportunidades al nivel local tendientes a inhibir el uso electoral de los programas sociales. Sin embargo, esto no fue suficiente; tres de cada diez entrevistado señaló que no hay forma de presentar una denuncia en el caso de que le pidan su voto a cambio de recibir el Seguro Popular (ver cuadro 34).

CUADRO 34: PRÁCTICAS PROSELITISTAS Y DELITOS ELECTORALES

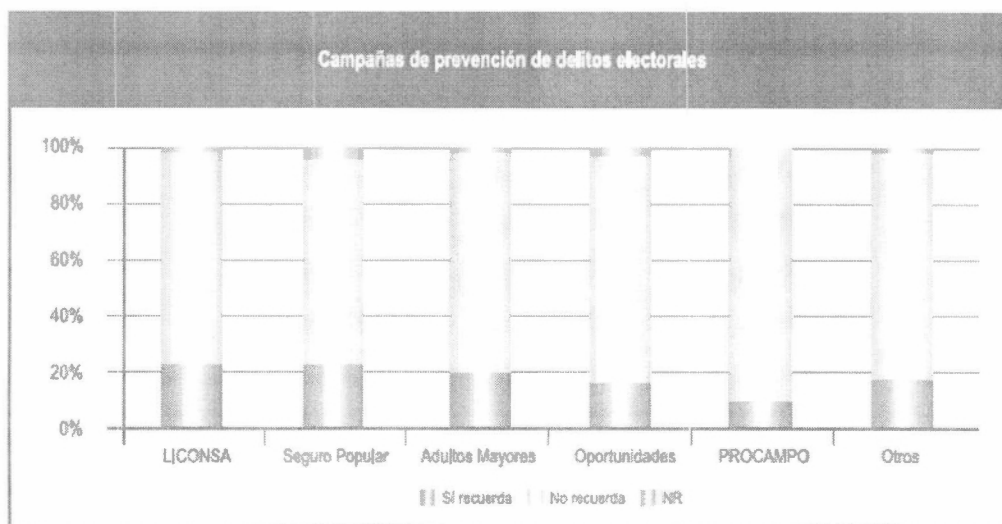
| Presentación de denuncias por condicionamiento del programa | | | |
|---|--------------------------|-------------------------|------|
| Programa | Totalmente o algo cierto | Totalmente o algo falso | NS |
| Oportunidades | 31.1% | 61.7% | 6.8% |
| Seguro Popular | 29.6% | 64.7% | 5.7% |
| LICONSA | 28.8% | 61.8% | 9.4% |
| Adultos Mayores | 35.0% | 58.6% | 6.4% |
| PROCAMPO | 28.9% | 61.9% | 8.5% |
| Otros | 29.1% | 63.5% | 7.2% |

Pregunta: Si a un beneficiario le piden su voto a cambio de recibir el programa, no tiene forma de presentar una denuncia (P27 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 175.

Lo anterior podría apoyar también la labor de la FEPADE, es decir, al trabajar en coordinación con las instancias responsables de los beneficiarios de los programas sociales como el caso del Seguro Popular, podrían trabajar de manera más cercana a las posibles víctimas de delitos electorales. Esta cooperación podría orientar mejor las campañas masivas de la Fiscalía, de las que casi nadie se acuerda, según consta en el cuadro 35 donde el 80 por ciento de los encuestados no recuerda las campañas implementadas por la Fiscalía.

CUADRO 35: CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES



Pregunta: ¿Recuerda o no haber visto o escuchado algún anuncio relativo a delitos electorales? (P103 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 190.

f) Coordinación para la auditabilidad del padrón

El padrón de beneficiarios del Seguro Popular es el componente más vulnerable del sistema. La falta de mecanismos de coordinación definidos en los acuerdos de coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control estatales no contribuyen a transparentar el padrón. Como ya se mencionó, si bien son los regímenes estatales los que tienen la obligación de establecer las condiciones para garantizar el acceso

a la información y la rendición de cuentas, no tienen incentivos para hacerlo pues se pondría en tela de juicio los recursos que le hubiera enviado la federación. Los órganos internos de control también tienen incentivos para no auditarlo y mantener sus rentas políticas con los actores locales. De esta manera, un actor relevante que es la sociedad civil organizada, que podría apoyar este proceso de rendición de cuentas, no tiene la información necesaria. La evidencia de que esto es así, la dan los propios beneficiarios del SPSS que señalan en casi un 50 por ciento que “nunca o casi nunca” se da a conocer en su localidad los programas que se ofrecen y los recursos que se destinan.

Cabe señalar que la falta de auditabilidad del padrón de beneficiarios ha propiciado las condiciones para que surja un problema de selección adversa en la conformación del padrón. Como ya se había mencionado, al primer trimestre del 2006 se había logrado afiliar a cerca de 12 millones de personas, la mayoría de ellos ubicados en los dos deciles menores de ingresos familiares (Gakidou, 2007).

