

CANDADOS Y CONTRAPESOS

La **protección** de los programas,
políticas y derechos sociales
en México y América Latina

David Gómez-Álvarez
COORDINADOR



CANDADOS Y CONTRAPESOS

**La protección de los programas,
políticas y derechos sociales
en México y América Latina**



CANDADOS Y CONTRAPESOS

La protección de los programas,
políticas y derechos sociales
en México y América Latina

David Gómez-Álvarez
COORDINADOR



Gómez Álvarez, David (coord.)

Candados y contrapesos : la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina / Coord. de D. Gómez Álvarez ; presen. de Rebecca Grynspan.- Guadalajara, México : ITESO, 2009. 347 p.

ISBN 978-607-7808-00-8 ISBN 978-607-7808-17-6 edición electrónica

1. Programas Sociales - Aspectos Políticos 2. Clientelismo Político 3. Elecciones 4. Transparencia Administrativa 5. Participación Social 6. Derecho Social 7. Política Social - México 8. Política Social - Latinoamérica 9. Políticas Públicas - México 10. Políticas Públicas - Latinoamérica 11. Desarrollo Económico-Social - México - Aspectos Políticos 12. Desarrollo Económico-Social - Latinoamérica - Aspectos Políticos 13. Política - México - Historia - Siglo XXI 14. Política - Latinoamérica - Historia - Siglo XXI I. t.

[LC]

361. 250980 [Dewey]

La presentación y disposición de *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina* son propiedad de los editores. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito de los editores.

Los puntos de vista expresados en esta publicación corresponden a aquellos del autor y no representan los de Naciones Unidas, del PNUD o del ITESO.

1a. edición, Guadalajara, 2009.

- DR © ITESO, AC
Periférico Sur, Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO, Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.
- DR © Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD
Presidente Masarik 29, piso 8, Col. Chapultepec Morales, México, DF, CP 11750.
- DR © Universidad Rafael Landívar
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Guatemala, Guatemala, CP 01016.
- DR © Asociación Civil Editorial Universidad Católica de Córdoba
Obispo Trejo 323, Córdoba, Argentina, CP 5000.
- DR © Universidad Católica del Uruguay
Avda. 8 de Octubre 2738, Montevideo, Uruguay, CP 11600.
- DR © Universidad Católica Andrés Bello
Avenida Teherán Urbanización Montalbán, Caracas, Venezuela, CP 1020.
- DR © Universidad Alberto Hurtado
Almirante Barroso 10, Santiago de Chile, CP 6500620.
- DR © Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7ª 40-62, Edificio Emilio Arango, S.J. Bogotá, D.C., Colombia.

ISBN 978-607-7808-00-8 ISBN 978-607-7808-17-6 edición electrónica

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Presentación <i>Rebecca Grynspan</i> | 7 |
| Introducción <i>David Gómez-Álvarez</i> | 9 |
| La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales <i>David Gómez-Álvarez</i> | 13 |
| I. El problema: elecciones, clientelismo y vulnerabilidad de los programas sociales | 31 |
| ¿Qué es la compra de votos? <i>Frederic Charles Schaffer y Andreas Schedler</i> | 33 |
| Ofertas programáticas e intercambios particularistas: la compra de votos como vulneración de la democracia <i>Susan C. Stokes</i> | 49 |
| El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México <i>Jonathan Fox y Libby Haight</i> | 71 |
| II. Contrapesos: rendición de cuentas, fiscalización y transparencia de los programas sociales | 103 |
| Fiscalización intraestatal y protección de programas sociales en México: teoría, práctica y propuestas <i>John M. Ackerman e Irma E. Sandoval</i> | 105 |

| | |
|--|-----|
| Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública <i>Sergio López Ayllón</i> | 139 |
| Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría promisoría a la práctica concreta: los casos de México y Argentina <i>Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola</i> | 169 |
| III. Candados: normatividad y entramado institucional de los programas sociales | 195 |
| Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales <i>Guillermo O'Donnell</i> | 197 |
| Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México: una lectura institucionalista <i>Jorge Javier Romero</i> | 207 |
| IV. Derechos: sociedad civil, participación ciudadana y contraloría social | 233 |
| Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales <i>Felipe Hevia de la Jara</i> | 235 |
| Participación ciudadana y protección de los programas sociales en México <i>Alberto J. Olvera</i> | 273 |
| Educación cívica para el blindaje de los derechos políticos de los beneficiarios de los programas sociales <i>Ricardo Raphael de la Madrid</i> | 293 |
| Bibliografía | 319 |
| Sobre los autores | 343 |

PRESENTACIÓN

Rebeca Grynspan*

En abril de 2007, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convocó en la ciudad de México a expertos y al público en general a un seminario internacional titulado, de manera evocadora, “Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”. La idea de abordar a un tiempo la perspectiva institucional y la ciudadana acerca de los programas sociales, no solo buscaba ampliar la discusión respecto a los enfoques tradicionales sobre su eficacia sino colocar los derechos ciudadanos en el centro del debate sobre las políticas públicas de corte social y, en particular, de combate a la pobreza.

Desde un principio, el PNUD concibió el trabajo en torno a este tema como parte de una reflexión más amplia sobre las relaciones entre el Estado, la democracia y la ciudadanía. Como se ha documentado en este libro, es indispensable ir más allá de la visión que reduce al individuo a su función de elector, de consumidor o de usuario de servicios. La mezcla de estas tres simplificaciones se suele convertir en terreno fértil para las peores formas de clientelismo político. El ciudadano es —y debe ser antes que nada— un portador de derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y el Estado debe garantizarlos y ampliarlos por medio del régimen político mejor equipado para hacerlo: la democracia.

El espacio de discusión que significó el seminario internacional, cuyas investigaciones se compilan en esta publicación, tiene sus orígenes en el Proyecto de Protección de los Programas Sociales en el Contexto de las Elecciones Federales de 2006, una iniciativa conjunta del PNUD y el gobierno de México. Este innovador proyecto, coordinado por el PNUD entre el otoño de 2005 y principios de 2007, a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Social, convocó a diversos actores institucionales y sociales en torno a un propósito común: coadyuvar a la protección de los programas sociales, en particular, los focalizados, en el contexto de las elecciones presidenciales mexicanas de julio de 2006.

* Directora del Buró Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Una de las principales conclusiones de este proyecto fue que, si bien se ha avanzado en la institucionalización de los programas sociales, aún hay camino que recorrer. Cuando se trata de los recursos públicos en periodo preelectoral y electoral, nunca parecen ser suficientes las medidas de precaución. Incluso en las democracias más consolidadas, la tentación de manipular el gasto con fines políticos se recrudece de cara a los comicios.

En las sociedades caracterizadas por profundas desigualdades, este tipo de prácticas se vuelven más apetecibles para quienes tienen menos escrúpulos y creen que los medios justifican el fin; también son más inaceptables, porque el desvío o mal uso de recursos, ya de por sí limitados, se traduce en menor desarrollo humano para quienes más lo necesitan. Al reforzar la protección de sus programas en (y fuera de) los periodos electorales, el Estado no solo apuntala su eficiencia y su eficacia sino que cumple de forma más cabal con el propósito redistributivo del gasto social.

La propia estructura del libro, que recoge un conjunto de voces plural y de varios países de la región, da cuenta de cómo los procesos de diseño e implementación de los programas sociales muestran y, a la vez, inciden en las relaciones entre el Estado, la democracia y la ciudadanía.

En la primera parte, “El problema”, se presenta el panorama general de las elecciones, el clientelismo y la vulnerabilidad de los programas sociales. La segunda parte, “Contrapesos”, sitúa a los programas sociales en el contexto más amplio de los equilibrios y procesos propios de la democracia, con énfasis en conceptos tan importantes como la rendición de cuentas, la fiscalización o la transparencia. La tercera parte, “Candados”, se refiere a la necesidad de establecer una regulación y un entramado institucional mínimos para evitar la apropiación clientelar de los programas sociales y avanzar en la construcción de una genuina política social de Estado que trascienda los ciclos político–electorales. La última parte, “Derechos”, hace alusión a una cuestión esencial de todo régimen democrático moderno: la necesidad de garantizar que *lo público* sea, precisamente, público, mediante mecanismos de participación ciudadana, contraloría social y educación cívica.

El objetivo que debemos perseguir es claro: el pleno desarrollo humano de los latinoamericanos. Confiamos en que el esfuerzo de reflexión compartida que representa esta obra, generará una contribución de calidad y permitirá abonar en la construcción de un *corpus* de estándares mínimos para una gestión más transparente, imparcial y profesional de los programas sociales. Con este horizonte en mente, la ciudadanía y las instituciones lograremos que cada vez sea menos necesario hablar de *candados* y nos dediquemos de lleno a perfeccionar los derechos, a ejercerlos y a buscar las nuevas fronteras de la igualdad social.

INTRODUCCIÓN

David Gómez-Álvarez

La enorme deuda social que aqueja a los países de América Latina no ha sido resuelta con la democratización de los regímenes de la región. Por el contrario, la profundización de la desigualdad y el creciente rezago en el combate a la pobreza parecieran ir en sentido inverso de la consolidación de las democracias latinoamericanas: en cada vez más países se celebran elecciones sin que eso signifique, por fuerza, un aumento significativo en el desarrollo humano de sus habitantes. Existe una multiplicidad de argumentos que explican, desde diversos ángulos, las distintas razones por las que las transiciones a la democracia no han propiciado un cambio social que disminuya las enormes brechas sociales, la exclusión social, que caracterizan a la región.

Una de las razones tiene que ver, justo, con el uso político de los recursos públicos, en particular los dirigidos al desarrollo social, que históricamente se han caracterizado por rasgos clientelistas, patrimonialistas y corporativistas. En efecto, la celebración de elecciones libres, equitativas y transparentes no ha impedido la persistencia de prácticas de manipulación política de la política social: cada vez son más necesarios mecanismos institucionales adicionales que permitan que las demandas sociales sean procesadas de forma democrática, sin distorsiones políticas de ningún tipo. Tanto la formulación de políticas sociales de Estado como el establecimiento de un Estado de derechos sociales resultan imprescindibles para la construcción de democracias de calidad y alta intensidad en América Latina. No puede haber una democracia plena sin ciudadanos con pleno goce de sus derechos sociales y acceso a los beneficios sociales que les corresponden, de acuerdo con sus condiciones y necesidades sociales insatisfechas.

No obstante esta paradoja entre democracia y desarrollo social, existe en América Latina un amplio acuerdo, cuando no consenso, en torno a la cada vez más imperiosa necesidad de proteger los programas y derechos sociales de su utilización político-electoral. En lo que aún no existe unanimidad es en cuanto a lo que se debe entender por proteger derechos y programas, como tampoco en los métodos y mecanismos para hacerlo. En cualquier caso, el tema de la protección de los programas y derechos sociales ya forma parte de la agenda pública latinoamericana, y

cada vez más gobiernos están tomando medidas e iniciativas para blindar la política social de la política electoral y las coyunturas políticas. Mientras que hace apenas una o dos décadas la utilización clientelista de los recursos sociales formaba parte del paisaje autoritario que caracterizaba a la región, en la actualidad, esa forma de concebir el desarrollo social resulta, al menos formalmente, incompatible con la democracia. En la práctica, sin embargo, aún quedan vestigios del viejo régimen autoritario, que se manifiestan en cada vez más sofisticadas formas de manipulación de los programas sociales. Formas de uso y abuso político de la política social que, por un lado, minan los cimientos de la democracia al distorsionar el sistema de rendición de cuentas y que, por el otro, socavan la equidad social al hacer ineficiente la asignación de los recursos sociales escasos.

Este libro es, en buena medida, resultado del Proyecto de Protección de los Programas Sociales en el Contexto de las Elecciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los artículos aquí compilados fueron elaborados por diversos consultores, reconocidos especialistas en diversas materias, por encargo del PNUD, y ahora son publicados con el propósito de reunirlos en una obra integral e inédita sobre un tema que ha sido una preocupación central del PNUD en América Latina.

En su conjunto, el libro busca ofrecer un marco conceptual y analítico del fenómeno del uso político de los programas y derechos sociales, así como esbozar una serie de recomendaciones concretas para su protección. A partir de diferentes perspectivas analíticas, casos de estudio y disciplinas metodológicas, esta publicación ofrece tanto una revisión del estado del arte, como un diagnóstico de las diferentes problemáticas relacionadas con la protección de los programas y derechos sociales. Asimismo, tiene como propósito ofrecer argumentos analíticos y evidencia empírica para un diálogo abierto e informado sobre la vulnerabilidad de los programas y derechos sociales en América Latina, por lo que ofrece claves para la formulación de políticas públicas, iniciativas de reforma institucional y legislativa, así como para la innovación en los mecanismos e instancias de participación ciudadana.

El primer capítulo, de mi autoría, ofrece una perspectiva global del fenómeno de la manipulación política de los programas y derechos sociales, y una revisión de los elementos básicos que su protección supone, a partir de lo cual se esboza un modelo integral de política pública. Este modelo se basa en tres componentes, que definen en parte la estructura (y título) del libro: candados, contrapesos y ventanas. Como se explica en el texto, el componente de candados se refiere a la normatividad y el entramado institucional de los programas sociales; los contrapesos, a la rendición de cuentas, fiscalización y transparencia de los mismos, y las ventanas, a la participación

ciudadana y la contraloría social como mecanismos de protección no estatales. Estos tres componentes o esferas comprenden las diversas aristas de la protección de los programas y derechos sociales.

Antes de abordar cada uno de los componentes, en la primera sección del libro se discute el problema del fenómeno de la manipulación política como punto de partida: las diversas formas de clientelismo que han caracterizado la política social en América Latina, tanto en contextos electorales como fuera de ellos. El texto de Frederic Charles Schaffer y Andreas Schedler ofrece una rigurosa conceptualización de este problema que aqueja a muchas democracias de la región: la compra del voto y las condiciones sociales y políticas que permiten que este fenómeno persista. El texto escrito por Susan C. Stokes hace una exhaustiva revisión de la relación entre la compra del voto y las implicaciones para la democracia. El tercer texto, de Jonathan Fox y Libby Haight, analiza a profundidad este fenómeno para el caso mexicano y ofrece evidencia empírica sobre el condicionamiento en el acceso a los programas sociales.

En la segunda sección de la obra se aborda el componente de los contrapesos, esto es, los mecanismos de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia de los programas y derechos sociales. El primer texto, a cargo de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, revisa de manera crítica los elementos de rendición de cuentas internos y externos de los programas sociales en México. El artículo de Sergio López Ayllón analiza el grado de transparencia de algunos programas sociales y los límites al acceso de información sobre ellos. Por último, en el artículo de Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola se hace una interesante comparación entre Argentina y México en torno a la rendición de cuentas de los programas sociales.

En la tercera sección del libro se abordan los candados, que no son sino la normatividad y entramado institucional de los programas sociales. El texto de Guillermo O'Donnell ofrece una propuesta innovadora (e inédita) sobre el derecho a la autenticidad del Estado como garantía de construcción de ciudadanía, al tiempo que de protección de los derechos sociales y ciudadanos. El texto de Jorge Javier Romero hace una revisión de las prácticas clientelares en México y ofrece un análisis de los alcances de la justicia electoral mexicana.

Por último, la cuarta sección del libro, llamada derechos, aborda los temas de la participación ciudadana y contraloría social como formas no estatales para proteger los programas sociales y ejercer los derechos sociales. El texto de Felipe Hevia de la Jara hace un riguroso análisis del programa Oportunidades y ofrece las claves para entender las fortalezas y debilidades de la participación social en su protección,

como programa emblemático de combate a la pobreza. El texto de Alberto J. Olvera ofrece una exhaustiva discusión sobre los alcances y límites de la participación social tanto de manera conceptual como para el caso mexicano. El tercer y último texto, de Ricardo Raphael de la Madrid, ofrece un análisis de la educación cívica en México y esboza una propuesta de protección de los derechos sociales antes que de los programas sociales.

LA POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN Y FUERA DE CONTEXTOS ELECTORALES

David Gómez-Álvarez*

La democracia, por sí misma, no resuelve las demandas sociales: es solo una vía institucional que permite canalizarlas de forma agregada, por medio del voto, para que después sean procesadas por los gobiernos mediante políticas públicas. En efecto, la democracia materializa la voluntad popular en acciones de gobierno. Sin embargo, uno de los problemas de las democracias no consolidadas, como la mexicana, es que los gobernantes no por fuerza tienen incentivos para responder a las demandas sociales de sus electores y, en consecuencia, las políticas públicas no siempre procuran el interés público (véase el capítulo de Susan C. Stokes, en esta obra).

Esto es así, en parte, porque la mayoría de los gobernantes en las democracias no son electos de forma directa sino designados, de modo que apenas una minoría del conjunto de autoridades públicas es electa mediante sufragio universal (Ackerman, 2005). La inmensa mayoría de los gobernantes, por el contrario, son funcionarios designados, cuyas lealtades políticas no necesariamente provienen de, o están con, la sociedad civil a la que sirven sino con el sistema político en el que están insertos. Esto es en particular cierto en democracias con servicios civiles de carrera débiles, en las que los funcionarios públicos dependen más de los mandos políticos que de su desempeño o sus méritos profesionales.

Esta distorsión, inherente al sistema de representación democrática, es una de las causas principales que propician el uso político de los recursos públicos, en general, y de los programas sociales en, y fuera de, contextos electorales, en particular. En otras palabras, la falta de autonomía de las administraciones públicas, así como su subordinación política a los intereses partidarios, es lo que permite el uso y abuso de los recursos públicos para fines particulares.

* El autor agradece los comentarios de los integrantes del Alto Consejo para la Transparencia de los Programas Sociales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como a Sofía Collignon, por su asistencia académica para la terminación del texto. Todas las opiniones vertidas son exclusivamente del autor, y no por fuerza representan la posición institucional del PNUD.

Esta forma de predominancia designativa en que se integra cualquier Estado democrático, hace que resulte imprescindible la ampliación y el alcance de los mecanismos institucionales que hagan efectivas ciertas cualidades de la democracia, como la capacidad de respuesta frente a las demandas sociales y la rendición de cuentas sobre las decisiones públicas. Sin la garantía de estos atributos mínimos, la sola democracia no es capaz de resolver el problema de la deuda social, entendida como el cúmulo de demandas y derechos sociales insatisfechos.

De ahí que el punto de partida para la discusión en torno a la protección de los programas sociales sea que la democracia, como tal, apenas es una condición necesaria, pero en ningún caso suficiente, para garantizar la utilización no política de los recursos sociales. No basta con tener elecciones libres, equitativas y transparentes para evitar la manipulación política de la política social: son necesarios mecanismos institucionales adicionales que permitan que, en efecto, las demandas sociales sean procesadas en el marco de la democracia, con todo lo que ello supone. La protección de los programas sociales es, en consecuencia, un aspecto clave para que esas demandas sociales puedan ser procesadas de forma democrática, esto es, sin desviaciones ni condicionamientos políticos de ningún tipo. Algo que presupone la teoría de la democracia, pero que en la práctica democrática no siempre ocurre. Menos aún en democracias incipientes como la mexicana, donde la utilización política de los recursos públicos era parte de la simulación democrática que prevaleció durante décadas.

LA PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES:

¿UNA PREOCUPACIÓN POLÍTICA MÁS QUE UN ÁREA DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

En democracias de baja intensidad y de deficiente calidad, la protección de los programas sociales adquiere una relevancia particularmente sensible. Se trata de una discusión que toca uno de los aspectos más graves de la incipiente democracia mexicana: la pobreza y la desigualdad social (O'Donnell, 1993). México, al igual que muchos países latinoamericanos, arrastra una deuda social enorme, que tiene a cerca de la mitad de su población en la pobreza y donde la distribución del ingreso es altamente desigual (Banco Mundial, 2004). De ahí que las condiciones sociales sean terreno fértil, por su vulnerabilidad, para la sobrepolitización de las políticas públicas.

Frente a esta preocupante situación, la discusión sobre la protección de los programas sociales está cobrando una importancia sin precedentes en México y América Latina. Se trata de un asunto que, en recientes fechas, ha ocupado un lugar preponderante de las agendas públicas. Cada vez más, la protección de los programas

sociales se está volviendo una bandera tanto de gobiernos de distinto signo como de la sociedad civil en su conjunto. Hoy en día existe un amplio acuerdo, cuando no consenso, en torno a la necesidad de proteger los programas y derechos sociales de su posible utilización política. En lo que aún no existe unanimidad, es en lo que se debe entender por protección de los programas y derechos sociales y, en consecuencia, en la manera en cómo estos deberían ser protegidos en la práctica.¹ El tema, sin embargo, ya está dentro de la agenda pública y gubernamental; lo que todavía no existe es una legislación exhaustiva ni una política pública integral de protección de programas sociales efectiva en México ni en América Latina.²

No obstante la toma de conciencia que en torno a este sensible problema existe en el país, algo por lo demás destacable, los problemas asociados con el uso político de los programas sociales son el resultado acumulado de décadas de prácticas clientelistas y corporativistas que caracterizaron al Estado mexicano. Jorge Javier Romero establece de manera clara y a profundidad cómo fue la evolución de las prácticas clientelistas y patronales en el México histórico (véase el capítulo de Romero, en esta obra). La tradición del uso político de los recursos públicos, que por mucho tiempo prevaleció en el país, hacía de la asignación de los recursos sociales un asunto de reparto político: los distintos grupos de poder al interior del partido hegemónico negociaban entre sí, bajo la lógica de cuotas y con el arbitrio del presidente de la república, para llegar a acuerdos políticos distributivos que resultaban ineficientes, pero eficaces. Ineficientes porque la asignación de los recursos sociales no siempre llegaba a los más necesitados sino a los grupos sociales con mayor capacidad de movilización política; eficaces, porque el control político de los grupos sociales corporativizados hacía los acuerdos relativamente estables y duraderos (Fox, 1994). El rezago social, que desde entonces ya existía, no se correspondía con el conflicto social, lo cual significaba que existía una alta gobernabilidad, aunque desde luego no de carácter democrático sino de corte autoritario.