Si bien con lo anterior se cumplía la meta de asegurar preferencialmente a la población más necesitada, existe evidencia de que la proporción de beneficiarios del Seguro Popular en extrema pobreza, es decir, pertenecientes al primer quintil, es menor al 50 por ciento de lo reportado por la Comisión Nacional (Scott, 2006). La ENIGH registró solamente un 45 por ciento de los individuos en el primer quintil que se declararon beneficiarios del Seguro Popular mientras que la Comisión reporta que ha afiliado a 2005 al 93 por ciento de las familias ubicadas en el primer quintil. Por ello, la clasificación de la mayoría de los hogares como pertenecientes al quintil más bajo al momento de la afiliación es insostenible en el largo plazo (Gakidou, 2007).

El incentivo para los posibles beneficiarios de ocultar información y mejorar sus condiciones de negociación es que las personas en este quintil no pagan la contribución familiar, dando pie a un problema de fallas de información y selección adversa. El método de filtro que resuelve en parte este problema es aquel por el cual el Seguro Popular toma en automático a beneficiarios de otros programas sociales como el Oportunidades que tienen procesos de afiliación más rigurosos. No obstante, hay un porcentaje relevante de afiliados al SPSS que proviene de métodos de afiliación propios del sistema. De lo anterior se desprende la necesidad de realizar campañas que divulguen amplia y claramente las

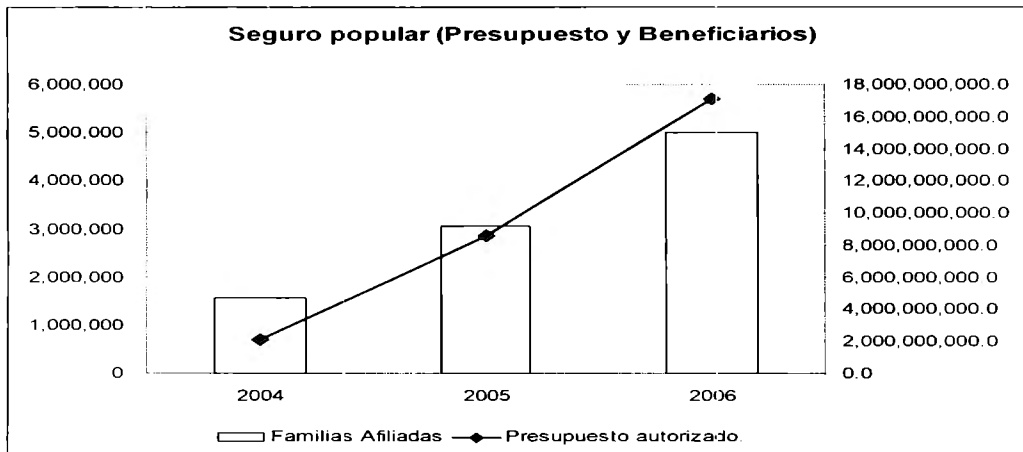
obligaciones de los beneficiarios, mismas que ninguna autoridad está en posibilidad de eximir.

Los regímenes estatales de protección social también tienen incentivos para modificar el tamaño del padrón sin haber cumplido con el procedimiento de afiliación establecido por la normatividad, toda vez que el presupuesto asignado por la Secretaría de Salud es directamente proporcional al número de beneficiarios por entidad federativa. Los mecanismos de verificación del padrón son complejos y complicados.

Si bien la normatividad le otorga competencia a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud para solicitar, mediante una verificación aleatoria, la documentación del padrón a los regímenes estatales, esta revisión, aunque se realiza periódicamente de manera administrativa, no cuenta con criterios claros para verificar el padrón ni la información proporcionada por los solicitantes. Adicionalmente, para que la Secretaría de la Función Pública pueda auditar el padrón debe haber realizado el acuerdo con el órgano interno de control estatal.

Así, se han encontrado deficiencias en la conformación del padrón pues no se cuenta con mecanismos de conformación y control suficientes por parte de las autoridades responsables que verifiquen la autenticidad y buen funcionamiento de los mismos (PNUD, 2006). Esta situación podría explicarse porque mientras el crecimiento del padrón en 2005-2006 fue del orden de 47 por ciento, la asignación del gasto lo hizo en 101 por ciento (ver cuadro 36). Efectivamente, el Seguro Popular está enfrentando a gorriones que no están asumiendo su responsabilidad.

CUADRO 36: PRESUPUESTO Y BENEFICIARIOS DEL SEGURO POPULAR



Fuente: elaboración propia con información de la CNPSS.

Fuente: PNUD, Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los Programas Sociales Federales, México 2007, página 190.

9. Impacto del Seguro Popular sobre las prácticas democráticas de sus beneficiarios

Los resultados de la ENAPP 2006 señalan que el país sigue presentando un déficit de ciudadanía que afecta no solamente la forma como las personas, en este caso, los beneficiarios, asumen sus derechos sociales, sino como expresan su apoyo a prácticas no democráticas. Es de mencionar que tres de cada diez consideran que el Seguro Popular es una dádiva y no un derecho (ver cuadro 37).

CUADRO 37: PERCEPCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES COMO DÁDIVAS O DERECHOS

| Percepción de los programas sociales como dádiva o derecho | | | |
|--|------------|-----------------------------|------|
| Programa | Un derecho | Buena voluntad del gobierno | NS |
| Oportunidades | 63,1% | 33,3% | 2,6% |
| Seguro Popular | 66,4% | 30,4% | 2,5% |
| LICONSA | 64,4% | 33,0% | 1,6% |
| Adultos Mayores | 62,6% | 34,5% | 2,4% |
| PROCAMPO | 69,5% | 27,2% | 2,3% |
| Otros | 61,2% | 34,2% | 3,3% |

Pregunta: De acuerdo con su forma de pensar, ¿los programas sociales son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno? (P24 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página

Comparativamente con las cifras de la ENCUPP 2005 de la Secretaría de Gobernación, el apoyo a la democracia por encima de cualquier otro régimen es aún peor entre los beneficiarios del Seguro Popular, pues mientras el 13 por ciento de encuestados por la ENCUPP sostendría un gobierno autoritario, en el caso de la ENAPP 2006 el porcentaje sube al 48.1 por ciento (ver cuadro 38).

CUADRO 38: ACTITUDES HACIA LA DEMOCRACIA

| Actitudes hacia la democracia | | | |
|-------------------------------|---|---|------|
| Programa | Un gobierno elegido por los ciudadanos, aunque resulte malo | Un buen gobierno, aunque no lo hayan elegido los ciudadanos | NS |
| Oportunidades | 49.3% | 46.0% | 2.6% |
| Seguro Popular | 48.2% | 48.1% | 2.2% |
| LICONSA | 49.2% | 43.0% | 5.9% |
| Adultos Mayores | 40.8% | 50.8% | 6.9% |
| PROCAMPO | 44.3% | 51.5% | 3.1% |
| Otros | 49.6% | 46.2% | 3.4% |

Pregunta: ¿Qué preferiría usted? (P32 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 181.

En lo que se refiere a la confianza en los actores políticos y que es relevante por cuanto los partidos políticos tendrán mayores problemas para armar propuestas de política creíbles para los ciudadanos y por ende tendrán mayores incentivos para usar las prácticas semiclientelares, destaca que los beneficiarios les confieren poco poder a éstos, según consta en el cuadro 39. En este caso, las cifras son similares a las de la ENCUPP.

CUADRO 39: POLÍTICA Y PODER

| | Política y poder | | | | | |
|------------------------|------------------|----------------|---------|-----------------|----------|-------|
| | Oportunidades | Seguro Popular | LICONSA | Adultos Mayores | PROCAMPO | Otros |
| Las grandes empresas | 10,1% | 13,4% | 13,1% | 25,2% | 13,8% | 16,7% |
| Los partidos políticos | 15,3% | 15,2% | 19,1% | 16,9% | 21,5% | 17,1% |
| El presidente | 49,9% | 43,4% | 46,7% | 31,0% | 36,9% | 44,7% |
| Los ciudadanos | 13,1% | 15,1% | 8,0% | 6,6% | 20,0% | 9,4% |
| Los sindicatos | 1,1% | 2,5% | 3,3% | 0,7% | 1,9% | 1,3% |
| TV, radio, prensa | 3,0% | 4,2% | 5,5% | 2,8% | 5,0% | 3,4% |
| NS | 7,2% | 5,9% | 3,5% | 16,6% | 0,8% | 7,0% |

Pregunta: De la lista que está en la tarjeta, ¿quién le parece que tiene más poder en la política de México? (B 33)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 181.

Respecto a la influencia que tienen sobre la política, al igual que en el caso de las actitudes a la democracia, los beneficiarios del Seguro Popular consideran que tienen aún menos influencia en la política que los analizados por encuestas del IFE y Gobernación, en donde los que piensan que tienen poca influencia representó el 57 por ciento de la muestra.

CUADRO 40: INFLUENCIA EN LA POLÍTICA

| | Influencia en la política | | |
|-----------------|---------------------------|-------------|------|
| Programa | Mucho o totalmente | Poco o nada | NS |
| Oportunidades | 31,3% | 62,8% | 5,6% |
| Seguro Popular | 33,6% | 61,2% | 5,9% |
| LICONSA | 35,8% | 61,9% | 2,1% |
| Adultos Mayores | 23,1% | 69,8% | 6,4% |
| PROCAMPO | 30,9% | 65,3% | 3,7% |
| Otros | 27,7% | 68,9% | 2,9% |

Pregunta: ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de los políticos? (P92 B)

Fuente: PNUD, Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales, México 2007, página 180.

Cabe preguntarse qué tipo de democracia puede construirse con ciudadanos de baja intensidad como parece ser el caso de los beneficiarios del Seguro Popular, y segundo, porque las acciones del gobierno en materia social no parecen estar contribuyendo a generar sujetos titulares de derechos.

Como se mencionó, las políticas públicas tienen una función específica en la forma como construyen la relación de los ciudadanos con el Estado.

V. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Considerando los elementos de análisis de los espacios de discrecionalidad que se detectaron en el Seguro Popular, se desarrollan tres propuestas de política que abordan los problemas ocasionados en la implementación, mismas que se inspiran en las estrategias para evitar los efectos dañinos de los juegos en la implementación de Eugene Bardach.