Así, el régimen corporativista que caracterizó al Estado mexicano de la posrevolución funcionó en la medida en que el arreglo político de las políticas públicas no se dirimía en las urnas sino en la negociación y movilización de los sectores sociales

1. Mauricio Merino (2005b) argumenta que el concepto de transparencia está todavía en formación, lo que genera problemas no solo de producción legislativa sino de concepción.

2. Es común en Latinoamérica que las leyes destinadas a reglamentar o consagrar derechos sociales estén más enfocadas a designar a los órganos administrativos que llevarán a la práctica lo establecido en la ley, que a la definición del contenido del derecho a consagrar. Lo anterior es desarrollado por Christian Curtis (2007).

agrupados en torno a los actores políticos incrustados en el Estado. Por tanto, la discusión sobre la asignación de los programas sociales no pasaba por la democracia formal, que no real, sino que ocurría en el seno del Estado mexicano (Filgueira, 2008): en la presidencia de la república, donde convergían todos los actores políticos relevantes. Este arreglo institucional permitía, e incluso alentaba, la abierta utilización política de los programas sociales: era una práctica intrínseca a la naturaleza corporativista del régimen político mexicano. No se cuestionaba, como ahora sucede, el uso clientelista de los programas sociales sino, cuando más, la insuficiencia de recursos para cubrir las necesidades sociales crecientes. En un contexto político autoritario y paternalista, los programas sociales eran concebidos como dádivas del gobierno en turno, por lo que de lo que se trataba era de congraciarse el máximo posible con las autoridades, para recibir el mayor número posible de prebendas a cambio de apoyos políticos (Filgueira, 2008).

Esta distribución política de los recursos públicos no se podría explicar sin el desarrollo estabilizador que el país gozó durante casi medio siglo. Este periodo de crecimiento económico sostenido permitió generar recursos crecientes, que si bien no alcanzaban para cubrir todas las necesidades sociales, sí pudieron contener hasta cierto punto el conflicto social derivado de las necesidades sociales insatisfechas. Este factor económico tuvo su momento cumbre durante el auge petrolero de fines de los setenta, cuando el corporativismo estatal distribuía prebendas sociales de forma altamente discrecional a cambio de apoyo político al régimen (esta idea es desarrollada por Jorge Javier Romero, en su capítulo, en esta obra). A partir de entonces, el arreglo corporativista y clientelar del Estado mexicano ha sido desmantelado al unísono de la democratización del régimen en su conjunto. Poco a poco, la discusión sobre la asignación de los recursos sociales fue formando parte de la lógica democrática, con lo que escapó de la égida presidencial y corporativista del Estado. Conforme el país se modernizaba, nuevos actores políticos, derivados de las contiendas electorales, entraron en escena, y viejos grupos fueron desapareciendo. De esta forma, el uso político de los programas sociales empezó a ser cuestionado y la manipulación abierta del voto, asociada estrechamente con el uso político de los recursos sociales, e incluso prohibida.

No obstante los avances democráticos, aún quedan resquicios del antiguo régimen que se resisten a cambiar. Lo que es más, perduran prácticas clientelistas que, lejos de desaparecer, se han adaptado de forma innovadora a los tiempos democráticos. Se trata de un fenómeno político, el de la manipulación de los programas sociales, que muta según las circunstancias y escapa así al alcance de las sanciones previstas por la legislación y la normatividad vigentes (véase el capítulo de Jonathan Fox y Libby

Haight, donde apoyan esta hipótesis). Hay, cuando menos, dos fuertes lógicas que explican la existencia de este fenómeno político en México: por un lado, la alta rentabilidad política, y sobre todo electoral, del uso político de los recursos públicos hace que existan fuertes incentivos para que algunos gobernantes intenten manipular los programas sociales; por otro, las condiciones de marginación de amplios sectores de la población, que constituyen un terreno propicio para la manipulación y permiten que estas prácticas no democráticas persistan. Se trata, en suma, de dos lógicas interrelacionadas de manera estrecha: una que responde a la oferta programática que aún exhibe márgenes de discrecionalidad en su operación, y otra que responde a la demanda de beneficios sociales a cambio de lealtades políticas como resultado de necesidades sociales insatisfechas.

Aquí es donde la discusión sobre la protección de programas sociales toca un tema por demás complejo: el derecho de un gobernante para promocionar los programas sociales como logros de gobierno. Se trata de una sutil pero determinante distinción entre el derecho legítimo a adjudicarse los logros de gobierno, y las acciones no legítimas y éticamente cuestionables de promoción de logros que son derechos sociales u obligaciones de gobierno que se tienen que cumplir por mandato. La frontera que separa la adjudicación legítima de logros de gobierno, por una parte, y el uso no legítimo de los logros de gobierno, por otra, es borrosa y tenue. Otra forma de abordar el problema es pensarlo más que en términos de una dicotomía, como un *continuum* donde no existen parámetros precisos de dónde termina la legitimidad de una determinada acción de gobierno y dónde comienza la manipulación política de esta acción (véanse los capítulos de Susan C. Stokes, y Frederic Charles Schaffer y Andreas Schedler, en esta obra). Son los terrenos de la ética pública y la teoría normativa de la democracia que escapan al alcance de este trabajo, pero que están planteados, aun de forma tácita, en tanto que son claves para el entendimiento de este fenómeno.

USO POLÍTICO DEL GASTO SOCIAL:

¿UNA PARADOJA INEXORABLE DE LA DEMOCRACIA?

El uso político de los recursos públicos, en particular de los programas sociales, es, en sí mismo, una amenaza para la democracia y la equidad (Ackerman, 2006a). Y lo es porque los gobernantes electos, al no responder siempre a las demandas sociales sino a intereses particulares (sean o no partidistas), rompen la cadena de la rendición de cuentas que en toda democracia debe existir entre estos y el gobernado; entre la autoridad y los electores (esta idea es desarrollada de manera exhaustiva en

el capítulo de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, en esta obra). En efecto, si los políticos y, por extensión, los funcionarios públicos, no responden a las necesidades de la sociedad civil, entonces la representatividad y legitimidad democráticas se debilitan, con lo que se socavan los cimientos del Estado democrático mismo. Y también es una amenaza para la equidad social, porque la asignación política de los recursos públicos, en particular de los recursos sociales escasos, es ineficiente en tanto que no siempre son asignados acorde con las necesidades sociales y, en consecuencia, aumenta (o cuando menos no disminuye) la desigualdad social. Así, el uso político de los recursos públicos significa tanto una distorsión del sistema democrático como una ineficiencia del sistema redistributivo fiscal. Es en el agregado de las pequeñas y cotidianas distorsiones que ocurren en la práctica, que la democracia como sistema, y la equidad como una condición de convivencia, se pueden socavar por el uso político de los recursos sociales.

Por tanto, no se trata solo de un asunto de corrupción o de asignación ineficiente de recursos, como en ocasiones se quiere minimizar el problema del uso político de los recursos públicos, sino que puede implicar la captura del Estado, que sucede cuando ciertos grupos de interés inciden estructuralmente tanto en la asignación de los recursos públicos como en la elaboración de la normatividad. Esta deformación de la voluntad democrática se produce de múltiples maneras, dos de las cuales han sido estudiadas de manera sistemática: por un lado, la asignación política de los presupuestos públicos y, por otro, las prácticas de manipulación política no democráticas para la distribución de recursos públicos —como el clientelismo, el patronazgo o el patrimonialismo, entre otros— y que incluyen, desde luego, métodos no solo antidemocráticos sino abiertamente ilegales, como la compra y coacción del voto.³

La asignación política de los presupuestos públicos, por su parte, se refiere a la distribución del gasto público, en particular del social, en función de calendarios político–electorales. Esta práctica política es común no solo en democracias incipientes, como la mexicana, sino en las consolidadas, como la norteamericana y algunas europeas, en las cuales los gobernantes tienen incentivos para manipular la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como del gasto, con el propósito de

3. En el capítulo de Susan C. Stokes, se establecen parámetros para calificar la compra de votos no solo como ilegal sino como perjudicial para cualquier sistema democrático, pues afecta a la creación de políticas públicas que beneficien a los sectores correctos de la población y, además, elimina uno de los mecanismos básicos de control que un ciudadano en una democracia tiene, el cambiar con su voto de partido de gobierno (para una definición de la coacción del voto, véase el capítulo de Jonathan Fox y Libby Haight, en esta misma obra).

influir de manera favorable en el electorado. Así, la asignación política de recursos públicos presenta patrones de distribución inconsistentes, donde puede haber una disminución de impuestos o un aumento en el gasto público durante los procesos electorales, o una combinación de ambas. Esta práctica de manipulación política del gasto público puede adquirir distintas modalidades, es decir, puede ser general (una disminución en la tasa impositiva de un determinado impuesto para toda la población), sectorial (un aumento en los salarios docentes) o territorial (un incremento en el gasto en salud para una cierta región) (véase el capítulo de Jonathan Fox y Libby Haight, en esta obra). Se trata, en suma, de un instrumento de política que permite incidir en la coyuntura política y, lo que es más, diferenciar entre segmentos sociales o jurisdicciones políticas, premiando o castigando a los electores de acuerdo con el cálculo político que hagan los gobernantes en turno.

En cuanto a las prácticas de manipulación política, tanto el clientelismo como todas sus derivaciones se caracterizan de manera fundamental por el intercambio de algún beneficio estatal —empleo público, servicios públicos, beneficios sociales, subsidios— a cambio de apoyo político, que bien puede ser en forma del voto o cualquier otra manera de expresión de sustento o apoyo político (Díaz y Dussauge, 2006). Sin embargo, el clientelismo, basado en la promesa, amenaza o gestión de programas sociales o servicios públicos, es acaso la forma más importante de manipulación política vigente en México (Cornelius, 2002: 4). Si bien la asignación política de presupuestos públicos es un poderoso instrumento de política fiscal, los límites a su focalización y, por tanto, a su eficacia, hacen del clientelismo un método, en principio, más efectivo por manipulable para incidir en los electores.

El clientelismo es un vestigio del antiguo régimen, que se ha adaptado al entorno democrático. Es una especie endémica del autoritarismo que ha enraizado en el pluralismo, pues se manifiesta en los gobiernos de todos los signos partidistas sin distingo. El problema más grave del clientelismo se ubica acaso más del lado de la oferta que de la demanda. Es decir, las condiciones político—institucionales permisivas hacen más proclive su utilización para conseguir apoyos políticos (Ferrajoli, 2003), que las condiciones de pobreza de la población marginada por recibir dádivas de sus autoridades. Esto no significa, desde luego, que del lado de la demanda no exista una propensión —algunos dirían que se trata de una cultura— de aceptar obsequios y hasta de subastar el voto a cambio de dádivas. Pero sucede que cada vez es más difícil monitorear el intercambio clientelista, entre otras razones, porque el voto es secreto. En efecto, los contratos de intercambio de corte clientelar se cumplen quizá más por el lado del oferente, quien promete o entrega beneficios, que por el demandante (Del Pozo y Aparicio, 2001), quien recibe dichos beneficios, pero no por fuerza cumple su

parte: votar por la opción política del oferente (véase el capítulo de Frederic Charles Schaffer y Andreas Schedler, en esta obra).

La protección de los programas sociales reviste una complejidad que no es posible circunscribir a un solo ámbito de acción pública, como en ocasiones se ha pretendido hacer, al encasillar el problema de la manipulación política de los recursos sociales en la arena electoral o en el plano normativo. Por el contrario, se trata de una problemática con diversas aristas, que necesariamente supone múltiples ámbitos de acción pública. Por tanto, se tiene que pensar desde distintas esferas que, en su conjunto, conforman el vasto espacio en que se juega la protección de los programas sociales. No hacerlo de manera integral y simultánea supone riesgos al dejar frentes abiertos que debilitan cualquier acción de protección.

Con el propósito de abordar de forma exhaustiva esta compleja problemática, se propone un esquema analítico compuesto de esferas que, hasta cierto punto, comprenden el espacio público de la protección de los programas sociales (véase la gráfica 1). No se trata de una geometría de la protección, pero sí de un mapa conceptual (representado con elementos de teoría de conjuntos), que intenta ordenar las piezas clave del rompecabezas para el caso de México y, hasta cierto punto, del latinoamericano en general. Este mapa conceptual se compone de tres esferas, con sus respectivas intersecciones analíticas.

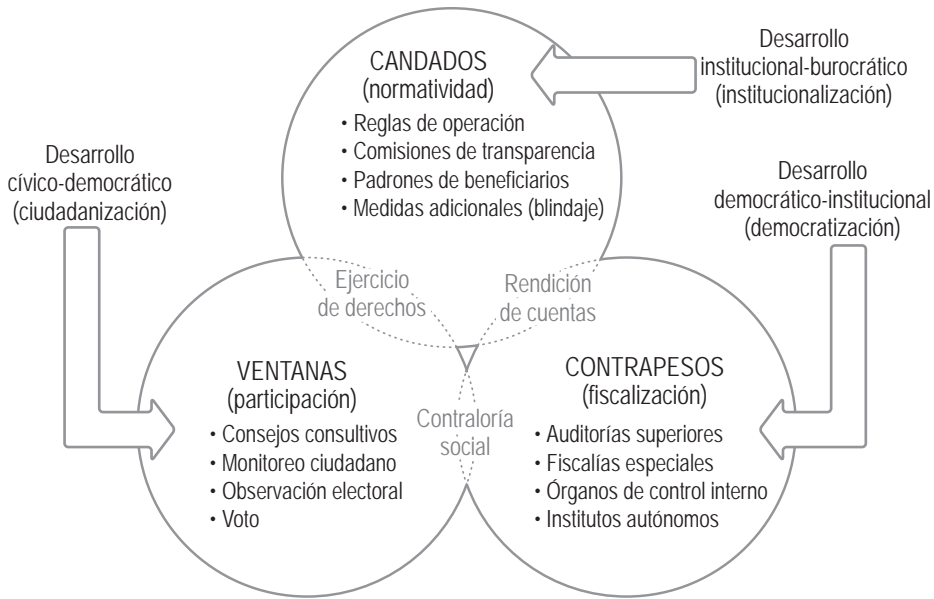
Las tres esferas —normatividad, fiscalización y participación, como ejercicio de derechos, o candados, contrapesos y ventanas— constituyen las arenas donde se juega el blindaje de los programas sociales.

ENTRAMADO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LOS PROGRAMAS SOCIALES:

LA ESFERA DE CANDADOS

La evolución institucional del aparato burocrático del país ha ido aparejada, y se explica en parte, por otras transformaciones estructurales que han tenido lugar en México, en particular la democratización del régimen. La transición a la democracia ha implicado no solo el cambio de reglas en la competencia por el poder sino en el ejercicio mismo del poder. El cambio de reglas en el ejercicio del poder tiene que ver, por ejemplo, con el servicio civil de carrera, que rige a la administración pública federal, no así a las administraciones públicas locales. De esta forma, la legislación que profesionaliza el servicio público, junto con otros ordenamientos normativos, han ido acotando los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios públicos desde diversos ángulos institucionales, con lo que han contribuido a la operación regulada de los programas públicos y sociales.

Gráfica 1. Esferas de la protección de programas y derechos sociales



A la par de la legislación que regula el funcionamiento de la administración pública, destaca el desarrollo de una serie de políticas, programas y procesos gubernamentales que, sin conformar un cuerpo unificado, comparten un objetivo común: inhibir el uso político de los programas y recursos públicos. Se trata de un conjunto aún no articulado de medidas adicionales que buscan acotar la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Por medidas adicionales se entienden aquellas acciones no contempladas de manera explícita en la ley, pero que caen dentro de las atribuciones de la administración pública para reglamentarla, y la operación de los programas sociales.

La esfera de candados adquiere su nombre tanto de las leyes como de las medidas adicionales que refuerzan esas mismas leyes, y que en algunos casos son permanentes y en otros de carácter temporal. A este conjunto de normas y medidas que regulan la función pública se les puede catalogar como *candados*, en tanto que su función de cerramientos restringe y regula el comportamiento de los funcionarios públicos, con lo que contribuye a la protección de los programas sociales.

Dentro de la esfera de candados se ubican acciones de prevención, como el Programa de Blindaje Electoral del gobierno federal, coordinado por la Comisión Intersectorial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), o las acciones que realiza la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia (UAGCT)

de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se trata de programas que contemplan una serie de medidas adicionales de prevención que buscan inhibir comportamientos inadecuados de los funcionarios que manejan recursos u operan programas sociales durante los procesos electorales. Si bien surgieron en respuesta a la demanda por *blindar* los programas sociales durante las elecciones, están evolucionando hacia programas de carácter permanente (Díaz y Dussauge, 2006). Incluso, muchas de sus acciones están siendo replicadas por otras dependencias de la administración pública federal y por algunas entidades federativas.

Esta esfera comprende, desde luego, todos los controles establecidos en el entramado institucional de leyes, decretos, reglamentos, reglas de operación y, en general, de toda la normatividad que regula la función gubernamental y, en particular, la operación de los programas sociales en México. Este denso entramado comprende desde la Constitución general —en lo referente tanto a los derechos individuales como a las competencias entre órdenes de gobierno—, hasta los manuales y reglas de operación de los programas federales, pasando por las leyes federales secundarias y las legislaciones estatales.

La normatividad vigente, para México, es vasta y compleja, pero se puede clasificar en tres grandes ordenamientos jurídicos: el presupuestal —Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presupuesto de Egresos de la Federación—, el de transparencia —Ley de Acceso a la Información Pública—, y el social —Ley General de Desarrollo Social, Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Entre las distintas legislaciones, destaca por su incidencia en la protección de los programas sociales la Ley General de Desarrollo Social —parte del ordenamiento jurídico social— que norma con mayor precisión la gestión de los programas destinados al desarrollo social, en particular con la incorporación de las reglas de operación.

Si se revisa el conjunto de la normatividad es posible afirmar que México cuenta con un entramado legal denso, aunque todavía poroso, que dota tanto al gobierno como a la sociedad de instrumentos legales para la protección de los programas y derechos sociales. El problema de la normatividad, sin embargo, no está tanto en la porosidad o inconsistencia del entramado legal sino en su aplicabilidad: la legislación es más formal que real; más normativa que punitiva.

Al existir *lagunas* jurídicas, como es natural en todo entramado legal, se produce lo que en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha denominado “áreas programáticas vulnerables” (PNUD México, 2007b), que no son sino zonas grises e indefinidas que pueden ser aprovechadas para la manipulación política de los programas sociales en, y fuera de, contextos electorales. Áreas que por su ambi-

güedad jurídica o su opacidad informativa son propicias para la discrecionalidad y, en consecuencia, el uso político de los programas públicos y sociales (PNUD México, 2007a). Es por ello, en parte, que se han adoptado medidas adicionales de carácter preventivo que buscan acotar los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios públicos ahí donde la legislación no los delimita con suficiente claridad. El problema que se deriva de las medidas adicionales de protección de programas sociales —también llamadas acciones extraordinarias de blindaje— es evidente: la normatividad se torna aún más compleja y, por tanto, difícil de aplicar. Además, los costos de transacción de una normatividad más densa se ven reflejados en una operación más burocrática de los programas sociales.

En consecuencia, la solución de colocar candados tiene límites inexorables: no se puede blindar cada resquicio de la normatividad al legislar, y menos aún se puede suplir con reglamentos, manuales o memorándums lo que la norma no establece con suficiencia. Sería un despropósito apostar solo por la esfera de controles normativo–institucionales, ya que siempre habrá algún intersticio por medio del cual se pueda burlar la norma. Peor aún, colocar demasiados candados puede tener efectos contraproducentes, como la burocratización de la gestión de los programas sociales. La excesiva carga burocrática encarece el gasto social (en términos de la proporción entre gasto corriente y de inversión), además de frenar, y hasta obstaculizar, su asignación eficiente y expedita, algo que, tratándose de programas sociales, puede tener repercusiones negativas en el bienestar de los beneficiarios.

De ahí que una política integral de protección de programas y derechos sociales, en especial en contextos electorales, se deba pensar, de forma simultánea, en otras esferas de intervención pública. Insertar candados —normas, reglas, medidas adicionales de control— en los eslabones más débiles de la cadena del gasto social es una condición necesaria, pero claramente insuficiente —y hasta cierto punto incluso contraproducente— para su protección adecuada.

FISCALIZACIÓN DEL GASTO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES:

LA ESFERA DE LOS *CONTRAPESOS*

Entre los cambios que trajo consigo la democratización destaca la creación de nuevos y más fuertes contrapesos en el sistema político mexicano. En efecto, más allá de la alternancia en el poder, la transición a la democracia amplió y fortaleció los equilibrios institucionales que, a su vez, abrieron paso a la fiscalización y vigilancia no solo entre poderes públicos sino entre instancias gubernamentales (Ackerman, 2006b). Este nuevo balance constituye la esfera de los contrapesos, que se refiere a las instan-

cias y mecanismos institucionales que se contrapesan entre sí, pero, sobre todo, frente a los poderes ejecutivos, que son, al final de cuentas, los responsables de la operación de los programas sociales. Pesos y contrapesos que, como los candados, forman una red de controles que inhibe y sanciona el uso político de los recursos públicos.

Durante la última década, diversos contrapesos se han fortalecido y otros incluso creado: desde la fiscalización que realiza el poder legislativo —por medio de la Auditoría Superior de la Federación— hasta la vigilancia que hacen los ciudadanos —a través de las contralorías sociales—, pasando las instancias intermedias de contralorías internas y órganos de fiscalización estatales. El conjunto de estos contrapesos forma el entramado institucional formal de la fiscalización en México, que incluye a, pero no se agota en, los programas sociales.⁴

Así, al producirse los primeros gobiernos divididos en México —cuando el ejecutivo dejó de contar con una mayoría clara en el legislativo— también se fortalecieron las instancias de fiscalización de los poderes legislativos sobre los ejecutivos, tanto en el orden federal como en el estatal de gobierno. No cabe duda de que la autonomía obtenida por los congresos del país a partir de los gobiernos divididos fue un detonante político que ha permitido el desarrollo institucional de la fiscalización en México. Los ejecutivos, por su parte, también han respondido a la necesidad creciente de controlar de forma más rigurosa la gestión del gasto público y la operación de los programas gubernamentales a su cargo.

De ahí que las instancias internas de fiscalización y contraloría propias de los ejecutivos, como los órganos de control interno (OCI), también se han fortalecido institucionalmente durante las últimas administraciones federales y en ciertos estados de la república. Por último, frente a la necesidad de una mayor legitimidad e independencia en el control de los programas sociales, distintas autoridades han promovido, desde el Estado, la creación de instancias de fiscalización no estatales o cuasi gubernamentales, como las contralorías sociales y los programas de monitoreo ciudadano (véase el capítulo de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, en esta obra). Se trata, en suma, de tres procesos de institucionalización interrelacionados de manera estrecha que, por su complementariedad, se han ido fortaleciendo entre sí: control interno, control externo y control social. De esta forma, un programa social es, hoy en día, fiscalizado por el congreso durante la revisión de la cuenta pública; auditado por

4. En el capítulo de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, se establece que el propio gobierno es el principal responsable de evitar el uso político de recursos a través de la aplicación de mecanismos de fiscalización.

los OCI de las dependencias y, en cada vez más casos, monitoreado por ciudadanos o beneficiarios del mismo programa durante su operación.

Estos diversos contrapesos que hace apenas una década no existían en México ni en otras latitudes de la región latinoamericana, al menos no como ahora se conocen, se pueden clasificar, para efectos analíticos, en dos grandes tipos: externos e internos. Los contrapesos externos son, sin duda, los más emblemáticos y, hasta cierto punto, los más poderosos, debido a su carácter independiente. Sin embargo, en la práctica presentan una limitante propia de su diseño institucional: la naturaleza *ex post* de la fiscalización legislativa hace que la diferencia en tiempo que existe entre el proceso de implementación de los programas por un lado y su revisión por otro, impida una protección expedita de los mismos.⁵ En contextos electorales, esta diferencia en tiempo resulta aún más crítica, pues el legislativo está obligado a ceñirse a los tiempos que marca el proceso institucional de revisión de la cuenta pública, que no por fuerza coinciden con los plazos electorales. En otras palabras, el legislativo va detrás, y no en paralelo, del ejecutivo en lo que a protección de programas sociales se refiere. Si bien existen otros mecanismos de fiscalización simultánea —como las investigaciones que realizan las comisiones legislativas o los puntos de acuerdo de los congresos—, estos carecen de efectividad real.⁶

Pese a todo, los congresos en México juegan un papel cada vez más determinante en la protección de los programas y derechos sociales al fijar *ex ante* las reglas del juego (aunque no fijen todas las aplicables) y sancionando *ex post* el juego en sí mismo. De ahí que el poder legislativo sea el contrapeso, por antonomasia, del juego democrático, que acota y sanciona la actuación del poder ejecutivo como responsable de la operación de los programas sociales.

Otros contrapesos externos son, por supuesto, los organismos autónomos, entre los cuales destacan, por su incidencia en la protección de los programas sociales, el

5. La rendición de cuentas se da *a posteriori*, pues es difícil establecer mecanismos de control sobre cuestiones que todavía no pasan; los ejercicios que se han dado en otras partes del mundo donde los funcionarios tenían que justificar sus decisiones y sus programas sociales de antemano no han tenido grandes resultados, pues se pierde la capacidad de actuar con rapidez y de forma expedita cuando las circunstancias lo requieren. Asimismo, se desperdicia una gran cantidad de tiempo y dinero justificando situaciones que aún no suceden (véase el capítulo de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, en esta obra).

6. Si los mecanismos de control no tienen alguna manera para hacerse coercitivos, carecen de sentido. Es necesario que al establecer un sistema de rendición de cuentas los titulares del derecho (o las instancias encargadas de la fiscalización) tengan la posibilidad de participar en el dictado de una sentencia y que esta sea coercitiva, para así poder imponer el cumplimiento del derecho (Courtis, 2007).

Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El órgano encargado de la organización de las elecciones en México interviene en la protección de los programas y derechos sociales debido a tres mandatos que le fueron conferidos por la Constitución: la protección del voto, la educación cívica y la fiscalización del gasto de los partidos políticos. Para la protección del voto, el IFE cuenta con el Programa de Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado, un programa institucional de educación cívica que tenía como propósito combatir la baja efectividad del sufragio para evitar la compra, coacción y condicionamiento del voto, prácticas que por lo general se relacionan con el uso político de programas sociales.

Por su parte, los contrapesos internos se refieren sobre todo a las instancias internas de contraloría —los OCI de las entidades de la administración pública— coordinados por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Como se desprende del mapa conceptual, la SFP cae tanto dentro de la esfera de candados —en sus acciones preventivas, como la CITCC— como dentro de la esfera de contrapesos —en sus acciones de auditoría, que es la función esencial de los OCI. De esta forma, la SFP, como otras instancias gubernamentales, es, al mismo tiempo, candado y contrapeso, aunque también juez y parte, en tanto pertenece al mismo poder al que vigila: el ejecutivo.

En el mismo supuesto de falta de independencia respecto del titular del ejecutivo, se encuentra la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), un ministerio público especializado en asuntos electorales adscrito a la Procuraduría General de la República (PGR), que forma parte del poder ejecutivo federal, lo cual coloca a la fiscalía en el mismo absurdo institucional que la SFP: es el ejecutivo que, en este caso, se investiga a sí mismo cuando existe la denuncia de algún delito electoral.

El problema de la procuración de justicia electoral en México reside en el diseño institucional de la propia fiscalía, cuyo titular debe su nombramiento al titular del ejecutivo. Si bien es cierto que el nombramiento del procurador —jefe directo del fiscal— tiene que ser aprobado por el Senado, también lo es que el presidente de la república puede removerlo libremente y, por extensión, al titular de la FEPADE. Por tanto, el fiscal encargado de la procuración de justicia electoral tiene débiles incentivos para actuar con fuerza e imparcialidad en su encargo, pues su nombramiento depende del poder al que investiga. Se trata, por tanto, de un problema de lealtades políticas y, en última instancia, de conflicto de intereses, que hace de la justicia electoral un instrumento poco eficaz para la protección de los programas sociales en México. Mientras la fiscalía no cuente con autonomía, la procuración de justicia electoral seguirá estando subordinada al ejecutivo.

Hasta aquí, tanto la esfera de candados como la de contrapesos comprenden el ámbito de lo público estatal. La esfera de candados se refiere en especial al entramado normativo–institucional del Estado; la de contrapesos, al balance institucional entre poderes del mismo Estado.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA:
LA ESFERA DE LAS VENTANAS

Al igual que como ha evolucionado la arquitectura institucional del Estado mexicano, en lo que se refiere a controles institucionales y mecanismos de rendición de cuentas, también la sociedad mexicana se ha transformado profundamente.

La incidencia, por un lado, de las organizaciones de la sociedad civil y, por el otro, de los propios beneficiarios en la protección de los programas y derechos sociales es cada vez más importante y patente. El funcionamiento de los programas sociales no se podría explicar hoy sin la participación ciudadana (Hevia de la Jara, 2007c). Ha sido a través de las múltiples *ventanas* del aparato burocrático, que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil han entrado a ocupar cada vez más espacios y consolidado su presencia en la definición de la política y los programas sociales.

La participación ciudadana,⁷ definida como la intervención organizada de ciudadanos de forma individual o colectiva en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas que pueden o no estar contempladas en la ley —pero que propician el desarrollo de capacidades en los ciudadanos para incidir en las decisiones públicas—, constituye una esfera tan o más importante para la protección de los derechos y programas sociales como las anteriores, relativas al Estado. Esto es en particular cierto en contextos electorales, cuando la participación ciudadana ventila y exhibe los procesos políticos (Díaz y Dussauge, 2006: 11).

Dentro de esta esfera coexisten una multiplicidad de formas de participación, que van desde las más *institucionalizadas*, en el sentido de su inclusión en las estructuras burocráticas —como los consejos consultivos— hasta las menos formales, en el sentido opuesto —como lo serían las organizaciones sociales que monitorean la operación de los programas sociales, ya sea con fondos públicos o privados, pero desde fuera del Estado.

7. Alicia Ziccardi define participación ciudadana como “una forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas” (2004).

ENTRE LA NORMATIVIDAD Y LOS CONTRAPESOS: LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En la intersección de las esferas de candados y contrapesos se ubica analíticamente la rendición de cuentas, pero solo en su acepción horizontal, esto es, la rendición de cuentas entre instancias del Estado (O'Donnell, 1998).

En ese sentido, la rendición de cuentas de los operadores de los programas sociales constituye un instrumento clave para su protección (no la de los operadores, claro está, sino la de los programas). No solo porque deben informar y justificar las decisiones que toman sino, sobre todo, porque pueden ser sancionados si las decisiones tomadas son con fines distintos a los establecidos, es decir, si hacen un uso político de los programas sociales (Schedler, 2004a).

No obstante, en sentido estricto, la rendición de cuentas es una acción *a posteriori*. No se puede pedir cuentas por anticipado, aunque sí es posible informar y justificar sobre lo que se planea hacer o sobre lo que se va a decidir (véase el capítulo de John M. Ackerman e Irma E. Sandoval, en esta obra). De ahí que la rendición se ubique en la intersección entre la norma que obliga a rendir cuentas, los candados, y las instancias que piden cuentas, los contrapesos. Sin duda, una pieza clave de la maquinaria institucional del blindaje de los programas.

ENTRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA FISCALIZACIÓN: LA CONTRALORÍA SOCIAL

La siguiente intersección es la que une a las esferas de contrapesos con la de ventanas, esto es, a la fiscalización con la participación ciudadana, que no es sino lo que se conoce como contraloría social en su acepción más amplia.⁸ Es justo en esta intersección donde se ubica la rendición de cuentas vertical, aquella en la que el gobernante rinde cuentas al gobernado, ahí donde se intersectan Estado y sociedad (O'Donnell, 1998: 26).

Así, la contraloría social se define como los mecanismos de participación ciudadana —ya sea de organizaciones de la sociedad civil o de beneficiarios de forma individual— para el control y vigilancia de los programas sociales. Se trata de una

8. La contraloría social se puede definir como las acciones de participación ciudadana institucionalizadas orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y organizaciones que promueven una rendición de cuentas vertical / transversal (véase el capítulo de Felipe Hevia de la Jara, en esta obra).

forma de rendición de cuentas vertical que, a diferencia del voto, supone una relación directa del ciudadano frente al burócrata, sin tener que pasar por el político. En otras palabras, es un atajo institucional que acorta la ruta clásica de la rendición de cuentas vía el sufragio, y la hace más directa y, por tanto, más efectiva (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Por tanto, la contraloría social adquiere múltiples formas, entre las que destaca el monitoreo ciudadano de programas sociales en contextos electorales, que también se ha sido nombrado como “observación electoral de segunda generación”: observación más allá de las fases del proceso electoral, pero que tienen que ver con las elecciones. En cualquier caso, la contraloría social constituye un eslabón crítico de la cadena de protección de programas y derechos sociales, sobre todo en contextos electorales. En suma, la contraloría social de mecanismos e instancias innovadoras que permiten que la interfaz Estado–sociedad sea más dinámica y directa.

ENTRE EL ENTRAMADO LEGAL Y LA CIUDADANÍA: EL EJERCICIO DE DERECHOS

Por último, la intersección entre la esfera de ciudadanos, que establece derechos, y la de ventanas, como la acción cívica que exige tales derechos, da por resultado el ejercicio de los derechos como tales: los materializa y pone en práctica. Dicho en palabras de Norberto Bobbio: el ejercicio de los derechos sociales materializa las libertades civiles, entre las cuales se ubican las libertades y los derechos políticos (Bobbio y Fernández Santillán, 1996). Por tanto, esta intersección hace referencia no solo a los derechos sociales de segunda generación sino también a los cívico–políticos de primera generación y, en general, a todos los derechos ciudadanos.

De esta forma, el ejercicio de los derechos supone la protección tanto de los mismos derechos como de los programas. En otras palabras: la sola participación ciudadana supone el ejercicio de ciertos derechos ciudadanos —como el de participación, de acceso a la información, de petición, de asociación— cuya implicación es, justo, la protección de los programas sociales, pues son parte de los mismos derechos que corresponden a los ciudadanos que, de acuerdo con la ley, los pueden exigir. De ahí que el ejercicio de los derechos sea otra pieza central del engranaje de protección de programas sociales, vistos tanto como parte del entramado legal como de la acción social.

Pero más importante acaso sea invertir el orden de prioridades por un momento: pensar, antes que en la protección de los programas, en la de los derechos de los beneficiarios de dichos programas. Y eso implica, por fuerza, hablar de construcción de ciudadanía, para lo cual la educación cívica se vuelve el vehículo principal para

la protección de derechos y programas. Blindar la libertad del individuo, además de blindar la administración pública, es una forma complementaria de entender y abordar la problemática del uso político de los recursos públicos. Es una tarea titánica que no puede recaer solo en las instituciones del Estado: es responsabilidad de sociedad y gobierno.

HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: CONCLUSIONES

Es en la intersección de las tres esferas donde se ubicaría analíticamente una política integral de protección de programas y derechos sociales (PPPDS). Una política pública, en su acepción más amplia: como un curso de acción, en este caso no solo estatal sino también de carácter societal, que persiga objetivos públicos y de Estado. Esto no es sino una política enmarcada en la gobernanza democrática, como una nueva forma de conducción política de la sociedad, que tiene el propósito común de garantizar los derechos sociales y los programas públicos con la inclusión de todos los actores: estatales y no estatales; sociales y privados, donde el Estado es el actor principal en la conducción del desarrollo, pero no el único.

En México, como en el resto de América Latina, no existe una política de este alcance, que sea general, integral y trasversal, para la protección de los programas y derechos sociales de la población. Lo que hay es, en el mejor de los casos, una constelación de esfuerzos loables, pero parciales, fragmentados y en muchos casos inconexos —para decirlo en una palabra: insuficientes— que no garantizan plenamente los derechos sociales ni tampoco protegen cabalmente los programas sociales. Y es en contextos electorales donde esta insuficiencia institucional, presupuestal y programática se traduce en espacios de discrecionalidad que son aprovechados para la manipulación política de los recursos públicos.

Pensar en la protección de los programas y derechos sociales en, y fuera de, contextos electorales, supone pensar de forma comprensiva y simultánea en la intersección de las tres esferas de acción pública. En términos de O'Donnell, formular una política pública de alto grado de autenticidad y de carácter de Estado, que trascienda los ciclos políticos y las coyunturas electorales, de manera que resguarde, y ponga a salvo, los programas y derechos sociales.

I.
EL PROBLEMA:
ELECCIONES, CLIENTELISMO
Y VULNERABILIDAD
DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

¿QUÉ ES LA COMPRA DE VOTOS?*

Frederic Charles Schaffer y Andreas Schedler

Comprar votos, en sentido literal, se refiere a un sencillo intercambio económico. Los candidatos *compran* y los ciudadanos *venden* votos, como compran y venden manzanas, zapatos o televisores. El acto de comprar votos, conforme a esta perspectiva, es un contrato, o tal vez una subasta, en la que los votantes venden sus votos a la oferta más alta. Este modelo de mercado se refleja en el lenguaje coloquial en las nociones de *vote buying* en inglés; *compra de votos* en español; *achat de voix* en francés, o *Stimmenkauf* en alemán. También tiene presencia prominente en tratamientos académicos del fenómeno (entre otros, véanse Cox y Thies, 2000; Orr, 2003; Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Cornelius, 2004, y Pfeiffer, 2004).

Sin embargo, el modelo sencillo de la compra de votos como transacción mercantil se debe tomar con cautela. Los partidos y candidatos que ofrecen beneficios materiales particulares a los votantes en general aspiran a comprar apoyo político en las urnas de acuerdo con la idea de intercambio de mercado. Sus aspiraciones comerciales, sin embargo, se pueden topar con barreras objetivas e intersubjetivas. Por el lado objetivo, no existe certeza en cuanto al cumplimiento del vendedor, puesto que la compra de votos es un negocio ilícito y, como tal, no se realiza dentro de un mercado *normal*, protegido por normas sociales y legales. Por el lado intersubjetivo, los relatos empíricos de los mismos participantes revelan que las prácticas electorales que describimos como *compra de votos* pueden tener diferentes significados, dependiendo del contexto cultural.

LA COMPRA DE VOTOS COMO UN INTERCAMBIO DE MERCADO

En principio, la noción del intercambio comercial (comprar y vender) parece ser poco problemática. Se refiere a una operación mercantil, el intercambio de bienes

* Tomado de: Schaffer, Frederic Charles (ed.) (2007). *Elections for sale*, Lynne Rienner, Boulder (utilizado con autorización de los editores).

y servicios por dinero (u otras formas de pago), una operación de rutina que los habitantes competentes del mundo capitalista moderno entienden sin problemas. La mercancía que cambia de manos en actos de comercio de votos tiene también un significado institucional bien definido. Los votos son expresiones formales de preferencias de miembros individuales de cuerpos de toma de decisión. En términos generales, las propuestas de comerciar con votos pueden tener como objetivo la participación electoral o la decisión electoral de los individuos; pueden tener la intención de persuadirlos de votar, abstenerse o hacerlo de determinada manera. Las estrategias para incidir en la participación electoral se pueden enfocar a desmovilizar a los oponentes activos o a movilizar a los partidarios pasivos. Dado que a la primera con frecuencia se le llama *compra de abstención* (o compra negativa de votos), se puede hablar de la última como *compra de participación*.

Aunque se han identificado instancias de compra de votos en contextos tan variados como las legislaturas nacionales (la brasileña, por ejemplo) y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, este capítulo se ocupará solo de las elecciones populares para cargos públicos. Si aceptamos una definición literal del término dentro del mundo del intercambio económico, se podría entonces definir la compra de votos en el ámbito electoral como una operación de mercado en la que los partidos, candidatos o intermediarios pagan (en efectivo o en especie) por *servicios electorales* que prestan ciudadanos individuales —un voto favorable o una abstención favorable.

La lógica del comercio exige que los actores involucrados (compradores y vendedores) participen en intercambios efectivos de dinero por bienes o servicios. En ausencia de un intercambio recíproco, si los compradores no pagan a los vendedores o los vendedores no entregan, no se habla de actos de comercio sino de instancias de fraude o robo. La lógica de las operaciones comerciales exige además que los compradores y los vendedores comprendan lo que hacen: que entran en una relación recíproca de intercambio. El comercio involucra la entrega de algo a cambio de algo, tanto objetiva como intersubjetivamente.¹

Comprar algo significa adquirir un bien escaso, de cierto valor, que el comprador no podría obtener de otra forma. No tiene mucho sentido (conforme al conoci-

1. Aquí se elude el problema de que si la compra de votos debe ser una transacción individual o si también puede ser *colectiva*. Ambas concepciones son congruentes con un modelo de mercado. Puedo comprarte algo yo o mi asociación puede comprarte algo. Por simplicidad, aquí se limita la atención a las transacciones individuales. Esto permite dejar de lado todo el conjunto de problemas de control de agentes, que surge cuando los empresarios políticos se meten en el mercado de sufragios negociando *paquetes de votos* con partidos y candidatos que comprometen los votos de sus seguidores.

miento lingüístico práctico del cliente promedio en las economías modernas de mercado) decir que alguien *compra* algo si esa persona paga por productos o servicios que obtendría de cualquier forma (sin gastar dinero). Dependiendo del contexto, se podría pensar en ese pago no solicitado como una donación, una recompensa, un error o una ofensa, pero de ninguna manera como una compra. De la misma forma, si partidos o candidatos distribuyen beneficios materiales a votantes individuales, deben obtener algo a cambio por su inversión electoral. De otra forma, no se reconocerían sus gastos de campaña como parte de una relación de comercio. Si los votantes aceptan el dinero pero votan como habían planeado hacerlo, no participan en un acto de intercambio. No venden sus votos sino que obtienen ganancias unilaterales.

Además, si los compradores y vendedores en una economía monetaria compran y venden bienes y servicios, se supone que comprenden la naturaleza de la operación en la que participan. Se da por hecho que comprenden el significado social del comercio, que saben, por ejemplo, que comprar un objeto es diferente a robarlo o recibirlo como regalo. Si los participantes no tienen esa noción común, tendrán dificultades para completar su operación sin fricciones. De la misma manera, si los políticos entregan efectivo o bienes a los votantes, su oferta representa el acto de inicio de una relación de intercambio solo si ambas partes lo entienden como tal. Si alguno no lo concibe como una oferta cuya aceptación obliga al receptor a dar algo a cambio, ya sea de manera explícita o tácita, no se trata de una operación de comercio sino de *otra cosa*, como un intercambio de regalos o un sencillo malentendido (en caso de que quienes dan y reciben tengan interpretaciones inconsistentes).

En resumen, una definición literal de compra de votos como un intercambio de mercado impone condiciones restrictivas al uso del término. Si alguien habla de compra de votos y quiere decir compra de votos —en sentido estricto, basado en el mundo de las operaciones comerciales— se aceptan, de manera explícita o tácita, dos reclamos empíricos relacionados. En primer lugar, se acepta la idea de que ambas partes en verdad intercambian algo valioso, en este caso, servicios electorales que no estarían a disposición del comprador sin el pago. Solo si los políticos compran algo con su dinero, en vez de despilfarrarlo sin consecuencias, se trata de instancias de intercambio comercial (el lado objetivo de la compra de votos). En segundo lugar, también se acepta la noción de que los políticos y los ciudadanos leen su relación como de intercambio (el lado intersubjetivo de la compra de votos).