CUADRO 41: ESTRATEGIAS PARA EVITAR LOS EFECTOS DAÑINOS DE LOS JUEGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

| Seis Recursos antimonopólicos | Cuatro sistemas de control | Tres Métodos para suavizar las negociaciones | Dos Técnicas |
|--------------------------------------|---|---|--|
| Prescindir de ellos | La prescripción (órdenes claras y notorias) | La asignación de prioridades | usar intermediarios para facilitar las negociaciones |
| crear un nuevo monopolio | Habilitación de un instrumento de control de los jugadores que obstaculizan la política | Ingeniárselas para encontrar soluciones sobre la marcha | Cerrar el rango de opciones mediante maniobras |
| promover la competencia | Incentivos | usar la técnica de gestión de proyectos | |
| soborno | Disuación | | |
| Cooptación | | | |
| CONTRAPESO | | | |

Fuente: elaboración propia tomando información de "Estudio introductorio", en La implementación de las políticas públicas, Luis. F. Aguilar, páginas 61-74.

1. Implementación gradual de un servicio civil de carrera en los estados y los municipios

Eliminación de situaciones donde los funcionarios locales encuentren racional el orientar los recursos del Seguro Popular hacia las clientelas de su patrón político. Lo anterior, mediante la implementación gradual de un servicio civil de carrera al nivel estatal y municipal, aunado a la definición de procedimientos públicos en la selección de personal de enlace, promotores y vocales. Ello permitiría habilitar un instrumento de control de los jugadores que obstaculizan la política y además limitar el patronazgo basado en el reparto de empleo gubernamental, con el fin de ganar apoyo político y ejercer un dominio excluyente del poder público. De esta manera, los administradores locales del SPSS encontrarían incentivos diferentes, como permanecer en sus puestos o ser promovidos, sobre bases de desempeño y atención al cliente o usuario del SPSS.

2. Pasar de una estrategia a un Programa de Protección electoral del SPSS

Pasar de una estrategia de blindaje electoral a un programa de protección electoral del SPSS significaría aprovechar las buenas prácticas de otros programas sociales federales, las que podrían servir de modelo para definir las campañas de difusión e información orientadas principalmente a los promotores y a los beneficiarios. También significaría la inclusión en el Reglamento de la Ley General de Salud, de la obligación de poner en práctica tal programa de protección electoral tanto en elecciones presidenciales como locales, indicando la necesaria coordinación y cooperación de los tres órdenes de gobierno. Las modificaciones al Reglamento también deberían contemplar la inclusión los delitos electorales y la coordinación con la FEPADE, además de las sanciones aplicables a los regímenes estatales que no cumplan con su responsabilidad de mantener informadas a las comunidades sobre los avances del sistema.

En términos del componente de difusión e información, las campañas deberán ser diseñadas para su aplicación en comicios presidenciales con estrategias específicas para procesos electorales locales. Los materiales de difusión tendrían como eje central el generar

capacidades en los beneficiarios como titulares de derechos y obligaciones, a fin de cerrar el círculo donde no solamente el Estado garantiza la provisión de derechos sociales (como el derecho a la salud) sino que generaría las capacidades en los beneficiarios para hacer exigible ese derecho.

Otra finalidad de las campañas es promover el acceso a la información por parte de los beneficiarios, a fin de que puedan participar de manera activa en el sistema y denunciar los momentos en que alguna persona pretenda comprometer sus derechos políticos y/o sociales. Para tal efecto, será necesario que el diseño de las campañas se realice en conjunto con funcionarios de la FEPADE y de la Secretaría de la Función Pública, los que además participarán en el desarrollo de éstas.

3. Fortalecimiento de la contraloría social del SPSS

Por el lado de la contraloría social se buscaría fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas por el lado de la demanda, mediante el financiamiento de proyectos de observación local del seguro popular en contexto electoral. Con ello se daría espacio a la sociedad civil organizada que podría fungir como contrapeso a fin de inhibir no solamente las prácticas semiclientelares y de patronazgo sino el problema de selección adversa del que ahora adolece el sistema (mediante la auditoría al padrón). Los informes elaborados por los observadores podrían alimentar el Informe anual que la Comisión Nacional rinde al Congreso. Adicionalmente, se buscaría que tales informes fueran del conocimiento del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Considerando que el Seguro Popular es el objeto de la observación se deberá buscar a un tercero, como un organismo internacional, que además de proporcionar asistencia técnica (en metodologías de observación de programas sociales federales), mecanismos de cooperación nacional e internacional y asuntos logísticos, podría dar confianza a los actores políticos. Esta confianza es importante en momentos de recomposición de fuerzas y distribución del poder, pues se refiere ante todo de asegurar que los recursos de programas sociales como el seguro popular están siendo monitoreados a fin de que no trastoquen la equidad de la contienda electoral.

4. Evaluación de las alternativas de política

Implementación gradual de un servicio civil de carrera en los estados y los municipios

En términos económicos esta medida se considera onerosa pues requeriría de la asignación presupuestal suficiente para mantener una plantilla de personal profesional que tuviera una permanencia y una seguridad en el tiempo. Su puesta en marcha por tanto, requeriría de negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en los últimos tiempos ha venido reducido el universo de plazas gubernamentales, entre otras razones, como respuesta a la demanda de eficientar el aparato gubernamental y reducir las presiones de gasto por concepto de gasto corriente.