Pero ambos aspectos son problemáticos. Por el lado objetivo, es posible que los votantes no voten como se espera en las elecciones; por el intersubjetivo, es posible que se rehúsen a entender las ofertas de bienes que reciban como propuestas comerciales.

EL CUMPLIMIENTO INCIERTO

Por lo regular, los presuntos compradores de votos no tienen la garantía de que los votantes que acepten sus ofertas materiales corresponderán obligadamente el día de las elecciones. Esta incertidumbre se debe al hecho de que la compra de votos, aunque es parecida a una operación mercantil, se realiza en un mercado *negro*, no autorizado, de intercambio ilícito, y no en un mercado *normal* de consumidores, dentro de una red de mecanismos legales de protección. Por lo tanto, garantizar el cumplimiento de los votantes tiende a ser problemático debido a cuatro razones inherentes a la mayoría de los acuerdos de compra de votos, y que no existen de la misma manera en las operaciones celebradas en el mercado de consumidores:

- *La imposición problemática.* La imposición de obligaciones *contractuales* de venta del voto es problemática desde sus raíces. En general, la compra de votos crea los problemas de compromiso, asociados a la entrega diferida de bienes y servicios. Puesto que los compradores y los vendedores de votos no se comprometen a un intercambio instantáneo de dinero y servicios, los primeros enfrentan la difícil tarea de conseguir que los últimos cumplan sus obligaciones en el futuro, y lo deben lograr sin poder recurrir a instancias legales. Mientras que los mercados lícitos son esferas institucionalizadas de intercambio, creadas y protegidas por la ley, los mercados de votos carecen de regulación y de sanciones definidas por normas formales. Si los votantes solo toman el dinero, votan de acuerdo con su conciencia y corren, los partidos y candidatos no cuentan con sanciones legales para castigarlos.
- *El monitoreo problemático.* Desde la perspectiva de los compradores de votos, el negocio de los votos implica problemas de vigilancia que son tan profundos y complejos como los problemas de imposición. La mayoría de los mercados de consumo es transparente en el sentido de que es relativamente sencillo verificar el cumplimiento de los contratos. Solo se requiere determinar si una de las partes entregó bienes y servicios de la calidad especificada y en la cantidad indicada. Los mercados de votos, por el contrario, son opacos. Bajo el velo del voto secreto, la conducta de los votantes está protegida de la inspección directa. Para los compradores de votos puede resultar muy complicado enterarse si los presuntos vendedores en realidad cumplieron con su compromiso el día de las elecciones.
- *Las normas contrarias.* Los mercados de consumo, en su mayoría, son esferas de acción moralmente legítimas que autorizan el intercambio libre de mercancía. Sin embargo, en muchos contextos contemporáneos, los votos no forman parte

del universo de mercancías legítimas. La compra explícita de votos va en contra de las normas democráticas de libertad e igualdad. Por lo tanto, las convenciones sociales y otras bases “no contractuales” de las relaciones contractuales descritas por Emile Durkheim (1984), que son tan importantes para evitar el oportunismo y el engaño en los mercados de consumo, muchas veces son débiles o inexistentes cuando se trata del comercio de votos.

- *Las leyes contrarias.* Los mercados de consumo son legales. La compra de votos, incluso cuando esté en consonancia con las normas locales, por lo general es ilícita. En los lugares en que se aplican leyes contra la compra de votos de manera efectiva, en especial si se dan recompensas considerables a los ciudadanos que revelan la identidad de compradores de votos a la policía, los candidatos que ofrecen dádivas se deben preocupar no solo de que los compradores los abandonen sino de que los entreguen.

En síntesis, lo que puede parecer un sencillo intercambio económico nunca lo es, puesto que los compradores de votos no se pueden apoyar ni en normas sociales de intercambio justo ni en la amenaza de sanciones legales que en conjunto sostienen las operaciones en mercados lícitos. Para tener éxito, los compradores de votos deben resolver complicados problemas de monitoreo e imposición, y es posible que deban superar, también, el obstáculo de normas democráticas contrarias a la mercantilización del voto, además del riesgo de sufrir acusaciones legales. Dadas las incertidumbres sistemáticas de cumplimiento que enfrentan, es posible que se sientan renuentes a apostar sus fortunas financiera y política por el frágil recurso de la confianza personal. Si desean garantizar la prestación efectiva de los servicios electorales que solicitan, deben recurrir a una serie de estrategias suplementarias que transforman los incentivos estructurales y el entorno de información del comercio de votos. Deben transformar la compra de votos de una inversión incierta, contaminada por altos riesgos de abandono de votantes, en un negocio redituable que ofrezca posibilidades razonables de cumplimiento del contrato. Cuatro estrategias comunes para reforzar el cumplimiento de los votantes son la apelación a normas personalizadas, las sanciones informales, la vigilancia electoral y los pagos contingentes.

INCENTIVOS NORMATIVOS PERSONALIZADOS

Para compensar por el hecho de que las normas generales de intercambio justo son débiles o ausentes en el mercado de sufragios, los compradores de votos pueden recurrir a normas sociales personalizadas para hacer que quienes reciben el dinero

cumplan el contrato en las urnas. Para ser más específicos, pueden tratar de activar normas de obligación personal y reforzar su peso a través de la entrega personal de recompensas.

Obligaciones personales. Los intercambios clientelares de recompensas materiales a cambio de apoyo político, en general, se alimentan de la expectativa de reciprocidad. Cuando el clientelismo toma la forma de patronazgo,² los patrones ayudan a sus clientes, les conceden favores y les dan regalos, y todo bajo la expectativa de recibir su pago más adelante, con la moneda de apoyo político. Al recibir ayuda, favores y regalos, se crean deudas morales.³ En los intercambios más efímeros y centrados en las elecciones que distinguen el comercio de votos, es posible que los compradores también intenten crear obligaciones morales de reciprocidad que se pagarán en las casillas. Para lograrlo, pueden (en tiempos de campaña) distribuir recompensas materiales sin presentarlos como pagos contractuales sino como regalos o favores otorgados de manera gratuita y generosa. Algunos lugares donde es común que se entreguen regalos o favores en contextos electorales son Benin, Taiwán, Japón, el norte de Portugal y los barrios pobres de Manila metropolitana (véanse Banégas, 1998; Bosco, 1994: 39–41; Rigger, 1994: 219; Cox y Thies, 2000: 39, y Silva, 1994: 39).

También es posible crear deudas morales de manera más solapada. Por ejemplo, los cazadores de votos pueden intentar crear obligaciones sociales de reciprocidad pagando salarios por concepto de servicios nominales para un candidato (como observar casillas, distribuir boletas, colocar pósters, entregar mensajes o tocar música), con el propósito de generar gratitud hacia el candidato o desconcierto si la persona involucrada pretende votar por otro candidato. Como lo expresó un observador filipino:

Cuando un candidato registra a un votante como representante de partido, puede esperar que vote a su favor. La peculiaridad filipina de la *utang na loob* [deuda de gratitud] es evidente en este caso. Si una persona nos da algo, un favor, hacemos todo lo posible para regresar el favor, incluso a nuestras expensas. Tendemos a ver a las personas que hacen algo bueno por nosotros como benefactores, y nos consideramos beneficiarios que pueden agradecerles haciendo lo mismo por ellos (Bava, 1998).

2. Respecto a la diferencia entre patrocinio y compra de votos, y cómo ambas caen en la categoría de clientelismo, véase Schaffer (2007: 1–16).

3. Sobre la *reciprocidad desigual* que caracteriza a los intercambios clientelares, véanse Scott (1972: 93–94); Eisenstadt y Roniger (1984: 250–263); Putnam (1993: 172), y Mainwaring (1999: 178).

Esta práctica, a la que algunas veces se llama compra *indirecta* de votos (porque se sustenta en pagos que no se relacionan de manera directa y explícita con la reciprocidad en las casillas), también se daba en Inglaterra en el siglo XIX, y a principios del siglo XX en Francia, y sigue siendo común en la actualidad en Filipinas y en asentamientos ilegales de Quito, Ecuador (Seymour, 1915: 181; Knaub, 1970: 33; Burgwal, 1995: 116).

Entrega personal de recompensas. Es posible que los partidos y los candidatos intenten reforzar normas de obligación recíproca administrando la compra de votos a través de redes sociales y relaciones personales preexistentes, en vez de organizar intercambios anónimos e impersonales, como ocurre en los grandes mercados de consumo. Al personalizar la relación mercantil, es posible que los actores políticos infundan en los votantes un sentido de obligación personal, cuya fuerza motivacional sobrepase la influencia seductora de las recompensas materiales y el débil llamado de las normas sociales genéricas. Por lo tanto, los candidatos muchas veces reclutan a intermediarios que son miembros respetados de sus comunidades, o a otras personas con quienes los receptores sienten vínculos de responsabilidad personal. En Taiwán, los intermediarios de votos por lo regular se acercan solo a familiares, amigos y vecinos. Una táctica similar se empleaba comúnmente en Tailandia antes del golpe militar de 2006. En las elecciones de 1992, por ejemplo, los trabajadores de campaña de un candidato trataron, en cada comunidad,

[...] de reclutar a la persona con mejor posición para apoyar a la gente, por lo regular alguien con un estatus social significativo en el pueblo. Otras cualidades incluyen ser respetable, conocido, un líder local (oficial o no), el pariente o amigo cercano del candidato, u otras características que hicieran que las personas cumplieran sus promesas de voto (Callahan, 2000: 25).

Sanciones informales

Para remediar la falta de sanciones legales, es posible que los partidos, los candidatos y sus representantes traten de imponer sanciones informales a los votantes que se rehúsen a aceptar ofertas materiales o que no voten conforme a las instrucciones. Los votantes desobedientes se exponen, entre otras cosas, al riesgo del ostracismo o la exclusión. En Filipinas, como explicó un vendedor de votos, “simplemente rechazar una oferta puede interpretarse como un desafío a la buena voluntad del candidato. También te identifica como un votante en contra del candidato. También se considera que vas contra corriente”. O, como expresó otro votante filipino de manera más

concisa, “se trata de mantener buenas relaciones” (Schaffer, 2002a). Asimismo, los ciudadanos desafiantes se vuelven más vulnerables a formas más concretas de castigo. Algunos comerciantes de votos en Perú y México, por ejemplo, dejaron muy en claro a los votantes durante las elecciones de 2000 que comportarse mal les costaría perder el acceso a los programas sociales (Pfeiffer, 2004: 77).

Vigilancia electoral

La imposición de sanciones informales depende de la capacidad previa de descubrir quién cumple y quién no. La vigilancia y el castigo, para seguir con el vocabulario que emplea Michel Foucault (1979) en su historia de los sistemas penitenciarios modernos, son elementos clave, mutuamente constitutivos, en cualquier ejercicio de poder político. La vigilancia provee las condiciones epistémicas para infligir castigos. Las sanciones requieren de información previa sobre la mala conducta. Por lo tanto, para generar o reforzar el cumplimiento de los votantes, los compradores de sufragios con frecuencia intentan monitorear el comportamiento electoral levantando (con discreción) el velo del voto secreto. Pueden tratar de hacerlo centrando sus labores de supervisión en individuos o comunidades.

Cuando los partidos o los candidatos monitorean el comportamiento de votantes individuales, lo pueden hacer como condición explícita para pagarles, si cumplieron bien, o como preludeo para castigarlos, si no actuaron conforme a sus instrucciones. Sus técnicas de monitoreo pueden variar, dependiendo de su ingenio y las relaciones de poder sobre el terreno. Algunas veces pueden confiar en que los funcionarios electorales registren cómo los votantes llenan las boletas, como sucedía comúnmente a principios del siglo XX en el Condado de Adams, en Ohio (Gist, 1961: 63). Aun cuando la observación directa no es posible, puede haber maneras de monitorear el sentido de los votos individuales. En los casos en que los votantes tienen que escribir el nombre del candidato en la boleta, se les puede dar papel carbón para registrar cómo votaron, como en Filipinas. O se les puede indicar que doblen la boleta de una forma especial, o que hagan un pequeño orificio en una esquina de la boleta, como sucede en Córcega.⁴ Otra forma es dar al votante una boleta falsa o robada, ya llena antes de que entre a la casilla. El votante deposita la boleta llena y da la boleta oficial en blanco que recibió en la casilla a otro votante que espera afuera, quien a su vez llena la boleta oficial a satisfacción del comprador, entra a la casilla y

4. Entrevista realizada por Frederic Schaffer al presidente del Tribunal Administrativo de Bastia, en enero de 1999.

repite el procedimiento. Esta práctica, llamada “la oruga” en Rusia y “lanzadera” en Filipinas, también era común durante el siglo XIX en Australia y en Estados Unidos, donde se conocía como “el truco de Tasmania” (Borisova, 2000; Schaffer, 2002b). En un giro más moderno, los compradores de votos en Italia envían a los votantes a las casillas con teléfonos celulares con cámara fotográfica, que estos usan para enviar imágenes de la boleta debidamente llenada (“Mafia turns to 3G video phones”, 2003). En lugares donde existen densas redes sociales, como en algunas áreas urbanas de Argentina, también es posible que los compradores de votos hagan *inferencias confiables* sobre quiénes habrán aceptado su oferta, sin tener que violar abiertamente el voto secreto (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004: 84).

Otra estrategia para lidiar con los problemas de monitoreo es pagar a los votantes para que se abstengan de votar, con lo que se evita que emitan votos para el oponente. Es mucho más fácil vigilar la participación electoral que la votación. La compra “negativa” de votos proliferó a finales del siglo XIX en Maryland y la zona rural de Nueva York (Argersinger, 1987: 234; Cox y Kousser, 1981). También se ha utilizado en Guyana, donde agentes que hacían campaña para el partido en el poder en las elecciones de 1997 compraron credenciales de identificación de votantes que apoyaban a la oposición. En Australia occidental, se aleja de las casillas a los indígenas pobres regalándoles licor (Orr, 2003: 134). En Filipinas, los trabajadores del partido contratan autobuses para llevar a los votantes a excursiones fuera del pueblo el día de las elecciones, o pagan a los votantes registrados para descalificarse de las elecciones sumergiendo su dedo índice en tinta indeleble, como lo hacen los votantes después de emitir su voto (Schaffer, 2002b). Se han registrado prácticas similares en México y Venezuela (Cornelius, 2004: 53; Kornblith, 2002).

Los comerciantes de votos también pueden monitorear los resultados *agregados* de distritos electorales o pueblos enteros. Esta estrategia tiene especial importancia en lugares donde los candidatos y sus agentes distribuyen incentivos materiales más a comunidades que a individuos. Ese fue el caso en algunas partes de Inglaterra tras la introducción de la boleta secreta en 1872, y en Taiwán a finales de la década de los ochenta, entre otros lugares (Seymour, 1915: 438; Rigger, 1994: 13). Es más fácil el monitoreo colectivo si los votos se cuentan en el lugar donde se emiten, como en la India, Senegal y Tailandia antes de las reformas de 1997 (Schaffer, 2002b: 78–79; Schaffer, 1998: 136; Callahan, 2002: 7).⁵

5. Nótese que monitorear los votos individuales solo es una estrategia, entre otras, a la que los candidatos y sus operativos pueden recurrir para incrementar la probabilidad de que los votantes emitan sus votos del modo deseado. Algunos académicos argumentan que la compra efectiva de votos requiere la capa-

Pagos contingentes

En la compra de votos, los motivos puramente instrumentales pocas veces son suficientes para cerrar un trato. Incluso si los receptores cambian sus decisiones electorales a cambio de beneficios tangibles, casi siempre, a las recompensas económicas las acompañan incentivos no económicos. Sin embargo, los compradores de votos se pueden acercar al cumplimiento instrumental puro si superan el problema del cumplimiento diferido en el tiempo. Para hacerlo, pueden posponer al pago y sujetarlo a la condición de que gane el candidato correcto. En vez de ofrecer anticipos y sufrir la tortuosa incertidumbre de la contraprestación diferida, los compradores de votos pueden ofrecer pagos contingentes que vinculan las recompensas que reciban los votantes individuales al resultado final de la elección.⁶

A principios del siglo XX en Francia, los comerciantes de votos algunas veces distribuían la mitad de un billete antes de las elecciones y entregaban la otra mitad solo si ganaba su candidato (Knaub, 1970: 33). La misma estrategia se utilizó en otros lugares con pares de zapatos. En una variante más sofisticada, los funcionarios del Kuomintang (Partido Nacional) en las elecciones de 2000 en Taiwán, utilizaron un esquema de apuestas para ofrecer incentivos monetarios para que los electores votaran a favor del candidato presidencial del partido. Como se publicó en el *Times* de Londres:

Los organizadores del Partido Nacional en el poder y los gánsters locales ofrecen grandes ganancias para atraer votos para Lien Chan, el candidato del partido. Aunque las encuestas de opinión indican que los partidarios se dividen en proporciones iguales en la contienda de tres, prometen pagar el equivalente a diez libras por cada libra que se apueste por el triunfo del Sr. Lien. Las ganancias que se ofrecen por los otros dos candidatos son de solo 80 [centavos] por cada apuesta de una libra (“Betting alters the odds...”, 2000).

En Tailandia se empleó una táctica similar, en la que se vendieron boletos de lotería electoral (Callahan y McCargo, 1996: 387). En suma, para aumentar las probabili-

idad de observar cómo votan los receptores individuales (Rusk, 1974: 1041–1042; Gerber, 1994: 136; Heckelman, 1995). Hay que tomar esta conclusión con mucha cautela. Aun cuando un individuo puede votar en forma secreta, los compradores de sufragios disponen de una gran variedad de estrategias alternativas, dependiendo de los contextos culturales, sociales e institucionales en los que se muevan. Solo en ciertas circunstancias la garantía del voto secreto llevará al abandono de la compra de votos.

6. Para algunas observaciones sobre pagos contingentes en la profesión jurídica y el negocio de seguros, dentro de una discusión conceptual mayor sobre la contingencia política, véase Schedler (2007).

dades de cumplimiento de los votantes, los compradores de sufragios pueden utilizar una gran variedad de estrategias suplementarias. Pueden tratar de compensar la falta de sanciones formales movilizandando normas personalizadas y sanciones informales; de resolver el problema de falta de información socavando el voto secreto, o bien de superar los riesgos de la prestación diferida y efectuar pagos vinculados a los resultados electorales. Sin embargo, la incertidumbre estructural del comercio de votos no se limita a su lado objetivo (la suposición de intercambios efectivos) sino que se extiende a su lado intersubjetivo (la suposición de significados compartidos).

SIGNIFICADOS MÚLTIPLES

Como actividad ilícita, la compra de votos evade el escrutinio público. La mayoría de los pasos que la conforman no se puede observar. Muchas veces, solo se puede ver la oferta inicial. El resto permanece cerrado a la observación para los demás actores, ya sean autoridades electorales, partidos políticos, ciudadanos, la prensa o analistas académicos. Si bien el cumplimiento de parte del votante es incierto, en la medida en que se sustrae de la vista pública, lo mismo sucede con el significado social que los ciudadanos dan a las ofertas materiales que reciben. Muchas veces, cuando actores externos observan a partidos o candidatos distribuyendo dinero o bienes entre los votantes, están inclinados a interpretar estas donaciones como pagos prelectorales que originan obligaciones el día electoral. Los votantes, en cambio, pueden dar muchas lecturas al beneficio particular que reciben. Lo pueden considerar, por ejemplo, un regalo sin obligaciones, una muestra de virtudes, una amenaza disfrazada o una señal de corrupción, para nombrar solo algunas posibilidades. Esta diferencia potencial entre lo que se observa y lo que se experimenta vuelve importante explorar el rango de significados que puede tener una oferta particular para quienes la reciben. Dichos significados incluyen los siguientes:

- Un anticipo. Los ciudadanos que se colocan dentro de los parámetros del modelo clásico de mercado pueden percibir las ofertas materiales como anticipos por concepto de servicios electorales. Tales pagos son parte de una relación mercantil. Si los votantes aceptan la oferta material, saben que se espera que cumplan con su parte del trato en las casillas. Como un votante del área rural de México expresó la lógica directa del intercambio mercantil: “Aquí, si le das a alguien un pollo, vota por el pollo” (Schedler, 2004b: 84).
- Un salario. Los ciudadanos pueden interpretar las ofertas materiales de campaña no como el principio de una relación de intercambio sino como su final. En tales

circunstancias, los pagos se realizan por lo regular como salarios derivados de la prestación de servicios nominales durante la campaña o el día de las elecciones, como la colocación de pósters o la observación de casillas.

- Un regalo. Los regalos (al igual que los pequeños favores) son transferencias unilaterales que no crean la obligación explícita de corresponder en las urnas. Por ejemplo, Shelly Rigger (1994: 219) explica cómo los comerciantes de votos taiwaneses por cortesía llevan *regalos* cuando visitan los hogares para promover a sus candidatos.

Interpretar las ofertas materiales como anticipos, salarios o regalos coloca a dichas ofertas en el ámbito del intercambio recíproco.

Pero las ofertas pueden tener también una serie de significados más simbólicos o tácitos para quienes las reciben, incluyendo los siguientes:

- Una reparación. Se puede interpretar una oferta como reparación por males sufridos en el pasado. En Benin, por ejemplo, muchos votantes ven las ofertas como oportunidades para que se les devuelva una parte del dinero que los políticos se han robado (Banégas, 1998: 78–79). En Filipinas, los habitantes rurales consideran las ofertas “prácticamente como su única oportunidad de obtener algo de la gente en el gobierno” (Kerkvliet, 1991: 231). Aceptar una oferta, en otras palabras, es la forma en que los filipinos pobres obtienen algo a lo que sienten que tienen derecho, una tajada legítima de los recursos de quienes se encuentran en posiciones superiores. Es una oportunidad momentánea para que los ciudadanos ordinarios transformen relaciones desiguales, en ocasiones coercitivas, en otras más equitativas y justas. Es un acuerdo que permite al votante no solo obtener una ganancia material sino también alcanzar algo de dignidad (Ibana, 1996: 130–131).
- Una afrenta. Una oferta puede ser ofensiva. Aceptarla dañaría el respeto que la persona se tiene a sí misma. Muchos votantes pobres de áreas rurales de México “perciben la venta de sus derechos políticos como un ataque a la dignidad personal” (Schedler, 2004b: 84). De igual manera, los filipinos pobres de la zona urbana consideran que aceptar el pago es “entregar su derecho a votar” o “vender sus principios” (Schaffer, 2002a).
- Una amenaza. Algunas veces no es posible rechazar una oferta con seguridad. Rechazarlas genera el temor de represalias por parte del candidato o su agente. En el área metropolitana de Manila, por ejemplo, el dinero que se ofrece como gesto de buena voluntad conlleva la presión implícita de aceptarlo o se le etique-

tará como una persona desafiante (Schaffer, 2002a). Una acción presentada como gesto de generosidad lleva la marca de la extorsión.

- Un signo de virtud. No todos los pagos son parte de un acto de dar y recibir. Los ciudadanos pueden interpretar las ofertas materiales menos en términos instrumentales que en términos expresivos. La utilidad práctica de los bienes y servicios puede ser menos importante que su *valor informativo*. Los ciudadanos los pueden considerar una pieza informativa que revela cualidades personales positivas del comprador de votos, como generosidad, amabilidad, responsabilidad y respeto. En Taiwán, por ejemplo, “dar regalos demuestra respeto por el receptor; dar un regalo a alguien es darle cara a esa persona” (Rigger, 1994: 219). Así, la entrega de regalos puede llevar a los ciudadanos a creer que el candidato es bueno o que vale la pena.
- Un signo de vicio. Si a los votantes, por el contrario, les disgusta el hecho de que se dé dinero y mercancía, es posible que tomen esta dádiva electoral no como signo de virtudes sino de defectos personales del comprador de sufragios, como arrogancia y falta de respeto. La oferta (aceptada o no) puede enviar a los votantes una señal de que el candidato está moralmente mal, políticamente tonto y otras cosas similares. Por ejemplo, en las áreas rurales de México, ciudadanos indignados describieron los intentos por comprar sus votos como engaño, manipulación y explotación (Schedler, 2004b: 81, 85).
- Un signo de fortaleza. Una oferta puede señalar que el candidato está seguro de ganar. La exhibición pública de la riqueza crea expectativas de triunfo electoral. En Nigeria, “los ciudadanos que desean apoyar a un ganador considerarán el pago como prueba de que el candidato es muy poderoso o cuenta con el apoyo de fuerzas poderosas” (Van de Walle, 2002: 16). Tal información tiene un gran valor para los votantes, porque respaldar a un perdedor puede tener como consecuencia perder el acceso a los recursos del Estado. El efecto es circular, como en muchos juegos de expectación: los candidatos ganan porque los votantes piensan que van a ganar.

Para los votantes individuales, entonces, recibir y responder a una oferta puede tener una gran variedad de significados sociales. Pueden entender su interacción con el partido, candidato o intermediario respectivo de muchas maneras. Los participantes pueden pensar que se están comprometiendo a un intercambio económico simple, según el modelo de mercado. Alternativamente, se pueden colocar fuera de la lógica del intercambio mercantil y pensar que están (entre otras posibilidades) cortando una rebanada justa del pastel, recibiendo un regalo, ratificando balances de poder o

reconociendo la buena voluntad. Así, al aceptar o rechazar ofertas, o al cambiar o no su conducta electoral, los ciudadanos se pueden ver motivados por muchas razones. Pueden actuar empujados por intereses materiales, pero también por el miedo, el deber, la gratitud o la indignación, etcétera.⁷

Es posible que algunos de estos significados intersubjetivos se hayan desarrollado en respuesta a las incertidumbres objetivas que intervienen en la compra de votos. Para favorecer el cumplimiento fuera del marco de un mercado normal, como se discutió arriba, los compradores de votos tienden a adoptar una serie de estrategias de imposición que pueden generar, de manera intencional o no, los significados particulares que los ciudadanos relacionan con la compra de votos. Por ejemplo, la necesidad de estrategias normativas personalizadas (para compensar las débiles normas de intercambio justo) puede transformar los pagos en regalos, mientras que la necesidad de sanciones informales (para compensar la falta de las legales) los puede convertir en amenazas de extorsión.

Independientemente de su origen, se puede esperar que las diferencias intersubjetivas en el significado social de las recompensas materiales tengan consecuencias para el éxito objetivo del comercio de votos. Se puede conjeturar, por ejemplo, que un votante que entiende una oferta material como una expresión de benevolencia estará más dispuesto a votar por el candidato generoso que otro que considera la misma oferta como un ataque a su persona o su dignidad. Además, es probable que las diferencias en el significado social tengan consecuencias para la relación entre los ciudadanos y sus representantes. En general, es posible que el comercio de votos disminuya la rendición de cuentas programática de los partidos y políticos. De todas maneras, diferentes interpretaciones de la compra de votos pueden llevar a los votantes a desarrollar ideas distintas de la rendición de cuentas en política. Quizá las actitudes hacia los funcionarios electos difieran, por ejemplo, entre quienes literalmente venden su voto por un trago, y quienes reconocen y retribuyen lo que perciben como benevolencia personal de un candidato. En el primer caso, podría ser que la rendición de cuentas no vaya más allá de exigir el pago electoral cada vez que haya elecciones. En el último caso, el político puede estar sujeto a solicitudes continuas de ayuda. En los barrios pobres de Buenos Aires, donde las ofertas materiales muchas veces se presentan como concesiones de favores, los habitantes piensan que los políticos son parte esencial de su red cotidiana de *solución de problemas*. Antes y después

7. Naturalmente, puede haber una gran diversidad en la forma en que los miembros de una comunidad vean las mismas acciones de un comprador (Auyero, 1999: 305–306; Schaffer, 2002a).

de las elecciones, los políticos locales enfrentan una corriente diaria de solicitudes de alimentos, medicinas, ropa, reparaciones de emergencia en el hogar y más (Auyero, 1999). En síntesis, la forma en que los votantes interpreten las ofertas que reciben en la época electoral puede tener consecuencias de largo alcance para sus expectativas políticas y su comportamiento entre elecciones.

CONCLUSIÓN

A primera vista, las actividades distributivas que convencionalmente se describen como *compra de votos*—con compradores de votos que entregan fajos de dinero a ciudadanos individuales— parecen sencillas transacciones comerciales. En apariencia, los votantes, impulsados por un simple cálculo de ganancia económica, venden sus servicios electorales al mejor postor. Sin embargo, lo que parece una comercialización de los derechos de voto con frecuencia es cualquier otra cosa, menos eso. La mercantilización del voto, entendida de manera literal, es un negocio demandante cuyos requisitos objetivos e intersubjetivos son difíciles de cumplir. Del lado objetivo, la compra de votos exige que los ciudadanos en efecto cambien su comportamiento electoral en respuesta y de conformidad con las ofertas materiales particulares que reciben. En todos los casos que los votantes no acepten o no correspondan en manera recíproca a las ofertas que reciben, la transacción comercial permanece trunca. Del lado intersubjetivo, la comercialización del voto exige que ambos socios comerciales entiendan su interacción como una relación comercial. Mientras el comercio de votos presupone que los ciudadanos voten conforme a las preferencias electorales de los compradores, les exige además que entiendan su voto como un pago que efectúan por haber recibido (por lo menos la promesa de) dinero u otros beneficios personales de un partido, un candidato o sus intermediarios. Con frecuencia, las realidades empíricas de la compra de votos difieren de por lo menos una de estas dos suposiciones centrales del modelo de mercado.

Para los compradores de votos, la falta de sanciones formales, la opacidad del acto de votación, el peso de normas contrarias y la naturaleza ilegal de la compra del voto hacen que sea mucho más engañoso asegurar el cumplimiento del votante a como sería bajo condiciones *normales* de mercado. Las estrategias de solución que los compradores de votos pueden idear—invocando normas sociales de reciprocidad, violando el voto secreto, vigilando la participación electoral, diseñando sanciones informales o introduciendo pagos contingentes— tienden a mitigar el incumplimiento de los votantes, pero por lo general no alcanzan a garantizar su pleno cumplimiento.

Para los vendedores de votos, el intercambio de dinero por votos puede tener un montón de significados, muchos de los cuales van más allá de intercambios mercantiles. Se sabe poco sobre la distribución empírica de opiniones populares hacia la compra de votos en las nuevas democracias. Muy bien puede ser el caso de que la simple idea de vender al mejor postor sus derechos de sufragio, tan duramente conquistados en el pasado, sea ajena a la mayoría de los ciudadanos que están en la mira de los potenciales compradores de voto. En términos de entendimiento intersubjetivo, la comercialización de votos puede bien ser un fenómeno escaso y más bien excepcional.

Mientras más se alejen los políticos y votantes de una sencilla transacción comercial, de un acto *normal* de comercio, menos plausible (y menos exacta) es la descripción de su relación tomando como referencia el modelo de mercado, con sus términos de *compra* y *venta* en un *mercado* de votos. La transacción de mercado puede proveer un modelo idealizado de lo que traspasa entre comprador y vendedor, y un conveniente conjunto de categorías para el uso cotidiano. Sin embargo, es muy fácil que eso lleve a pasar por alto lo que no se puede observar: el grado de cumplimiento por parte de los votantes, así como el rango de significados que ponen a las ofertas que reciben.

No se está diciendo que el modelo de mercado no tenga utilidad analítica. Por el contrario, permite identificar las formas específicas en que las prácticas concretas de compra de votos en verdad se aproximan a las transacciones mercantiles y también permite identificar el rango de consecuencias que deberían resultar de ello. Además, dicho de paso, el modelo permite aplicar varias herramientas de teoría económica de forma fructífera (véase Schaffer, 2007).

Incluso, para evaluar las afirmaciones empíricas, así como los juicios normativos sobre la compra de votos, es necesario estar conscientes de la brecha que con frecuencia se abre entre las implicaciones del modelo mercantil de la compra de votos y la forma en que en verdad esta funciona y se juzga alrededor del mundo. Para responder a preguntas fundamentales sobre las causas y consecuencias de la compra de votos, se necesita generar de manera sistemática más conocimiento empírico sobre las múltiples estrategias de movilización y manipulación electoral que los observadores políticos y académicos a menudo están prestos a describir como *compra de votos*. En especial, si se quiere saber si las instancias de compra de votos que se observan son simples transacciones comerciales o algo más, es necesario rascar por debajo de la superficie de las apariencias fáciles. Es necesario entender sus contextos institucionales y culturales de manera más amplia y profunda. Es decir, es necesario generar estudios empíricos rigurosos sobre los cimientos objetivos e intersubjetivos de la llamada compra de votos.

OFERTAS PROGRAMÁTICAS E INTERCAMBIOS PARTICULARISTAS: LA COMPRA DE VOTOS COMO VULNERACIÓN DE LA DEMOCRACIA*

Susan C. Stokes**

Traducción de Ana María Petersen

La mayoría de nosotros, a partir de un instinto visceral, piensa que la compra de votos es antidemocrática. Ya sea el candidato un caballero inglés del siglo XIX *deleitando* a los votantes locales, o el Partido Revolucionario Institucional del siglo XX tardío en México, que regalaba a los votantes desde tortillas hasta lavadoras, la figura del político tratando de comprar el apoyo de los votantes individuales nos brinca como una violación profunda y dañina a la democracia. Aun así, de manera sorprendente, pocos han tratado de explicar el motivo.¹ Carecemos de una explicación completa de por qué esta es la intuición de mucha gente y, más crucial aún, se ignora si esta intuición se sostiene en una reflexión más profunda. Este capítulo es muy breve para hacer algo más que sugerir respuestas a estas preguntas. Además, que la compra de votos se considere antidemocrática depende del modelo empírico que cada persona tenga sobre la compra de votos: la percepción de cada uno de por qué puede ser una estrategia útil para los políticos, y por qué los votantes consienten en vender sus votos. Estamos lejos de un consenso sobre un modelo empírico. Por ello, esbozo brevemente un modelo empírico de compra de votos, y luego explico por qué, si es un

* Tomado de Schaffer, Frederic Charles (ed.) (2007). *Elections for sale*, Lynne Rienner, Boulder (utilizado con autorización de los editores).

** Mi investigación es apoyada por el National Science Foundation's Political Science Program (SES-0241958) y por una beca de la John Simon Guggenheim Memorial Foundation. Agradezco a Frederic C. Schaffer y a Andreas Schedler por sus comentarios.

1. Para tratamientos normativos, véanse Epstein, 1985; Karlan, 1994, y Kochin y Kochin, 1998. La cuestión no es que la compra de votos sea incompatible con una definición formal *schumpeteriana* de democracia. Más bien, la corazonada de muchos, que desarrollo en las secciones finales del capítulo, es que genera conflicto con un entendimiento más fértil de la democracia, como el propuesto por teóricos como Robert Dahl, que incorpora la equidad básica de los derechos políticos de los votantes, incluyendo el derecho a expresar preferencias en cuanto a políticas públicas.

buen modelo, la compra de votos es en efecto antidemocrática.² La respuesta supone la introducción de desigualdades sociales y económicas en el ámbito de la política. La compra de votos permite a los políticos y a los gobiernos ignorar los intereses de los más pobres, y puede socavar la autonomía del vendedor de votos.

UN MODELO DE COMPRA DE VOTOS

Tomo como axiomático el hecho de que el valor que las personas derivan del consumo de algo depende (entre otras cosas) de qué tan ricos son. Una persona pobre que se encuentra un dólar en la calle será más feliz que una rica; las personas experimentan una disminución en la utilidad marginal del ingreso. Consideremos una sociedad en la cual el ingreso de las personas es desigual, e imaginemos que podemos ubicar a todos los miembros de esa sociedad en una dimensión de ingreso, que va de los más pobres a los más ricos. Asumamos ahora que un partido político puede garantizar el voto de una persona al darle algo que ella valora lo suficiente. Siguiendo esta lógica, la misma cantidad de recursos que desembolsa el partido comprará más votos entre los votantes pobres que entre los ricos.³ Un partido que quiera obtener los votos suficientes para ser electo al costo más bajo posible, empezaría otorgando algo primero al más pobre, luego al siguiente más pobre y así sucesivamente, hasta que haya comprado los votos suficientes para ganar la elección. La compra de votos comienza desde abajo y no desde arriba en la distribución del ingreso (véase Dixit y Londregan, 1996). Mientras el partido suba en la escala de distribución de ingresos, el apoyo de cada votante adicional tendrá que ser comprado a un precio cada vez más alto.⁴

2. No afirmo que mi modelo necesariamente considere la compra de votos en todos los escenarios. Está guiado por mi propia investigación en América Latina, y por informes secundarios de compra de votos en otras regiones. Es posible que mi modelo no pueda reproducirse en otros contextos por dos razones. Primero, se convierte en una serie de proposiciones de causalidad (“si–entonces”), y las condiciones (“si”) que generan los resultados (“entonces”) pudieran no estar presentes en todos los escenarios. Segundo, es posible que las mismas condiciones generen diferentes resultados en escenarios diferentes, si, por ejemplo, algunos rasgos contextuales deben estar presentes para una condición particular a fin de obtener el efecto pronosticado.

3. Nótese que el mecanismo especificado, que vincula la compra de votos con la pobreza —la decreciente utilidad marginal del ingreso—, es diferente a uno referido con frecuencia: los votantes pobres supusieron aversión al riesgo y la incertidumbre inherente con respecto a los bienes públicos. Scott Desposat (en Schaffer, 2007), por ejemplo, se enfoca más al segundo mecanismo. En última instancia, la oportunidad de un mecanismo u otro tendrá que ser decidido de manera empírica. Como propuesta inicial, encuentro la decreciente utilidad marginal del ingreso más sostenible psicológicamente: las experiencias de vida de los pobres quizá los entrenan a ser pacientes y tolerar mucha incertidumbre.

4. La mayoría de los estudios empíricos asocia la compra de votos con la pobreza. Mi propia investigación

Si un partido político empezara con el votante más pobre y comprara votos uno por uno hasta terminar sus recursos disponibles, estos se agotarían antes de llegar al votante cuyo apoyo lo pondría por encima de los demás contendientes. Hay otra estrategia, sin embargo, que permitiría agregar los votos de votantes más ricos: la movilización programática. La movilización programática significa prometer (y, una vez en el gobierno, entregar) bienes públicos (por ejemplo, seguridad nacional, aire limpio) o bienes públicos redistributivos que se otorgan a todos los miembros de una categoría de ciudadanos definida de manera abstracta, sin importar la naturaleza de su voto (por ejemplo, todos los desempleados reciben seguro de desempleo, todos los retirados reciben pensiones).

Tanto la compra de votos como la movilización programática tienen desventajas desde la perspectiva de los partidos sedientos de poder. La compra de votos, como hemos visto, puede ser costosa a un grado prohibitivo cuando se extiende hacia los votantes más ricos. Pero la movilización programática no es cosa segura porque (por definición) las personas que se benefician de los bienes públicos reciben dichos bienes, voten o no por el partido que los provee; por tanto, los incentivos de los beneficiarios son más débiles para votar por ese partido específico. De esta manera, los partidos que proveen bienes públicos (o los prometen en sus campañas) y esperan que eso les genere apoyo electoral, están siguiendo un acto de fe. Si la gente tomara las decisiones electorales con base en un estricto cálculo de costos y beneficios (lo que, obviamente, la mayoría no hace), la movilización programática sería una estrategia débil, tanto por la razón comúnmente observada de que el voto de una persona casi nunca hace la diferencia en el resultado de la elección, como por la menos observada de que una persona cosecha los beneficios del programa de un partido, haya o no votado por él.

A primera vista, la compra de votos parece ser una propuesta más tambaleante. Si la boleta es secreta y, por lo tanto, los que venden su voto pueden tomar el pago y votar como deseen, ¿cómo es que la compra de votos funciona del todo? Mi res-

en Argentina (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004) demuestra que bajos ingresos, bajos logros educativos y la baja calidad de la vivienda (evaluado así por los entrevistadores del estudio) incrementan de manera considerable la probabilidad de que una persona sea blanco de la compra de votos. Sin embargo, algunos estudios encontraron evidencia contraria. Frederic Schaffer (2004), por ejemplo, reporta resultados de encuestas que sugieren que los candidatos a puestos de elección popular en Filipinas ofrecen dinero a los votantes en más o menos las mismas proporciones entre los distintos grupos de ingreso. Schaffer señala que los partidos políticos filipinos están débilmente organizados; es posible que carezcan del nivel de inserción necesario en las redes sociales para monitorear a los votantes y, por tanto, la compra de votos en ese país por fuerza está menos orientada estratégicamente.

puesta (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004) es que cierto tipo de partidos —partidos *clientelistas*— pueden superar el secreto del voto y lograr hacer estimaciones relativamente acertadas sobre si las personas a quienes les *pagaron* en efecto votaron por ellos. Los partidos clientelistas tienen ciertas características estructurales distintivas.⁵ Son de bases pesadas y cuentan con un ejército de organizadores a nivel local, gente que vive en los vecindarios bajo su responsabilidad política, saben los nombres de todos, saben quién fue a las urnas y quién no, y saben a quiénes les fue posible verlos a los ojos el día después de la elección. Los partidos clientelistas utilizan esta información densa y detallada —este “tremendo conocimiento local”, como lo describen Chin-Shou Wang y Charles Kurzman, en referencia a la compra de votos en Taiwán— para estimar cómo votaron los individuos, a fin de favorecer a quienes creen que los alicientes les importaron y castigar a los que pensaron que los traicionaron en el implícito trueque clientelista. Preguntando qué sucedía con los vecinos que habían recibido ayuda pero no atendían a mítines partidistas, una organizadora peronista en un vecindario de trabajadores en Argentina contestó: “Lo tomamos en cuenta”. Y continuó: “Se tiene que aplicar poder correctivo, porque de lo contrario ellos hacen lo que quieren”. Cuando le preguntaron qué pasaba cuando ella sospechaba que alguien en su círculo político votaba por otro partido, ella respondió: “Está muerto. Murió, para siempre”.⁶

De ahí que exista una asimetría: la gente que intercambia sus votos por un *pago* personal solo se beneficia de un flujo continuo de bienes si continúa votando por el partido benefactor, en tanto que todos reciben bienes públicos, hayan votado o no por el partido que los provee. Esta asimetría sugiere que, manteniendo todo lo demás constante, la compra de votos puede ser un aliciente más poderoso para regresar el favor con el voto que la movilización programática. En el lenguaje de la probabilidad, un *pago* directo por un voto aumenta la probabilidad de cumplimiento con el

5. Estrictamente hablando, la compra de votos no necesita depender de *partidos* clientelistas. Mientras haya actores locales que tengan la capacidad de monitorear a los votantes y hacer cumplir el contrato de compra de votos, podrán vender sus servicios a candidatos de diferentes partidos. El *freelancing* o trabajo independiente de los monitores locales se ha observado en algunos escenarios (véase Schaffer, 2004). Los partidos quizá prefieran monitores *de casa* que independientes, ya que pueden surgir problemas de agencia entre candidatos y monitores, además que es menos costoso monitorear a los operadores del partido que a los independientes. Por un lado, los operadores del partido, que están imbuidos de lealtad al partido y de entusiasmo por su ideología y sus programas, son menos propicios a holgazanear; por otro, los partidos les pueden ofrecer a sus operadores locales ascensos dentro del partido a cambio de un monitoreo eficiente, en tanto que los independientes pueden ser indiferentes a tales incentivos.

6. Entrevista con “Ana”, seudónimo de una organizadora peronista en la ciudad de Córdoba, dirigida en enero de 2003 por Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan Stokes.

intercambio, más de lo que se logra con los *pagos* difusos de bienes públicos y programáticos. Entre un partido que otorga bienes a los votantes condicionando su apoyo (inferido) y un partido que ofrece beneficios programáticos, el votante votaría por el primero. Si los programas del segundo partido fueran lo suficientemente atractivos, votaría por el primero y desearía que ganara el segundo.