Si bien el gobierno federal ha impulsado los últimos años un servicio civil de carrera, el incorporar un servicio de esta naturaleza al nivel descentralizado requeriría de negociaciones con cada uno de los estados. En términos de las implicaciones políticas de modificar las reglas de juego que podrían afectar intereses de actores locales, será necesario realizar largas negociaciones con los actores locales interesados (sindicatos, gobiernos estatales y/o municipales). Su puesta en marcha requeriría de tiempo para definir procedimientos, publicar los lineamientos y contratar personal responsable de llevar los procesos de selección. Considerando lo anterior, esta medida se considera costosa, políticamente complicada pues requeriría de lograr acuerdos con un número considerable de jugadores, con un tiempo de implementación largo.

Pasar de una estrategia a un Programa de Protección electoral del SPSS

Existen en México buenas prácticas que podrían ser aprovechadas por la Comisión Nacional al momento de diseñar un programa de protección electoral del SPSS. Estas buenas prácticas consideran por ejemplo las experiencias del programa social Oportunidades. El PNUD y organizaciones como FUNDAR, han sistematizado las mejores experiencias al nivel nacional que podría ser de utilidad. Por lo anterior, los diseñadores del programa podrían generar economías de escala allegándose de tales experiencias y del

personal capacitado que ha operado campañas similares. Por lo anterior, se considera que su costo y el tiempo necesario para su diseño e implementación es bajo y por tanto factible. Políticamente hablando, institucionalizar un programa de protección electoral del SPSS, no debería significar negociaciones complicadas pues los actores políticos al nivel local saben que existen otros programas sociales que cuentan con este tipo de programas, los que certifican que los recursos se utilizan para los fines previstos y les dan un sello reconocido al nivel nacional e internacional.

La parte relativa a las modificaciones al Reglamento de la ley en términos de coordinación, sanciones y obligación de contar con un programa de protección electoral del SPSS puede tener mayores implicaciones políticas por el propio proceso jurídico-legislativo. Esta es la sección de la propuesta de política que se considera más costosa en términos de tiempo y de negociaciones entre actores. Sobre todo, porque al hablar de incidir en la cultura de derechos es hablar de procesos de largo aliento cuyos beneficios se gozarán en el largo plazo.

Fortalecimiento de la contraloría social del SPSS

En este caso también se podrían aprovechar experiencias de otros actores y las buenas prácticas acumuladas, además de los espacios de financiamiento existentes. Desde 2000 se han venido abriendo espacios jurídicos y financieros a la participación ciudadana, uno de estos espacios es el INDESOL que año tras año publica convocatorias para las organizaciones de la sociedad civil que deseen participar en proyectos sociales, entre los que se encuentran los de evaluación y monitoreo de las políticas sociales. En el 2004 y en el 2005 por ejemplo salieron convocatorias específicas para el monitoreo y la evaluación de programas sociales. En futuras convocatorias la Comisión Nacional podría negociar con el INDESOL la inclusión del Seguro Popular como uno de los programas a ser considerados.

Otro espacio ya existente es el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral que desde 1994 ha sido financiado por la Secretaría de Gobernación y ejecutado por el PNUD. Este Fondo promueve la participación de las organizaciones sociales en el monitoreo de comicios. Desde el proceso de 2006 se han venido incorporando temas novedosos como el

seguimiento de campañas y el seguimiento de denuncias ante la justicia electoral. El tema del seguimiento de programas sociales a fin de asegurar un uso equitativo de los recursos públicos en contexto electoral podría ser considerado para las elecciones intermedias de 2009, las presidenciales de 2012 o las elecciones locales. Una tercera fuente de financiamiento es la Secretaría de la Función Pública que aunque con escasos recursos, ha venido también apoyando el financiamiento de proyectos de monitoreo de programas sociales y de contraloría social. Adicionalmente, ha desarrollado diplomados sobre el tema y recopilado buenas prácticas en monitoreo de programas sociales.

Con la finalidad de potenciar los recursos financieros y de conocimiento ya existentes, la Comisión Nacional podría convocar al PNUD para desarrollar un fondo de apoyo al monitoreo de programas sociales en contexto electoral. Al convocar a un organismo internacional como el PNUD, la Comisión Nacional se podría beneficiar de la experiencia acumulada por el organismo, además de las redes con las que cuenta al nivel internacional. El PNUD es un organismo que podría hacer confluir las diferentes fuentes de financiamiento existentes a fin de aplicar estratégicamente los recursos y generar economías de escala. Finalmente, contar con la cooperación de un organismo internacional permitiría potenciar la experiencia acumulada en materia de cooperación sur-sur.

Esta alternativa de política requeriría fundamentalmente de negociaciones que promovieran esquemas de cooperación y recursos semilla por parte de la Comisión Nacional. Cabe señalar que también con ello, la Comisión capitalizaría en mayor medida los recursos que destinó en 2005 al PNUD para el proyecto de Protección de Programas Sociales Federales en el contexto de las elecciones del 2006.

Tomando en consideración los costos, los tiempos y la factibilidad política, se recomienda llevar a cabo una combinación de las políticas 2 y 3 (programa de protección electoral del SPSS y financiamiento de proyectos de observación local del seguro popular) pues con ello se fortalecería por el lado de la oferta y de la demanda el uso no electoral del Seguro Popular. De manera particular, las campañas de información y difusión con enfoque de derechos, la aplicación de sanciones y la participación ciudadana harían posible que,

Las relaciones de poder y subordinación subsistente en el vínculo entre beneficiarios y funcionarios locales y promotores fueran cambiando en el tiempo.