Para llamar la atención sobre el contraste entre compra de votos y movilización con bienes programáticos, adopto un enfoque de *incentivos selectivos probabilísticos* en torno al clientelismo o la compra de votos (Brusco, Nazareno, y Stokes, 2004). Mancur Olson (1965) definió los incentivos selectivos como bienes que pueden ser extendidos a las personas que contribuyeron a la provisión de un bien público y negados a aquellos que no contribuyeron. Los pagos por votos individualizados son incentivos selectivos *probabilísticos* porque, siempre y cuando los votos individuales no sean totalmente observables, de manera inevitable los políticos cometerán algunos errores de estimación y castigarán a aquellos que los apoyaron y beneficiarán a aquellos que no.⁷ En contraste a los incentivos selectivos de Olson, que animan a las personas a contribuir a la provisión de bienes públicos, los pagos por votos como incentivos selectivos probabilísticos tienen el efecto contrario: reducir los incentivos de los políticos y los gobiernos para proveer bienes públicos.

Tanto la compra de votos como la movilización programática suponen un intercambio; en ambas, se puede pensar que los partidos pagan un precio por voto. La ventaja básica de la compra de votos es justo su asignación más específica de beneficios a posibles partidarios. La ventaja básica de la movilización programática es su habilidad para alcanzar grandes franjas del electorado. De esta manera, la compra de votos tiene ventajas de precisión y apalancamiento; la movilización programática, por el otro lado, de alcance.

En distintos sistemas políticos se observa una mezcla de peticiones entre compra de votos y movilización programática, sin mencionar los muchos otros métodos de movilización política (ideológica, carismática, de identidades, etc.). Incluso los pro-

7. El número de errores de tipo I y de tipo II aumenta cuando los partidos se alejan de recompensas y castigos individuales, y se acercan más a los colectivos. En 1985, en respuesta a avances electorales de la oposición, el ministro de Desarrollo Nacional del partido en el poder en Singapur, People's Action Party (PAP), explicó que los distritos que habían apoyado al PAP se beneficiarían con mejoramientos en vivienda pública, a diferencia de aquellos que hubieran votado por la oposición. “Esta es una decisión política muy práctica... No me disculpo por ello. Como gobierno del PAP, debemos ocuparnos primero de las circunscripciones del PAP porque la mayoría de la gente nos apoyó”. Cuando un miembro del parlamento de la oposición resaltó la injusticia de la política para los partidarios del PAP en circunscripciones de la oposición, el ministro replicó: “Es lamentable, pero no puede ser evitado” (citado en Tam, 2003: 14).

pios partidos utilizan una mezcla de estrategias. ¿Qué determina la mezcla de estrategias de compra de votos y de movilización programática? Para responder a esta pregunta debemos considerar las ventajas y desventajas, los costos de los beneficios de cada una y cómo estos varían en función de otros factores.

Los costos principales de la compra de votos están en mantener una red de operadores del partido que ayudan a detectar quién ha cumplido con el trato y quién no, y los costos de los artículos utilizados para comprar el voto —el dinero en efectivo, la comida y bebida, materiales de construcción, vestimenta, etc. Los costos de la estrategia programática son aquellos necesarios para comunicar los atractivos programáticos a los votantes: mantener la prensa, publicidad y otros. Los partidos programáticos tienen que comunicar cuando están en la oposición y quieren ser electos, al igual que cuando están en funciones y se quieren mantener en el gobierno. En el primer caso, deben anunciar a los votantes cuáles programas proveerán en caso de ser electos; en el segundo, les deben dar un giro a los programas y logros de su administración.⁸ Las estrategias programáticas también imponen costos de generación o adquisición de conocimiento para diseñar programas. En cuanto al costo de los mismos programas públicos, en algunos sistemas políticos se puede asumir que este recae en el público en general. En otros, sin embargo, donde los políticos son propensos a embolsarse dinero del erario, los gastos en bienes públicos y programas pueden incidir en la riqueza personal de los mismos políticos. Puede que existan costos políticos más sutiles, como la pérdida de apoyo de algunos electores que se opongan a programas dirigidos a otros; por ejemplo, un partido que enfatice pensiones para la tercera edad va a tener que pagar más o trabajar más duro para obtener los votos de los jóvenes.

Que los partidos traten de comprar los votos de los pobres, asumiendo la utilidad marginal decreciente del ingreso, sugiere que el grado de desigualdad es central para determinar la relativa efectividad de la compra del voto frente a las propuestas programáticas. Manteniendo todo lo demás constante, esperaríamos que entre más desigual sea la distribución del ingreso, prevaleciera más la compra de votos. Asumiendo que la cantidad de recursos para comprar votos que tienen a su disposición los partidos y el gobierno está en función directa del ingreso (promedio) per cápita

8. Aquí asumo que lo que ha hecho un gobierno no es visible para los votantes; si lo fuera, los funcionarios públicos no tendrían la necesidad de invertir en comunicar sus logros. Esto es verdad siempre y cuando los votantes sean *racionalmente ignorantes* de los detalles de la acción gubernamental: puede que no sea importante para ellos hacer una inversión sustancial para adquirir la información necesaria para conocer esto a detalle (véase Stigler, 1975); puede que no sean capaces de manejar la información de manera cognoscitiva, o que simplemente no les importe.

del país. En un país con una alta desigualdad en el ingreso, donde la brecha entre los que están por debajo y aquellos que están por encima del promedio es amplia, el partido tendrá que pagar relativamente poco para ganar (relativamente) muchos votos de personas pobres. En un país donde la brecha entre los que están por debajo y aquellos que están por encima del promedio es pequeña, el partido tendrá que pagar más para ganar el mismo número de votos.⁹ Por lo general, entre más pobre es un país, más desigual es la distribución de su ingreso (Deininger y Squire, 1996); por esto, entre más pobre un país, más extendida es la compra de votos.

Otro factor que influye en la ventaja relativa de la compra de votos y de las estrategias programáticas es la organización del partido. Una dimensión importante de la organización partidista es el grado de centralización. Allen Hicken, en su capítulo 4, señala que los partidos descentralizados promueven candidaturas personalizadas, que él vincula a prácticas clientelistas. Las maquinarias de las organizaciones partidistas descentralizadas tienen también una mayor capacidad para entregar de manera eficiente bienes a cambio de votos (Dixit y Londregan, 1996). Las organizaciones partidistas altamente descentralizadas son cruciales para la compra de votos, porque la organización es lo que permite a los partidos monitorear a los votantes y castigar a los desertores (véase Stokes, 2005). Mi hipótesis es que los costos organizacionales son mayores en países ricos que en países pobres, de acuerdo con los recursos que los partidos manejan, y esta es una de las razones por la cual la compra de votos es, hoy en día, un fenómeno sobre todo del mundo en desarrollo. Los operadores y los muñidores de los partidos, que logran que la compra de votos funcione, son personas relativamente especializadas y hábiles que, mientras un país se desarrolla, buscan salidas más remunerativas para sus habilidades.

Estos costos de organización son operacionales o constantes. Pero también hay costos sustanciales de establecimiento o *irrecuperables*. Una vez que un partido se ha integrado en redes sociales locales —de hecho, ayudado a crear estas redes locales—

9. Un simple ejemplo numérico: el país A tiene tres habitantes, cuyos ingresos son uno, cinco y 12; el país B tiene tres habitantes, cuyos ingresos son cinco, seis y siete. Aunque la desigualdad es mayor en A que en B, los dos tienen el mismo total (18) y, por lo tanto, el mismo promedio (seis) en ingresos. Asumamos que un partido tiene, como cantidad total para gastar en la compra de votos, un tercio del ingreso promedio (dos), y que para ganar el voto de una persona, el pago del partido debe incrementar el ingreso del votante en por lo menos 20%. En el país A, el partido da una unidad del ingreso a uno y una unidad del ingreso a cinco, con lo que incrementa sus ingresos en 100% y 20%, respectivamente. Gana ambos votos y la elección. En el país B, el partido da una unidad de ingreso a cinco, el votante más pobre, con lo que incrementa su ingreso en 20% y gana su voto. Le da la unidad restante de ingreso a seis, e incrementa su ingreso en alrededor de 17%, con lo que falla en conseguir su voto. La compra de votos es exitosa en el país más desigual, pero falla en el más equitativo.

existe cierta estabilidad por su presencia en la comunidad. Un partido que todavía no esté involucrado en las redes locales, tendría que empezar por hacer esta inversión si estuviera persiguiendo la compra de votos. Por lo tanto, el precio de *comprar* un voto con entregas personalizadas será más alto para aquel partido que no haya realizado todavía esa inversión. La historia del partido peronista en Argentina es ilustrativo en cuanto a cómo los partidos pueden adquirir la capacidad de monitorear como una derivación de una identificación carismática o de clase previamente existente. Desde los años cuarenta hasta los setenta, el partido peronista obtuvo apoyo a partir del carisma de Juan y Eva Perón, de su fuerte apoyo de los sindicatos y de su identificación ideológica con los pobres y *descamisados*. La orientación peronista temprana hacia la clase trabajadora ayudó a crear lealtades fuertes y redes sólidas en estas comunidades. Después de la muerte de sus carismáticos líderes y de su reorientación programática de los noventa hacia el neoliberalismo, el partido detuvo una fuga potencial de partidarios de la clase trabajadora al trasladarse hacia el clientelismo (Levitsky, 2003). Para lograrlo, dependió en gran medida de las redes sociales heredadas de la época anterior. Sin esta herencia, el costo de un cambio hacia la compra de votos habría sido mucho más sustancial.

Hemos visto que la comunicación de masas es uno de los principales costos para los partidos programáticos. Entre más bajo sea el costo de transmitir un programa y sus logros, manteniendo todo lo demás constante, más atractiva es la estrategia programática en comparación con la compra de votos. Los costos de la comunicación masiva disminuyen en tanto los países se modernizan: solo se debe pensar en el jefe anatoliano de la parábola sobre modernización de Daniel Lerner (1958), forzado a incorporar un producto de la modernidad, un radio, en su casa. El nivel educativo alto tiende a generalizarse entre más se desarrolla un país, con lo que se reducen los costos de conocimiento asociados a la movilización programática.

He sugerido que hay economías de escala en la provisión de bienes públicos. Un gobierno que invierte, por ejemplo, en reducir la contaminación del aire, tendrá que invertir mucho, material y políticamente, para proveer este bien, pero el número de beneficiados es amplio y el costo bajo, visto desde una lógica per cápita (esta es la otra cara de la desventaja mencionada, que dice que un partido o gobierno no puede excluir del acceso a bienes públicos a quienes no lo apoyan). En contraste, la cantidad que un partido debe gastar en la compra de votos aumenta conforme aumenta el número de electores (si se asume, como yo lo hago, que no hay economías de escala, el precio promedio por voto no decrece). Entonces (como siempre, manteniendo todo lo demás constante), la compra de votos declinará y la movilización

programática aumentará, conforme crece el tamaño de una circunscripción.¹⁰ Las circunscripciones pueden crecer con el crecimiento de la población, con su extensión o con cambios en los distritos.

Gary Cox ha probado justo este punto respecto a la Inglaterra del siglo XIX, donde subsecuentes iniciativas de reforma eliminaron los pequeños burgos corruptos e incorporaron a los electores en distritos más grandes, y donde la expansión amplió muchas circunscripciones. Estos cambios obligaron a los miembros del parlamento a cambiar su estrategia del “soborno e influencia” para enfocarse más a cuestiones nacionales. Cox escribe:

La razón por la cual se depende menos en el soborno y la influencia en los burgos más grandes, parece ser que estas estrategias electorales simplemente eran menos efectivas allí —al menos, en lo concerniente a la estrategia de tomar partido en asuntos de política nacional. Ciertamente, una cantidad fija de dinero compraría una proporción más pequeña del total de votos en pueblos más grandes si el precio promedio de los votos no fuera menor (1987: 57).

Como una propuesta de *manteniendo todo lo demás constante*, la idea de que la compra de votos decrece conforme aumenta el tamaño de una circunscripción, es robusta. Sin embargo, sabemos por varios estudios que los partidos tratan de comprar votos aun cuando la circunscripción es enorme, como en las elecciones presidenciales. Para explicar por qué la compra de votos no es solo un fenómeno de elecciones locales en pueblos pequeños, o de elecciones de representantes para cuerpos nacionales desde circunscripciones pequeñas (por ejemplo, un miembro del parlamento del pequeño pueblo corrupto), debemos tomar en cuenta el gran potencial que existe para que un partido consiga un voto, por decirlo así, con un pago o soborno (un incentivo selectivo) que con un programa (bien público). Asumiendo algo de secreto del voto (una suposición inapropiada en Inglaterra, como señala Cox, hasta después de 1872), lo que los partidos compran no son votos sino votos *esperados*. Por la incertidumbre que supone el funcionamiento de cualquier estrategia, es mayor el gasto para comprar un voto esperado que si no hubiera incertidumbre. Si el dinero

10. Por supuesto, manteniendo todo lo demás constante. Fabrice Lehoucq (en Schaffer, 2007) sugiere que, en la Inglaterra del siglo XIX, los candidatos recurrían a la compra de votos cuando no podían utilizar su prestigio o influencia para atraer votos, y que el prestigio y la influencia eran más efectivos en circunscripciones pequeñas. De allí que apunte que entre más pequeña una circunscripción, menor es la compra de votos.

gastado en un beneficio programático comprara menos votos esperados de los que se adquirirían con la compra de votos, el partido favorecería esta última estrategia. Por ello, la incertidumbre en los resultados aumenta el precio promedio por voto de la movilización programática.

El efecto que tiene el tamaño de la *circunscripción* sobre el costo relativo y la efectividad de la compra de votos y la movilización programática, no deberá ser confundido con el del tamaño de la *población* en la comunidad en la cual vive el votante. En general, los partidos pueden monitorear los votos con mayor facilidad en comunidades pequeñas que en las grandes, así se trate de votos para presidente o para el encargado de la perrera municipal. Esto se debe a que las relaciones sociales en comunidades pequeñas son multifacéticas: el dentista de uno puede ser cuñado, miembro de la misma iglesia y vecino. Las relaciones sociales multifacéticas facilitan a los operadores del partido mantener un control sobre quién fue a las urnas y en compañía de quién, y quién no fue, y a utilizar los resultados electorales de forma desagregada para identificar a los simpatizantes de los posibles desertores. En Argentina, sea el votante rico o pobre, simpatice con los peronistas, con los radicales, con algún otro partido o con ninguno, sea hombre o mujer, joven o viejo, mi investigación muestra evidencia sólida de que entre más pequeño el tamaño de la población del municipio en donde vive el votante, es más probable que acepte dádivas menores durante las campañas electorales y que estas dádivas influyeran su voto (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004).

Mi uso frecuente de la fórmula *manteniendo todo lo demás constante* en esta discusión, pretende resaltar que, a fin de entender la mezcla de estrategias que los partidos utilizan en cualquier escenario, uno tendría que tomar en cuenta todos los factores relevantes a un mismo tiempo. Para ilustrar, en el actual Estados Unidos, el presidente en turno puede gastar 200'000,000 de dólares tratando de reelegirse. Aun si la compra de votos no fuera ilegal en este país, es difícil imaginarse al presidente gastando estos recursos primordialmente en la compra de votos. Restando los costos de mantener el tipo de organización necesaria para monitorear votantes, si este dividiera el sobrante en pagos en efectivo para los cerca de 60'000,000 de votantes de cuyo apoyo necesita, la cantidad sería pequeña y tal vez muy pocos votantes serían influenciados. Utilizar una gran porción de estos recursos para transmitir publicidad en televisión es mucho más efectivo. Aquí tenemos cuatro factores convergentes que dificultan la compra de votos: la riqueza de la población, su gran tamaño, el gran tamaño de la circunscripción y la disponibilidad existente de tecnologías de comunicación masiva.

Ninguna discusión acerca de los costos y efectividad de la compra de votos frente a la movilización programática estaría completa sin mencionar las tecnologías elec-

torales, que definen *cómo* votan las personas. Todas las modalidades tecnológicas que influyen en la transparencia del voto afectan la efectividad de la compra del voto. Uno puede ver el secreto como un continuo, desde el voto hablado, donde este es perfectamente transparente,¹¹ hasta el voto en una gran ciudad anónima, con una urna electrónica. Hay muchas gradaciones en medio: la gente puede tener la boleta pero ser forzada a votar en una mesa abierta dentro del rango de visibilidad de los operadores del partido; las boletas se pueden distinguir por el color o por el peso del papel, y los códigos numéricos pueden permitir que la boleta sea rastreada al individuo que la marcó. Los países pueden tener la boleta secreta pero no la boleta australiana: aquella producida por las autoridades públicas con recursos públicos, distribuida con cuidado a través de canales controlados durante o antes del día de la elección, y en la cual todos los candidatos están listados de manera simultánea. En su lugar, pueden utilizar boletas provistas por el partido. En la actualidad, en tres países latinoamericanos, Argentina, Panamá y Uruguay, la gente todavía vota con boletas emitidas por los partidos políticos. En Colombia, hasta 1991, uno podía votar *solo* en las boletas emitidas y distribuidas por los partidos políticos. En Argentina, uno puede adquirir una boleta del operador de un partido semanas antes de la elección, o el mismo día de la elección en las urnas. Entre más pobre sea el votante argentino, es más probable que vote utilizando la boleta que le dio el operador del partido. Y sin importar su ingreso, una persona que vota con una boleta distribuida por un partido es probable que haya recibido algo a cambio durante la campaña, y es más probable todavía que las personas que recibieron dádivas pero no boletas, admitan que la dádiva influyó su voto. Mi explicación es que cuando los partidos clientelistas distribuyen boletas y dádivas al mismo tiempo, mandan el mensaje de que si las personas esperan algo en el futuro, deben votar por el partido (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004).

Si los estrategas del partido han estudiado economía, asignan sus recursos hacia el punto donde cada dólar adicional (peso, yen) compra el mismo número (esperado) de votos que le compraría ese mismo dólar adicional utilizando otra estrategia. Si sus estudios están dentro del terreno de la política aplicada, son más propensos a conjeturar por regla general, lo cual no se aproxima a ese cálculo.¹²

11. Aun con el voto oral, el partido que quiera monitorear los votos individuales con la finalidad de influenciar con sobornos necesita capacidad organizacional para registrar quién votó cómo.

12. Todo esto trata a los partidos como actores unificados. Pero en varios escenarios la mezcla del programa y la compra de votos parece en parte dirigida por luchas internas dentro del partido. Los organizadores locales controlan la información necesaria para monitorear a los votantes y canalizar los pagos de manera apropiada; en tanto su partido depende de la compra de votos, su posición se enaltece. En cuanto a los líderes del partido, siempre y cuando su habilidad para ganar la elección no se comprometa,

He esbozado un modelo bajo el cual los partidos compran votos como parte de una estrategia global para ganar las elecciones. Compran el voto de las personas pobres antes de intentar comprar el de las más ricas, pues les pueden pagar a los pobres un precio relativamente modesto, mientras que les tendrían que pagar más a los votantes más ricos. La proporción del electorado cuyos votos pretenden comprar los partidos con pagos personales, o solicitar por medio de programas, depende de los niveles de desarrollo económico y de desigualdad, de las capacidades organizacionales para monitorear el voto, de la disponibilidad de medios de comunicación masiva, del tamaño de la circunscripción y de la población, y de las tecnologías de votación.

El modelo de incentivos selectivos probabilísticos no es el único concebible para la compra de votos. Otro modelo involucra una aproximación a las “normas de reciprocidad” (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004). La diferencia fundamental entre este enfoque y el de los incentivos selectivos probabilísticos es que bajo las normas de reciprocidad, en la ausencia de contratos exigibles, los partidos que compran votos dependen de los sentimientos de obligación de la gente para regresar el favor con su voto, en lugar de —como sucede en el enfoque de los incentivos selectivos probabilísticos— depender del miedo de la gente a la que, en caso de desertar, el operador del partido retendría los valiosos pagos en el futuro. En escenarios donde las normas de reciprocidad generan obediencia al acuerdo clientelista, esperaríamos que la organización fuera un poco menos importante para los partidos que compran votos. Aun así, necesitan organizaciones a través de las cuales canalizar dádivas, pero no necesitan monitorear las decisiones de los votantes: la norma de reciprocidad hace espontánea su obediencia. En otro sentido, los modelos de incentivos selectivos probabilísticos y de normas de reciprocidad son muy similares. Presumiblemente, el poder de la dádiva para inducir al receptor a ser recíproco con su voto es mayor entre más la valore, y por la lógica del modelo de la utilidad marginal decreciente del ingreso, los regalos tienen más fuerza entre los pobres. Así pues, tanto el modelo de las normas de reciprocidad como el de los incentivos selectivos probabilísticos predicen que los partidos tratarán de comprar los votos de los pobres antes que los de los ricos.

ellos prefieren estructuras organizacionales más centralizadas, comunicación directa con los votantes sin mediaciones de los jefes y los operativos locales, y programas que requieran talentos intelectuales que abundan en el punto más alto y sean menos prevaletentes en los estratos inferiores. Por consiguiente, por ejemplo, cuando las comunicaciones masivas se abaratan, los líderes partidistas no pueden dejar escapar la oportunidad de cambiar de la compra de votos a las estrategias programáticas.

Un modelo más distante involucra el enfoque de la “alta tasa de descuento”. Este depende de dos ideas centrales. La primera es que la compra de votos es efectiva entre votantes que descuentan las promesas programáticas a una tasa muy alta. Los electores pueden aplicar una alta tasa de descuento en las promesas programáticas si sus circunstancias los llevan a preferir una recompensa menos valiosa en el presente, a una más valiosa en el futuro. Incluso si el elector estuviera dispuesto a esperar una recompensa valiosa, preferiría algo menos valioso, pero seguro, si es escéptico de que la recompensa futura se materializará. La segunda idea central es que la gente pobre está más dispuesta a emplear altas tasas de descuento y a permanecer inciertos sobre los futuros beneficios prometidos (véanse Scott, 1969, y Kitschelt, 2000).