La cultura de derechos por parte de los beneficiarios se viera fortalecida, promoviendo en el largo plazo un cambio en la calidad de relación que los beneficiarios tienen con el programa y en general con prácticas democráticas como la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Como lo establece Helen Ingram, la forma como los beneficiarios interactúan con una política gubernamental moldea también la manera como se conciben en tanto ciudadanos.

CUADRO 42: EVALUACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

| Propuestas de política | Evaluación económica | Evaluación política | Rapidez en la implementación | Viabilidad |
|---|--|--|--|------------|
| Implementación gradual de un servicio civil de carrera al nivel estatal y municipal, aunado a la definición de procedimientos públicos en la selección de personal de enlace, promotores y vocales. | Costosa. Un servicio civil de carrera genera presiones de gasto sobre el presupuesto público y significa negociaciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. | Si bien el Gobierno mexicano se ha orientado los últimos años hacia un servicio civil de carrera, la implementación al nivel local representará negociaciones con los actores políticos locales que no estarán dispuestos a renunciar a sus prácticas de patronazgo. | Lenta | Baja |
| Programa de protección electoral del SPSS orientada a los beneficiarios | Dado que se buscaría hacerla primordialmente en localidades con elecciones y que ya existen buenas prácticas en otros programas sociales, el pago del costo podría ser gradual y llegar a la elecciones presidenciales del 2012 con la experiencia, los materiales y las campañas armadas. | Si bien los efectos o impactos son de largo plazo (construcción de la cultura de derechos), se cuenta con las disposiciones necesarias que podrían convencer a los actores locales de apoyar la implementación del programa. | Corta | Alta |
| Financiamiento de proyectos de observación local del seguro popular en contexto electoral | Costosa. Los recursos para los observadores del seguro popular al nivel local representará una presión de gasto sobre el SPSS. Si embargo, este costo se podría aligerar mediante la colaboración con organismos como el INDESOL y la Secretaría de la Función Pública quienes periódicamente publican convocatorias de contraloría social, que incluso ya consideran el tema de blindaje electoral. | Factible. Existen varias experiencias de observación de programas sociales en contexto electoral por lo que no sería algo nuevo para los actores locales. | Organismos como el PNUD y la Secretaría de la Función Pública cuentan con metodologías y experiencias en la materia que podrían ser capitalizadas por el Seguro Popular. | Alta |

Fuente: elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA: Ante la situación de exclusión de los sistemas de salud de poco menos de la mitad de la población de México, el Seguro Popular efectivamente cubrió una necesidad apremiante. Más allá de que ello le permitirá cumplir con sus compromisos internacionales en materia de las Metas del Milenio, ello da salida a una demanda de justicia social y de derechos humanos. El sistema ha logrado impactos esperados favorables como la inclusión de familias en situación de vulnerabilidad frente a gastos en salud, ampliación de cobertura, reducción de riesgo por gastos catastróficos, mayores recursos al sector y un esquema de cooperación entre el nivel federal y estatal.

SEGUNDA: El Seguro Popular efectivamente tiene espacios de discrecionalidad que han sido utilizados en mayor o menor medida por los partidos políticos y los actores gubernamentales al nivel local. Este es un sistema indefenso ante los embates de los actores locales que se apropian de los recursos del SPSS. La evidencia arroja que durante la contienda electoral del 2006 los tres principales partidos políticos llevaron a cabo acciones semiclientelares en el contexto del Seguro Popular como comprometer el voto, realizar actos proselitistas en puntos de encuentro con los beneficiarios del SPSS y solicitar a los enlaces y promotores del Seguro apoyo para conseguir votos o inducir el voto entre los beneficiarios. Esta situación fue incluso más pronunciada en entidades que tenían elecciones concurrentes.

TERCERA: El Seguro Popular refuerza los esquemas de subordinación de los ciudadanos respecto de figuras con autoridad al limitar la participación ciudadana, el acceso a la información y privilegiar un enfoque de contraloría gubernamental (donde el gobierno se observa a sí mismo en ausencia de contrapesos efectivos al poder). Las actitudes hacia prácticas democráticas de los beneficiarios son incluso más desfavorables que las actitudes identificadas al nivel nacional. No se observa un incremento en el interés por la política o la participación ciudadana. La mitad de ellos preferiría un buen gobierno aunque no fuera elegido por los ciudadanos. Es un hecho que este perfil de ciudadanos de baja intensidad no

es responsabilidad de las dinámicas sociales del Seguro Popular, pero es también evidente que esta política gubernamental no asume su función de formar ciudadanos y ciudadanas y no aspira a ser una política pública. La ausencia de la esfera social es prueba de ello.

CUARTA: La falta de auditabilidad del padrón ha generado problemas de selección adversa que pueden hacer peligrar la sostenibilidad financiera del Seguro Popular.

QUINTA: Se recomienda ampliar los controles estatales en tiempos electorales (para el registro de potenciales beneficiarios, por ejemplo) y mejorar el flujo de la información y la comunicación acerca del uso no electoral del SPSS. Los funcionarios locales y los promotores son piezas clave por su cercanía con los beneficiarios. En cuanto a estos, se les debe dar una mayor información acerca de los mecanismos de acceso a la información y denuncia que los beneficiarios tienen para levantar quejas o denunciar irregularidades.

SEXTA: Control y Selección del Personal: Hay poco rigor en la selección y control del personal que trabaja en contacto directo con la población. Por ejemplo los promotores y vocales del Seguro Popular, los que además no son capacitados acerca del uso no electoral del SPSS.

SÉPTIMA: Se recomienda diseñar y poner en práctica para las siguientes elecciones intermedias un Programa de Protección Electoral del Seguro Popular que incluya un componente de información y difusión con enfoque de derechos y privilegiando el vínculo entre beneficiarios y operadores locales del programa, un componente de reformas al Reglamento de la Ley General de Salud (para ampliar la participación ciudadana, el acceso a la información, la rendición de cuentas y mecanismos de sanciones para los regímenes estatales cuando no proporcionen información) y el financiamiento de proyectos de monitoreo del SPSS en contexto electoral, en coordinación con un organismo internacional como el PNUD.

XI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis F. a (2003), *La hechura de las políticas*. México, Editorial Porrúa.
- Aguilar, Luis F. b (2003), *La implementación de las políticas*. México, Editorial Porrúa.
- Aparicio, Ricardo y del Pozo, Blanca Elena (2001), “Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000. Una aproximación a la magnitud de la inducción y coacción del voto”, México, recuperado el 1° de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=Estudio+sobre+la+participaci%C3%B3n+ciudadana+y+las+condiciones+del+voto+libre+y+secreto+en+las+elecciones+federales+del+a%C3%B1o+2000.+Una+aproximaci%C3%B3n+a+la+magnitud+de+la+inducci%C3%B3n+y+coacci%C3%B3n+del+voto&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117SKPB>
- Aparicio, Ricardo y Corrochano, David. *El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones del 2000*, recuperado el 15 de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=El+perfil+del+votante+clientelar+en+M%C3%A9xico+durante+las+elecciones+del+2000&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117SKPB>
- Ayala Espino, José (1998), *Economía Pública, una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Babbie, Earl (2000), *Fundamentos de la investigación social*, México, Thomson International Editores.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2005), *Programa de Seguro Popular*, México, recuperado el 20 de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=Programa+de+Seguro+Popular+y+C%C3%A1mara+de+diputados&hl=es&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&rlz=117SKPB&start=10&sa=N>

- Cansino, César (2005) “Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas”. *Revista Metapolítica*, número 39, volumen 8; enero-febrero de 2005, páginas 99 a 108.
- Cornelius, Wayne (2002). “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000”. *Perfiles latinoamericanos*, número 20, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- De la O, Ana Lorena (2006), “Do poverty relief funds affect electoral behavior?. Evidence from a randomized experiment in Mexico”. Recuperado el 1° de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=Do+poverty+relief+funds+affect+electoral+behavior%3F.+De+la+O&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117SKPB>
- Díaz-Cayeros, Alberto (2007), *Los programas sociales y su efecto electoral en México: un análisis cuasi-experimental*. Serie ENAPP, Documento de trabajo No. 1, México, PNUD.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Estévez, Federico y Magaloni, Beatriz (2006), “Buying-off the poor: Effects of targeted benefits in the 2006 Presidential Election”, recuperado el 1° de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=Buying-off+the+poor%3A+Effects+of+targeted+benefits+&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117SKPB>.
- Echegaray, Fabián (2007), *La relación entre visiones de los programas sociales y la construcción de una cultura política cívica*, Serie ENAPP, Documento de trabajo No. 2, México, PNUD.
- Elizondo, Carlos. “El derecho a la protección de la salud”, *Revista Salud Pública de México*, volumen 49, número 2, marzo-abril de 2007, México.
- Fox, Jonathan (1994), “The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico”. *World Politics*, vol. 46. No. 2, recuperado el 3 de octubre de 2007 de <http://repositories.cdlib.org/cgirs/reprint/CGIRS-Reprint-2005-5/>
- Frenk, Julio, González, Eduardo, Gómez-Dantés, Octavio, Lezana, Miguel Angel, Knaul, Felicia (2007), “Reforma integral para mejorar el desempeño del sistema de

- salud en México”, *Revista Salud Pública de México*. Volumen 49, suplemento 1 de 2007. Páginas S23 a S36.
- Frenk, Julio (2007), “Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias”. *Revista Salud Pública de México*. Volumen 49, suplemento 1 de 2007. Páginas S14 a S22.
 - Fuentes, Mario Luis (2007) *Normatividad y políticas de protección de los programas sociales*, Serie ENAPP, Documento de trabajo No. 5, México, PNUD.
 - Gakidou, Emmanuela; Lozano, Rafael; González-Pier, Eduardo; Abbot-Klafter, Jese; Barofsky, Jeremy T; Bryson-Cahn, Chloe; Feehan, Dennis M; Lee, Diana K. (2007) ”Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial”. *Revista Salud Pública de México*. Volumen 49, suplemento 1 de 2007. Páginas S88 a S109.
 - Gómez Dantés, Octavio (2004), “Seguro Popular de Salud. Siete perspectivas”. *Revista Salud Pública de México*. Volumen 46, número 6, noviembre-diciembre de 2004. Páginas 585 a 596.
 - Grupo Reforma (2006). *Encuesta Nacional sobre Preferencias electorales*, recuperado el 1° de octubre de 2007 de <http://www.reforma.com/nacional/articulo/663622>.
 - IFE, UAM-Azcapotzalco, Gutiérrez, Roberto y Palma, Esperanza (2004) “*El Abstencionismo en las elecciones Federales de 2003. Reporte final de investigación*”, México.
 - Ingram, Helen (2000), “Research Agenda for public policy and democracy”. Paper 00’06, Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine. 2000, páginas 1 a 11, recuperado el 1° de octubre del 2007 de <http://www.google.com/search?q=Article+The+consecuences+of+public+policy+for+democratic+citizenship%3A+bringing+policy+studies+and+mass+politics&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=1I7SKPB>
 - Kaul, Felicia; Arreola-Ornelas, Héctor; Méndez-Carniado, Oscar; Martínez, Alejandra (2007), “Justicia financiera y gastos catastróficos en salud: impacto del Seguro