Los científicos sociales apenas están comenzando a crear modelos causales de la compra de votos y el clientelismo, y se encuentran lejos de probar empíricamente estos modelos uno contra el otro. En mi investigación en Argentina, el modelo de los incentivos selectivos probabilísticos explica mejor los datos de las encuestas que el de normas de reciprocidad o el de la alta tasa de descuento (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Stokes, 2005).

LAS IMPLICACIONES DE LOS MODELOS DE LA COMPRA DE VOTOS PARA LA DEMOCRACIA

Para empezar a entender el conflicto esencial entre la compra de votos y la democracia, nos debemos enfocar en la centralidad de la igualdad para la democracia, tanto en la teoría como en la práctica. Esto no significa que los teóricos de la democracia por lo general crean que para que un sistema político sea una democracia, sus miembros deban partir de una base económica igual. Ninguna teoría de la democracia contemporánea que conozca insiste en que la democracia no existe, por definición, si la gente dentro de ella tiene ingresos, activos u oportunidades desiguales (aunque algunos dirían que las desigualdades económicas pueden tener *consecuencias* dañinas para la democracia; de hecho, esta es la dirección por la cual se encamina este capítulo). Los teóricos de la democracia, en cambio, insisten en que los ciudadanos en una democracia tienen, o deberían tener, derechos políticos y oportunidades políticas en común y en igual proporción. Robert Dahl (1971 y 1987) afirma que, en las democracias, prácticamente todos los ciudadanos deben tener el derecho a votar y a que sus votos sean contados por igual, sin importar quién los emite. Este derecho parte de lo que él llama el “principio de la consideración equitativa de los intereses”: “durante procesos colectivos de toma de decisiones, los intereses de cada persona

sujeta a la decisión deben (dentro de los límites de factibilidad) ser interpretados y divulgados correctamente” (Dahl, 1987: 86).

Bajo la compra de votos según el enfoque de incentivos selectivos probabilísticos, el derecho a votar es equitativamente compartido y ningún voto tiene más peso que otro en la decisión de qué candidato o partido gana. Pero en un sentido crucial, la compra de votos viola el principio de consideración equitativa de Dahl.

Los votos de los vendedores de votos contienen poca información respecto a sus intereses. Así, sus intereses no son revelados y, por tanto, no pueden ser interpretados de manera correcta. ¿Qué tan grande debe ser el Estado? ¿Cuáles son las dimensiones apropiadas de transferencias de ingresos y cómo se deberían llevar a cabo? ¿Debería ser legal el aborto? ¿Deberíamos ir a la guerra? ¿El gobierno hizo un buen trabajo? El voto de los vendedores de votos no contiene información acerca de sus puntos de vista sobre estas cuestiones. Sus intereses y preferencias no ayudan a definir los mandatos de políticas públicas, ni sus puntos de vista son incluidos en la evaluación colectiva del desempeño de un funcionario público. Una persona que vendió su voto a cambio de un pago individual, para todo propósito práctico, no cuenta en el proceso de deliberación colectiva, formulación de políticas y evaluación retrospectiva de los gobiernos.

La violación de la igualdad democrática es exacerbada por el hecho de que no es gente elegida al azar, cuyas voces no serán escuchadas por los políticos en asuntos de interés colectivo. No son los miembros de una comunidad elegidos al azar sino los miembros *pobres* de la comunidad, los que tenderán a ser enmudecidos. La esencia de la violación de la democracia representada por la compra de votos puede ser resumida así: debido a su pobreza material, un subgrupo de la colectividad es privado de la efectiva participación en las decisiones colectivas a las que se sujetarán. En lo que sigue, demuestro que la violación aplica tanto para las elecciones como para asuntos prospectivos que generan mandatos de políticas públicas, o como un asunto retrospectivo que genera juicios colectivos sobre el desempeño de los gobiernos. Ya sea que las elecciones generen mandatos u ofrezcan juicios retrospectivos (o alguna mezcla de los dos), la compra de votos bajo el enfoque de incentivos selectivos probabilísticos reduce el poder de las elecciones para inducir la sensibilidad de respuesta en los políticos.

Compra de votos y formulación de mandatos

Una manera de pensar las elecciones es que los candidatos en las campañas hacen declaraciones políticas, la gente vota por aquel candidato cuyas declaraciones polí-

ticas le gustan más, y el candidato con las declaraciones políticas más populares gana. El ganador entonces lleva a cabo las políticas prometidas. Esta es la interpretación del mandato de las elecciones en la tradición de Anthony Downs (1957). Downs mostró que, bajo ciertas condiciones, la política pública que el ganador persigue es aquella preferida por el votante medio. Estas condiciones resultan de hecho muy restrictivas.¹³ A menos que alguien crea que la formulación de políticas públicas es caótica, es justo decir que revisiones a la interpretación de Downs dejan más o menos intacta la percepción de que los formuladores de políticas públicas con frecuencia sentirán una fuerte proclividad hacia el centro de la distribución de las preferencias de los votantes.

Con el modelo espacial en mente, un ejemplo altamente estilizado da una sensación del efecto distorsionador de la compra de votos. Asumamos que el nivel preferido de la gente en cuanto a servicios públicos, y por tanto de tributación, depende de su ingreso. La gente pobre prefiere impuestos más altos y más servicios, los ricos prefieren impuestos bajos y menos servicios. El nivel de impuestos preferido por el votante medio es, digamos, 30% del producto interno bruto (PIB). Sin embargo, la compra de votos deja fuera, en efecto, a una amplia porción del electorado que se encuentra en los niveles más bajos de la distribución de los ingresos. El nivel de impuestos preferido por el votante medio de entre los votantes restantes, aquellos que votan por el partido con la mejor política impositiva ahora es, digamos, de 15%. Un partido que compra votos, que gana repartiendo dádivas a los pobres y apelando a los demás electores con una política impositiva popular, gana con un mandato para establecer los impuestos en un 15% del PIB.

Alguien podría objetar que los mandatos son, por varias razones, difusos. Los votantes por lo general no conocen las posiciones que adoptan los candidatos en cuanto a las políticas públicas, en parte porque los candidatos son deliberadamente ambiguos (sin embargo, véase Alvarez, 1997). Hay demasiadas dimensiones en la política como para saber lo que el voto de una persona significa —¿votó por el candidato porque quería bajar los impuestos, o porque favorecía el control de armas, o porque es católico? Y si la política es multidimensional, entonces aun cuando las

13. La lista es familiar: las preferencias políticas de los votantes deben ser unimodales; si hay más de una dimensión política, entonces las preferencias de los votantes deben ser simétricas, y los modelos espaciales solo cobran sentido si los votantes pueden ser ordenados, de acuerdo con sus preferencias, a lo largo de una dimensión continua. La última condición es violada, por ejemplo, si la distribución tiene *valencia* —todos los quieren (prosperidad) o nadie los quiere (corrupción; véase Stokes, 1966); o si la distribución tiene *lados* —todos saben de qué lado están en la distribución, pero no dónde en cuanto a la dimensión (véase Rabinowitz y McDonald, 1989).

actitudes públicas respecto a cada cuestión pudieran distinguirse de los votos, los políticos pueden hacer que las políticas públicas varíen y así mantenerse básicamente no constreñidos por las preferencias del votante medio en cualquiera de sus dimensiones (McKelvy, 1976).

He expuesto en otros estudios por qué creo que los mandatos de políticas públicas son significativos en las democracias, a pesar de estas objeciones (Stokes, 2001). Pero incluso si los mandatos son débiles, difíciles de definir y propensos a ser revertidos por el cambio de asuntos en la agenda pública, no es difícil ver que restringir la voz de un segmento del electorado comprando sus votos debilita aún más estos mandatos. Por ejemplo, uno podría argumentar con algo de razón que entre más baja sea la participación de los votantes, menos claro es el mandato que una elección produce: el nuevo liderazgo ha efectivamente escuchado solo a una porción del electorado. Sucede algo muy similar cuando la compra de votos (bajo el enfoque de incentivos selectivos probabilísticos) es generalizada: aunque la participación electoral pueda ser muy alta, el significado del mensaje político que el nuevo gobierno recibe de los votantes se modifica por la venta de votos.

Compra de votos y juicios retrospectivos

Otra manera de ver las elecciones es que estas le dan a los votantes la oportunidad de emitir una declaración resultante del desempeño de los funcionarios. En esta interpretación, un gobierno es elegido y cumple su periodo. Los votantes definen un nivel de desempeño y, al final del periodo, si el gobierno ha alcanzado este nivel, votan para reelegirlo; si no, votan por la oposición. Una larga línea de teóricos de la democracia, normativos y empíricos, desde James Madison (Madison, Hamilton y Jay, 2000), David Mayhew (1974), Morris Fiorina (1981) y hasta Bernard Manin (1997), sostienen que los juicios retrospectivos hacen más que solo satisfacer la urgencia de vengarse de los políticos, y de hecho mejoran el funcionamiento del gobierno. Para los políticos, “la anticipación de futuros juicios retrospectivos de los votantes”, en palabras de Manin, los induce a actuar de manera responsable durante su gobierno.

La interpretación retrospectiva o de rendición de cuentas de las elecciones no está exenta de dificultades. Dadas las muchas dimensiones desde las que la gente puede juzgar el desempeño de un funcionario, también está sujeto a un problema cíclico, y John Ferejohn (1986) muestra que los votantes necesitan adoptar un criterio común para su evaluación (por ejemplo, deberían prestar atención a la tasa de crecimiento del PIB y no de sus propios ingresos). Los límites de un periodo tienden a interferir con los esfuerzos de la gente para hacer que los políticos rindan cuentas, sobre todo

en escenarios donde los partidos políticos son débiles; si el político no puede reelegirse y su partido no lo castiga por un mal desempeño, los votantes no pueden hacer que rinda cuentas (véanse Cleary, 2003, y Carey, 1996). Los mecanismos de mandato y de rendición de cuentas pueden interferir el uno con el otro. Un votante que utiliza tanto mecanismos prospectivos (mandato) como retrospectivos (rendición de cuentas) se podría encontrar eligiendo a un funcionario malo o votando por un opositor poco atractivo (véase Fearon, 1999). Aun así, la teoría política positivista, sin considerar la intuición de la mayoría de los votantes, no niega la idea de que el desempeño pasado sea un elemento que explica cómo vota la gente, y que cuando los votantes pueden emitir juicios retrospectivos consecuentes, están en mejor posición para inducir a sus líderes políticos a ser responsables.

En tanto que hacer responsables a los funcionarios de sus actos es en sí mismo un bien público, la compra de votos vicia las elecciones como momentos de juicios retrospectivos. Aquellos que votan por un partido político porque creen que corren peligro de perder beneficios particulares, no estarán inclinados a utilizar sus boletas para emitir un juicio retrospectivo sobre el desempeño del gobierno. Sin embargo, un problema con la compra de votos bajo el enfoque de incentivos selectivos probabilísticos es que, con las opciones futuras de un subgrupo del electorado capturado por sobornos menores, el instrumento de la rendición de cuentas es ejercido por muy pocos votantes y se debilita de manera proporcional.

La compra de votos viola el principio de consideración igualitaria de Dahl en las elecciones en las cuales la gente pide cuentas a los gobiernos, como también sucede en elecciones en las cuales la gente otorga mandatos. La valoración de la calidad del desempeño de un gobierno con frecuencia depende de los intereses y preferencias particulares. La compra de votos trunca el rango de intereses económicos que forman los juicios retrospectivos sobre los funcionarios públicos, callando las voces de aquellos jueces, dentro de la ciudadanía, que son pobres.

Así, hemos visto que, ya sea que pensemos las elecciones como el otorgamiento de mandatos o responsabilización de los políticos, la compra de votos priva a un subgrupo de la ciudadanía de conseguir que sus intereses sean *correctamente interpretados y conocidos*. También hemos visto que la compra de votos reduce la efectividad de las elecciones como instrumento de rendición de cuentas.

Compra de votos y eficiencia

Uno podría estar tentado a pensar que la desventaja de privar a la gente de la interpretación y divulgación de sus intereses se compensa con las ganancias en eficiencia.

La compra de votos es, en efecto, eficiente para los políticos. Les permite una asignación más eficiente de sus recursos mientras compiten por cargos públicos. Debe haber buenas razones para querer reducir la cantidad de dinero y otros recursos que los políticos gastan en campaña, pero cuando uno considera las ineficiencias que la compra de votos impone en algunos ciudadanos y sociedades en general (sin mencionar los otros problemas antes descritos), uno puede concluir que debe haber mejores formas de reducir estos gastos. ¿Cuáles son las ineficiencias? Primero, para los que venden sus votos. Incluso bajo el modelo de incentivos selectivos probabilísticos, están vendiendo sus votos porque, en un sentido limitado, hacerlo les genera mayor valor del que obtendrían si condicionan su voto a los programas o al desempeño gubernamental. Pero nótese que pueden vender sus votos a un partido esperando que gane otro partido.¹⁴ Una mujer desempleada, que vive en un país donde no existe el seguro de desempleo, quizá venda su voto por una bolsa de comida y espere que un partido diferente, uno que prometa entregar seguro de desempleo, gane. Además, contra el sentido limitado del que los vendedores de votos se benefician, uno debe sopesar la pérdida de consideración de los intereses de este votante y de otros que puedan tener intereses similares. La compra de votos, por razones que ya expliqué, tiende a impedir que los niveles más bajos en la distribución de ingresos ejerzan de manera efectiva su ciudadanía, lo que sesga las políticas públicas hacia una dirección que afecta a los vendedores de votos. Vender sus votos a cambio de un pago menor es de su interés solo como una segunda mejor opción. La primera mejor opción para los vendedores de votos sería forzar a los partidos a competir con base en programas y desempeño.

La última fuente de ineficiencia que la compra de votos bajo el enfoque de incentivos selectivos probabilísticos impone, es que puede contribuir a la suboferta de bienes públicos. Consideremos un escenario en el cual un partido gana cada elección a través de la compra de 51% de los votos con pagos personales. El gobierno no tendría ningún incentivo (electoral) para procurar la defensa nacional, la limpieza del aire o la infraestructura de transporte. Todo lo que necesitaría es tener suficiente dinero en sus arcas para pagarle a la mitad del electorado en la siguiente elección.

14. Para un ejemplo más riguroso, véase Kochin y Kochin 1998.

LAS IMPLICACIONES NORMATIVAS DE LOS MODELOS
ALTERNATIVOS DE LA COMPRA DE VOTOS

Las normas de reciprocidad

Aludí antes a un enfoque alternativo a la compra de votos, donde no es el miedo a perder beneficios particulares sino el deseo de ser recíprocos lo que mueve a los vendedores a regresar el favor con un voto. Justo como en el caso de la compra de votos motivada por incentivos selectivos probabilísticos, la compra de votos motivada por las normas de reciprocidad priva a los ciudadanos de que sus intereses sean interpretados y dados a conocer. Este modelo puede parecer menos coercitivo, porque el comportamiento de los votantes no es motivado por miedo al castigo sino por una norma que parece reforzar la cooperación social. Sin embargo, si los partidos utilizan y promueven esta norma como una manera de impulsar a los votantes a apoyarlos, aun cuando la retención esté en su interés, la norma como tal aparenta ser coercitiva. Los psicólogos sociales han demostrado que la gente se siente obligada a ser recíproca, incluso si los favores no fueron solicitados ni queridos (Regan, 1971, y Cialdini, 1984).

Altas tasas de descuento

En otro modelo alternativo, los votantes pobres prefieren recompensas más pequeñas en el presente que recompensas más grandes después, ya sea porque descartan en gran medida el consumo futuro o porque las recompensas futuras son menos ciertas que las que puedan obtener ahora. Si los electores venden su voto porque, descartando, los beneficios programáticos son simplemente menos valiosos para ellos, entonces, ¿la compra de votos viola el principio de consideración equitativa de Dahl? En cierto sentido, no es así. El interés del vendedor del voto está en pagos rápidos, seguros e inmediatos, y ese interés es interpretado con precisión por el partido que compra el voto. Sin embargo, desde una amplia posición ventajosa, la democracia se beneficiaría encontrando otras maneras de lidiar con las condiciones que hacen que la venta de votos sea atractiva. La democracia sufre porque el interés del vendedor del voto en un pago inmediato y seguro lo induce a no considerar, por ejemplo, qué políticas públicas preferiría en el caso que se pudiera dar el lujo de esperarlas. Aun si los vendedores de votos están en verdad revelando sus intereses inmediatos, la

sociedad es la que sufre pérdidas de eficiencia de los tipos ya descritos. Sería mejor para los potenciales vendedores de votos que fuera pagado, de manera anónima y con dinero público, el equivalente del precio de su voto, a cambio de que utilizaran las elecciones para expresar sus preferencias acerca de las políticas públicas deseadas (véase Karlan, 1994).

¿POR QUÉ EL USO DE PROGRAMAS PARA INDUCIR ELECTORES NO ES IGUAL DE ANTIDEMOCRÁTICO?

Si los políticos utilizan programas para atraer a los electores, ¿en verdad es menos democrática la compra de votos que la política programática? Para contestar esta pregunta, primero necesitamos reglas generales claras para distinguir si un beneficio personalizado es simplemente un programa público entregado a un individuo, o es, de hecho, un *pago* a cambio de su voto. Para decidir, debemos contestar dos preguntas: ¿el partido benefactor elige al receptor *solo* porque, si entrega la dádiva, es probable que vote por él? ¿O lo elige porque el receptor cae en una categoría más abstracta? Si la respuesta a la primera pregunta es sí y a la segunda es no, entonces el partido está comprando el voto.

Claramente, con frecuencia los partidos políticos secuestran los supuestos *programas* con el propósito de comprar votos. La justificación programática se convierte en un mero escaparate y una descripción engañosa de cómo se distribuyen en verdad los recursos. Varios estudios documentan de manera rigurosa este secuestro, o manipulación política, de programas públicos. Norbert Schady (2000) muestra que la administración de Alberto Fujimori en Perú dirigía programas antipobreza hacia comunidades, no porque su pobreza los hiciera elegibles sino porque cerca de la mitad de sus votantes había apoyado al partido oficial en la elección anterior (eran, por tanto, distritos *marginales*). Gabriela Pérez Yarahuán (2002) y Alberto Diaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (2003) muestran que la administración de Carlos Salinas en México desvió fondos del masivo Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) a individuos y comunidades que no merecían o los merecían menos que otros. Waikung Tam (2003) muestra cómo el partido en el gobierno en Singapur usó fondos de vivienda pública para premiar a sus partidarios. Sería muy ingenuo pensar que la manipulación política de los recursos programáticos es un fenómeno exclusivo de los países en desarrollo. Stephen Ansolabehere y James Snyder (2002) documentan la manipu-

lación política del gasto público en Estados Unidos, donde distritos cuyo electorado favorecía el partido del gobernador del estado recibían fondos desproporcionados.

Estas situaciones permiten una respuesta fácil a la pregunta que formulé al principio de esta sección: hasta el punto en que el seguro de desempleo es redirigido a los bolsillos de las personas empleadas, o los fondos antipobreza a comunidades que no cumplen con los criterios de asignación, estos dejan de ser programas públicos y se convierten en intentos para comprar los votos de los electores.

Aquí está la pregunta difícil: los partidos políticos tienen bases electorales con ciertas características definibles de manera abstracta, y diseñan programas dirigidos a electores con estas características, con la finalidad de cultivar apoyo electoral. Los partidos laboristas tratan de aumentar los salarios; los partidos con orientación empresarial tratan de reducir regulaciones; los partidos regionales intentan canalizar recursos hacia sus regiones. ¿Qué no estas prácticas socavan la democracia tanto como la compra de votos?

Comprar votos y cultivar categorías de electores con programas, son similares pero no idénticos. Una diferencia es que a fin de canalizar beneficios programáticos al tipo de electores que apoyan a un determinado partido, sus líderes tienen que justificar los programas enunciando razones generales, universales y con orientación de políticas públicas. Un político que quiera incrementar el salario mínimo, o uno que quiera reducir las regulaciones, no podría decir simplemente: “Debemos hacer esto porque me ayudará a relegirme”. Tiene que apelar a principios de equidad o eficiencia, o a las consecuencias positivas de los programas propuestos. Debe decir cosas como: “Aumentar el salario mínimo resultará en una distribución del ingreso más equitativa” o “Reducir las regulaciones resultará en un crecimiento económico”. Estos imperativos mejoran la calidad deliberativa de la democracia y quizá motive en los actores políticos una mayor consideración por los demás (véase, por ejemplo, Cohen, 1998). Lo más relevante aquí es que los beneficiarios de los programas públicos no están obligados a apoyar al partido benefactor. Como el vendedor de votos, quien es forzado a condicionar su voto solo con la perspectiva de conservar o perder un pago estimado, el beneficiario de un programa público bien podría desear votar a favor de su benefactor; pero porque los beneficios actuales no dependen de su voto particular, es posible que el elector considere el rango completo de las políticas, acciones y desempeño del partido en cuestión. En este sentido, el despliegue de

programas públicos para obtener apoyo entre electores particulares hace que estos tomen decisiones más autónomas que quienes venden sus votos.

La corazonada con la cual empezamos este texto se ha sostenido bastante bien: la compra de votos es antidemocrática. Es antidemocrática en tanto que los votantes vendan sus votos por miedo a perder pagos menores, por un sentimiento de obligación de corresponder, o por el deseo de asegurar de inmediato un beneficio deseado. Es antidemocrático, así pensemos las elecciones como momentos prospectivos de definición del mandato o como momentos retrospectivos de rendición de cuentas. Es antidemocrático en tanto que evita que los intereses de los vendedores de votos sean conocidos e interpretados de manera correcta y porque los hace menos autónomos que aquellos que reciben programas públicos motivados políticamente. Además de ser antidemocrático, tiene consecuencias negativas: sesga las políticas públicas, crea ineficiencias y reduce la oferta de bienes públicos. A la luz de estas conclusiones, es imperativo buscar maneras para reducir la compra de votos en las democracias emergentes de hoy en día.