- Popular de Salud en México”, *Revista Salud Pública en México*. Volumen 47, suplemento 1 de 2005, México, páginas S22 a S26.
- Kaul, Felicia; Arreola-Ornelas, Héctor; Méndez-Carniado, Oscar; Bryson-Cahn, Chloe; Barofsky, Jeremy; Maguire, Rachel; Miranda, Martha; Sesma, Sergio (2007), “Las evidencias benefician al sistema de salud: reforma para remediar el gasto catastrófico y empobrecedor en salud de México”, *Revista Salud Pública de México*. Volumen 49, suplemento 1 de 2007, México, páginas S70 a S87.
 - Keefer, Philippe (2005). “Clientelism, credibility and the policy choices of young democracies”. Documentos del Banco Mundial, Washington, páginas 1-44, recuperado el 1º de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=Clientelism%2C+credibility+and+the+policy+choices+of+young+democracies&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=1I7SKPB>.
 - López Ayllón, Sergio (2007), *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*, Serie ENAPP, Documento de trabajo No. 3, México, PNUD.
 - Merino, Mauricio (2006), *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*. México, Grupo Editorial Norma. Noviembre 2006.
 - Mettler, Suzanne and Soss, Joe (2004) “The consequences of public policy for democratic citizenship: bringing policy studies and mass politics”. En *Perspectives and politics*. Volumen 1, número 1. March, 2004, Cambridge.
 - Morlino, Leonardo (2005), “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”. *Revista Metapolítica*, número 39, volumen 8; enero-febrero de 2005. páginas 37 a 53.
 - Naciones Unidas (2006). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avances 2005*, México, Talleres Gráficos de México.
 - Pliego, Fernando (2006), “Las políticas de combate a la pobreza en México y sus efectos en la elección presidencial de 2006 ¿coacción del voto o justicia social?”. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 198, sept.-dic. de 2006, México, FCPyS. UNAM

- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. PNUD, Nueva York.
- PNUD a (2006), *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*. PNUD, México, marzo del 2006.
- PNUD b (2006), *Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas el 15 de marzo de 2006 por el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales*. PNUD, México, julio del 2006.
- PNUD a (2007), *Encuesta Nacional sobre la protección de los programas sociales*. PNUD, México, septiembre del 2007
- PNUD b (2007), *Buenas prácticas en la protección de programas sociales federales*. PNUD, México, junio 2007.
- Puentes-Rosas, Esteban; Sesma, Sergio; Gómez-Dantés, Octavio (2007) “Estimación de la población con seguro de salud en México mediante una encuesta nacional”. *Revista Salud Pública de México*. Volumen 49, suplemento 1 de 2007. México.
- Romero, Jorge Javier (2007), *Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México. Una lectura institucionalista*. Serie ENAPP, Cuaderno de trabajo No. 6. PNUD. México.
- Santillán, José Fernández (2003), *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. Editorial Océano. México.
- Scott, John (2006), *Seguro Popular Incidence Analysis” Background paper Decentralized Delivery of social services for the poor*, México, CIDE, recuperado el 1° de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=John+Scott+y+Seguro+Popular+Incidence&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117SKPB>
- Schedler, Andrea (2004), “El voto es nuestro. Como los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral”. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, número 1, México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- SEGOB (2003), “Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Políticas ciudadanas” Fundación Este País. México.

Soss, Joe (2007), "A public transformed? Welfare reform as Policy feedback". American Political Sciences Review. Vol. 101, no. 1; febrero del 2007, Cambridge University Press, recuperado el 5 de octubre de 2007 de <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=695704>

Soss, Joe. "Making clients and citizens: welfare policy as a source of status, belief and action". University of Winsconsin-Madison, recuperado el 1º de octubre de 2007 de <http://www.google.com/search?q=A+public+transformed%3F+Welfare+reform+as+Policy+feedback&rls=com.microsoft:es-mx:IE-SearchBox&ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=ie7&rlz=117SKPB>

Vilalta, Carlos. "*Compra y coacción del voto en México: variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales*". Documento de trabajo No. 4. México, PNUD.

Zorrilla-Vázquez, Emilio (1999), *Introducción al diseño de políticas para el Desarrollo*. México. Universidad Anáhuac del Sur.

Zorrilla-Vázquez, Emilio (2000), *Hacia un nuevo horizonte económico y social en México para el siglo XXI –Ensayos sobre el desarrollo*, México. Universidad Anáhuac del Sur.