EL CONDICIONAMIENTO POLÍTICO DEL ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

Jonathan Fox y Libby Haight*

Traducción de Mauricio Sánchez Álvarez

En México, entre las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, los problemas de la compra y coacción de votos fueron ampliamente considerados como un asunto superado, en el mejor de los casos relegado a pequeños enclaves locales. Sin embargo, en 2006, el *blindaje electoral* de los programas sociales resultó mucho más difícil de asegurar que lo que muchos suponían. Y, en 2007, el presidente reconoció que la manipulación política de los programas sociales era un problema persistente, cuando le encargó a su mismo jefe de la Oficina de la Presidencia hacerse cargo de una iniciativa que impidiera el uso electoral de dichos programas (Saldierna y Galán, 2007). A fin de profundizar en el análisis de esta problemática, este texto ofrece una metaevaluación de la evidencia empírica disponible sobre el condicionamiento político del acceso a programas sociales.

En años recientes, el blindaje electoral ha adoptado diversas formas, desde la contratación de empresas privadas por parte del gobierno, para distribuir los pagos sociales, hasta la multiplicación de instancias de contraloría social, para que las voces de la ciudadanía tengan eco dentro del sistema.¹ Sin embargo, antes de evaluar la eficacia de estas innovaciones, este análisis comienza con una reflexión sobre uno de los instrumentos *clásicos* más importantes, que se ha divisado para reforzar el blin-

* Los autores agradecen a Valeria Brusco, Carlos García Jiménez, Iván Polanco y Alberto Serdán por sus valiosos comentarios.

1. Para una visión de conjunto de la contraloría social en México, véase Hevia de la Jara (2007b). Solo una de estas innovaciones institucionales, el programa de Atención Ciudadana de Oportunidades, ha sido analizada con respecto a su eficacia y resultó muy difícil encontrar alguna evidencia de impacto en los casos de denuncias o quejas considerados de “núcleo duro” (Hevia de la Jara, 2007b, y Fox, 2007). En los casos de denuncias de abusos electorales en particular, a las beneficiarias denunciadas se les pidió acudir a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), una instancia federal que no proporciona información que permita conocer en qué medida los casos investigados por esta instancia han culminado en sanciones, al menos durante la administración de Fox (Haight y Suárez

daje electoral: el voto secreto. El voto secreto permite a los ciudadanos más vulnerables rechazar las presiones de los compradores de votos, a fin de votar de acuerdo con sus preferencias políticas. Por eso, es una de las *formalidades* democráticas más importantes para los ciudadanos *menos* poderosos, justo por su vulnerabilidad a las represalias.

Por su naturaleza, es sumamente difícil medir los alcances y perfiles del fenómeno de la violación del secreto del voto. En cambio, sí se puede medir la *percepción* entre los votantes acerca de si el secreto de su voto está o no garantizado, lo cual tiene el mismo efecto en la interferencia del ejercicio de sus derechos políticos. Es de notar que, aun en la célebre elección de 2000, diversas fuentes confirman la persistencia de la coacción y compra del voto.² En aquella ocasión, el porcentaje de votantes que reportaron prácticas manipuladoras iban desde 4.7% en la encuesta de salida de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Federal Electoral (IFE), a 11% en la encuesta de Consulta Mitofsky, y hasta 26.1% en la encuesta poselectoral del Estudio de Panel de México (Cornelius, 2002).

Seguramente, muchos votantes en 2000 lograron resistir tales intentos (Cornelius, 2002; Schedler, 2004b). La cultura política está cambiando, aun en los sectores más vulnerables de la población —los de menores ingresos y bajos niveles de escolaridad.³ Gracias a la difícil transición del clientelismo a la ciudadanía, muchos de los votantes más vulnerables ahora son sujetos, y ya no meros objetos de quienes intentan manipularlos (Fox, 1994). Sin embargo, persisten también tendencias continuistas, no solo en términos de actitudes instrumentalistas respecto al voto (como si fuese una mercancía que se puede canjear) sino también respecto a las circunstancias desiguales en que se encuentran los votantes vulnerables para resistir y expresarse con libertad.

Zamudio, 2007). Una encuesta poselectoral entre ciudadanos de bajos ingresos señala que existe una amplia conciencia acerca de los delitos electorales y del derecho a la denuncia (PNUD México, 2007c), a pesar de la aparente falta de eficacia de las agencias encargadas de responder ante tales denuncias.

2. La coacción se define como: “un conjunto de actividades que van desde la violación al voto secreto [...] dentro de los lugares de votación hasta la intimidación de los votantes fuera de los mismos, la confiscación de las credenciales de elector, y el registro de los números de dichas credenciales durante el período anterior a las elecciones, el condicionar la distribución de algún servicio o beneficio gubernamental a cambio del voto por un partido o candidato específico, además de amenazas de violencia física. Los votantes también pueden ser coaccionados durante el periodo pre-electoral, mediante visitas domiciliarias por parte de representantes de un partido que apuntan los números de sus credenciales o profieren amenazas de diversa índole” (Cornelius, 2002: 14). En 2006, a fin de acceder a muchos programas sociales federales, era requisito presentar una credencial de elector.

3. Así lo demuestra una amplia encuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México llevada a cabo poco después de las elecciones de 2006 (2007c).

Según la encuesta que preguntó con mayor rigor sobre el tema en 2000, en 15.7% de las casillas rurales / mixtas y en 11.3% de las casillas urbanas, las personas votantes fueron “expuestas a compra y coacción del voto” (Aparicio y Corrochano, 2005: 379);⁴ sobre todo, cuando la cultura política de muchos ciudadanos se encontraba en un proceso de transición hacia una cultura de derechos ciudadanos. Si la ciudadanía no percibe al voto secreto como algo garantizado, el *ejercicio pleno* de sus derechos conlleva un costo, o al menos el riesgo. En 2000, las estimaciones de la fracción de los votantes que percibieron que su voto no era secreto iban desde 22%, según Alianza Cívica, hasta 3%, según la encuesta FLACSO / IFE (Almada Mireles, 2007; Aparicio, 2002).⁵ De hecho, hay muchos indicios de que persistieron mecanismos de coacción, a pesar de que estos no parecen haber tenido el suficiente peso como para cambiar el resultado de la elección presidencial (y, desde esta lógica, resultaron *ineficaces*); las prácticas de coacción lograron negar derechos políticos a una franja significativa del electorado. No obstante, debido a la importancia del resultado y a la alternancia en el poder (en 2000), para las diversas fuerzas democráticas no era conveniente cuestionar el resultado del proceso electoral. Más aún, para muchos observadores en todo el mundo, las irregularidades y la exclusión de votantes pierden importancia si no parecen determinar el resultado electoral. Al mismo tiempo, la controvertida experiencia de Florida en 2000 en Estados Unidos demostró cómo la exclusión de unos cuantos votantes en un solo estado puede determinar una elección nacional y también, como en este caso, cambiar el rumbo de la historia.

El análisis de los problemas de coacción y compra del voto requiere enfoques conceptuales y empíricos que puedan distinguir tanto entre tendencias simultáneas de continuidad y cambio, como entre la posible reinvencción de viejas prácticas disfrazadas con ropaje nuevo. Sin embargo, los politólogos apenas están comenzando a reconocer estos problemas como persistentes y dignos de estudio (por ejemplo, Brusco, Nazareno y Stokes, 2004; Schaffer, 2007).⁶ Los procesos de observación electoral *clásicos* tienen poca capacidad para documentar lo que pasa lejos de las urnas, semanas o meses antes de la jornada electoral.⁷

4. Este estudio se basa en la encuesta FLACSO / IFE (2000).

5. Inclusive, esta enorme diferencia entre estimativos indica hacia la gran debilidad de los instrumentos que se han divisado para medir este fenómeno.

6. Los politólogos apenas han tocado el tema del voto secreto. Para cumplir con su objetivo, el voto debe ser no solo secreto en los hechos sino también *percibido* por los votantes como tal.

7. Además, las evaluaciones oficiales de los programas sociales no investigan la posible manipulación electoral de estas, tal vez porque las mismas dependencias han establecido las agendas de dichas evaluaciones (Fox y Haight, 2007b).

Por lo mismo, y con el objetivo de profundizar en el análisis de las debilidades en el blindaje electoral de los programas sociales, como en caso del voto secreto, este estudio comienza con la elaboración de un marco conceptual para contextualizar tres estrategias empíricas distintas.

MARCO CONCEPTUAL

El término *uso político de programas sociales* se refiere a diversas prácticas al mismo tiempo. Para desglosarlo, hay que diferenciar entre incentivos positivos y negativos (por ejemplo, *pan y palo*, ofertas y amenazas). De manera más específica, uno de los principales retos al analizar los posibles impactos estrictamente antidemocráticos gira en torno a la distinción entre los *intentos* de compra del voto y la *amenaza* de coacción. A grandes rasgos, se les puede distinguir de la siguiente manera: mientras la compra del voto (o la intención) conlleva el ofrecimiento de un incentivo positivo, la coacción implica una amenaza.⁸ Si bien las dos prácticas pueden ser distintas en principio, resulta que suelen operar de manera conjunta. Como en muchos sistemas de control y subordinación, resulta muy difícil separar el pan y el palo, porque están diseñados para ser desplegados en conjunto y así reforzarse mutuamente.

En este contexto, también hay que desglosar la categoría de la intención de compra de votos. Por ejemplo, en principio, que un partido en el poder ofrezca camisetas, despensas o dinero parece un incentivo positivo *puro*, en el sentido de que no por fuerza ello está atado a una amenaza. ¿Pero qué pasa si el funcionario u operador de un programa social ofrece la camiseta? En este escenario, el mensaje implícito es que la permanencia en (o el acceso a) tal programa social en el futuro estaría condicionada por su voto para ese partido. En algunas encuestas, se les ha preguntado a los electores si han recibido una oferta de inscripción en un programa social (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006). Pero también es posible que el impacto de la *percepción* de la *permanencia condicionada* en programas sociales haya afectado a un número mayor de electores, si se percibió que el secreto del voto no estaba garantizado.

Asimismo, hay que distinguir entre las diversas *escalas* del uso político de los programas sociales. Sus posibles ámbitos varían desde la competencia electoral nacional

8. Uno de los motivos que subyace a esta distinción es reconocer que el poder del comprador del voto no es ilimitado. Su capacidad para asegurar que un elector cumpla con sus expectativas depende mucho, a su vez, de su capacidad de monitoreo y castigo, además de posibles relaciones de confianza y normas culturales. Aunque estas son difíciles de medir, también pueden hacer que la violación del voto secreto sea menos necesaria (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004). Por eso, este estudio hace hincapié en las *percepciones* de los votantes hacia el condicionamiento de su acceso a programas sociales.

entre las grandes líneas de políticas públicas, hasta la focalización de recursos con criterios geoelectorales u organizativos, pasando por el trato directo con los electores, que combina ofrecimientos y amenazas. Cada ámbito se puede sintetizar en términos de su escala respectiva: “macro”, “meso” y “micro”,⁹ y cada una tiene implicaciones distintas para la competencia democrática (véase el cuadro 1, más adelante).

El ámbito macro se refiere a la intención de usar programas sociales para influir en la opinión pública gracias a su eficacia percibida. Hay que reconocer que el concepto del *uso político* no está limitado al acceso condicionado a programas sociales. En este escenario, los electores reconocen al partido en el poder gracias al *efecto recompensa* que expresan los beneficiarios directos del programa y al prestigio de este en la opinión pública, que está asociado con una imagen de éxito, producto de una cobertura favorable en los medios (un efecto combinado del periodismo y los anuncios pagados). El uso político de programas sociales en el ámbito macro también tiene su lógica negativa: la amenaza de un cambio del partido en el poder pondría en riesgo la continuidad de un programa social determinado. Estas lógicas positivas y negativas tienen algo en común, porque se basan en la competencia electoral entre diferentes ofertas de política pública. Con este enfoque, por ejemplo, se puede explicar, al menos en parte, la diferencia entre el porcentaje de los votantes de bajos ingresos que apoyaron al Partido Acción Nacional (PAN) para la presidencia en 2006 (31%), y el porcentaje mucho mayor de las beneficiarias del programa Oportunidades que reportaron haber votado por el candidato del PAN (41%), según la encuesta de salida de *Reforma* (3 de julio, 2006: 14).¹⁰ En principio, algunos críticos podrían suponer que estos datos implican que el acceso al programa está siendo objeto de un condicionamiento político. Sin embargo, la diferencia reportada en la encuesta citada entre el porcentaje de la población de votantes de bajos ingresos que votó por el PAN, y el porcentaje de beneficiarias de Oportunidades que votaron por él, también se podría explicar como una expresión ya sea de agradecimiento o de miedo a que el programa desaparezca en caso de que triunfe la oposición (véase Palma, 2007). Se puede matizar el impacto de este efecto recompensa señalando que, según la

9. Un estudio acerca del acceso al voto secreto en las elecciones presidenciales de 1994 subrayó esta distinción en términos de las dos formas que asumió el llamado “voto de miedo”. Por un lado, se promovió el miedo en el ámbito *macro*, afirmando que un triunfo de la oposición amenazaba la estabilidad política e económica del país. Por otro, ante la falta de un voto secreto garantizado, como constató un amplio estudio de Alianza Cívica, los mismos votantes individuales podían temer posibles represalias en el ámbito *micro* (Fox, 1999).

10. Esta tendencia resulta confirmada por un estudio estadístico mucho más preciso que compara resultados electorales entre 2000 y 2006 (Serdán, 2006b).

misma encuesta de *Reforma*, 59% de las beneficiarias de Oportunidades reportaron que votaron por otros candidatos. Pero, en general, hay que reconocer que cuando por medio del uso político se está buscando el efecto recompensa, se trata de uno de los diversos instrumentos del juego electoral convencional —siempre y cuando se respeten las leyes electorales respectivas al uso de medios de comunicación y recursos financieros en las campañas.¹¹ Este efecto está reforzado cuando los presupuestos de los programas sociales federales aumentan de manera notable poco antes de las elecciones, como en el caso de 2006.¹²

El segundo ámbito del uso político de los programas sociales se refiere a la focalización de recursos sociales según criterios geoelectorales, esto es: a ciertas regiones o estados, o a organizaciones corporativistas partidistas con experiencia en canalizar apoyos a cambio de votos. En contraste con el ámbito macro, este se puede considerar de escala meso. La focalización geoelectoral de recursos a ciertas zonas, sobre todo a aquellas en disputa, o a organizaciones afines, es conocida en cualquier régimen democrático, a veces dentro de la ley, a veces no. La experiencia del Programa Nacional de Solidaridad entre 1989 y 2004, combinó estas dos formas de focalización política (al respecto, véase Cornelius, Craig y Fox, 1994). Después, estudios documentaron estadísticamente sesgos geoelectorales en la asignación de recursos del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) entre 1997 y 2000.¹³ Sin embargo, las correlaciones entre el número de votos por el partido en poder y recursos asignados a ciertas regiones no señalan ni los posibles alcances, ni los mecanismos precisos de condicionamiento político para *acceder* a dichos recursos. Al mismo tiempo, las operaciones de PROGRESA (después llamado Oportunidades) fueron diseñadas para evitar que organizaciones corporativistas intervinieran en el trato directo con las beneficiarias y, hasta ahora, estudios independientes no han documentado que el programa hubiera promovido mucho condicionamiento partidista directo.

11. En la recta final de la campaña presidencial de 2006, muchos observadores y participantes se fijaron en la enorme campaña publicitaria del gobierno federal, la cual vinculó de manera explícita la permanencia de sus programas sociales con un voto a favor del partido en el poder. Si bien tales instrumentos de intervención mediática por parte de un presidente en turno son convencionales, en términos del juego electoral en México, están prohibidos por las leyes electorales.

12. Según los estudios del investigador Alberto Serdán, las encuestas del gobierno de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) revelan que entre 2004 y 2006: “Para el 10 por ciento de la población con menor poder adquisitivo [...] este grupo recibió de los programas sociales un incremento de 28.3 por ciento” (comunicación electrónica, 22 de abril de 2008).

13. Véanse Rocha Menocal (2001) y Takahashi (2007). De la O encuentra que la presencia de Progresá está relacionada con niveles más altos de participación electoral y de votación por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque la relación entre causa y efecto queda como un interrogante (2006).

Este fenómeno en que votantes *específicos* ven condicionado su acceso a recursos lleva al tercer ámbito, el que se refiere al uso micro de ofertas y amenazas con ciudadanos individuales.¹⁴ Por un lado, el uso de ofertas se complica por la dificultad para monitorear las decisiones electorales de los votantes (la llamada *eficacia política* de la compra del voto), sobre todo debido a la falta de un sistema confiable de monitoreo. Además, aquí entra el reto de cómo medir el peso cultural del contrato informal entre comprador y vendedor, una idea que algunos consideran clave en la persistencia de la compra del voto en otros países. Inclusive, en una situación de compra de votos específicamente *autoritaria* —la inducción respaldada por la amenaza de fuerza—, si el comprador paga al vendedor antes de que este vote, el elector queda implícitamente presionado a demostrar que ha cumplido su parte del acuerdo. Esta dinámica de subordinación puede ser una de las razones por las que, en 1994, se dieran tantas violaciones al voto secreto (los mismos votantes mostraban su papeleta a otros antes de depositarla) (Alianza Cívica y Observación 94, 1994; Fox, 1999).

Aunque varios analistas han comentado sobre el carácter antidemocrático de la compra del voto (Schaffer, 2007), resulta muy difícil precisar su eficacia, dado el problema de cómo monitorear y así inducir el cumplimiento. Si el secreto del voto estuviese garantizado o, mejor aún, si se percibiese como garantizado, en principio los votantes podrían aceptar ofrecimientos y votar de acuerdo con su preferencia. En teoría, suena sencillo. Pero en la práctica los operadores políticos han desarrollado diversas técnicas para lograr que se cumplan sus contratos. Desde aquellas en que el votante puede ser visto de frente al salir de las urnas, hasta el uso de papel de carbón o la entrega de boletas ya marcadas que se cambian por las limpias antes de ir detrás de la cortina (Schaffer, 2007). En general, la capacidad de monitoreo depende mucho de la presencia y la destreza de los operadores políticos en el terreno, no solo de los procedimientos formales de la administración electoral (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004). Además, hay que recordar que aun cuando el voto individual sí es secreto, en la práctica muchos votantes podrían desconfiar de ello en el proceso, en el contexto histórico de un Estado aparentemente todopoderoso. Por ejemplo, algunas encuestas señalan que algunos votantes creen que si un funcionario anota el número de su cre-

14. Como factor transversal, hay una diferencia entre condicionar el acceso a programas sociales y ofrecer en forma *ad hoc* incentivos materiales individuales. En términos conceptuales, hay una diferencia entre politizar el acceso a derechos garantizados por el Estado y ofrecer regalos, lo cual se suele relacionar más con un partido o una organización intermediaria. El primer proceso implica bienes públicos, respaldado por todo el peso de las leyes, las normas y los aparatos estatales, además de que persiste entre periodos electorales. Mientras, el segundo queda relegado a la informalidad y se suele limitar a coyunturas electorales.

dencial de elector, o si le saca una fotocopia, puede llegar a averiguar cómo votaron (PNUD México, 2007c). En este contexto, resulta que varios programas sociales federales, como el Programa de Apoyo a Adultos Mayores en Zonas Rurales, tienen como requisito de inscripción presentar una copia de la credencial de elector. Además, en el trasfondo, hay un hecho indiscutible: los resultados electorales a nivel de casilla son públicos, y si una colonia o comunidad vota mayoritariamente en contra del cacique o gobierno local, estos podrían tomar represalias *colectivas*, como cortar el agua o la luz, o negar fondos municipales, sin tener que averiguar cómo votó determinado ciudadano.

A pesar de la dificultad que existe para medir las diversas formas y combinaciones de compra y coacción del voto, sí se pueden medir algunos indicadores, aunque sean indirectos. El más significativo, o revelador, es la percepción de la garantía del secreto del voto. En el contexto de la herencia autoritaria del sistema político mexicano, no se requiere de mucha intervención para provocar desconfianza con relación a esta garantía.

Cuadro 1. Ámbitos y lógicas del uso político de programas sociales

| Lógicas | Ámbitos | | |
|---------------------------------------|---|---|---|
| | Macro (nacional) | Meso (estatal–regional) | Micro (local) |
| Incentivos positivos | Recompensa por política pública: El apoyo para un programa social produce apoyo para el partido en el poder relacionado con dicho programa. | Recompensa geográfica u organizativa: Focalización geográfica de recursos de un programa a regiones (o a organizaciones corporativistas) seleccionadas para ganar adeptos, sobre todo en regiones competidas. | Oferta individual: Acceso familiar a beneficios materiales a cambio de apoyo político (un contrato informal reforzado por mecanismos que monitorean el comportamiento del votante, como el no garantizar el secreto del voto). |
| Incentivos negativos | Miedo ante posibles cambios en la política pública: Percepción de que el triunfo de un partido opositor implique la terminación de un programa social del que se es beneficiario. | Castigo geográfico u organizativo: Negación de recursos para regiones percibidas como de oposición. | Amenaza individual: Percepción por parte de familias de que podrían perder acceso a programas sociales si apoyan a la oposición (reforzado por mecanismos de monitoreo del comportamiento del votante, como no garantizar el secreto del voto). |
| Relación con la competencia electoral | Competencia político–electoral convencional. | Manipulación antidemocrática. | Coacción autoritaria. |

Si bien el marco conceptual sintetizado en el cuadro 1 subraya diferentes escalas del uso político de programas sociales, conviene corregir inmediatamente una falsa impresión que este marco podría crear. El objetivo de precisar la *escala* de operación no tiene implicaciones de ninguna clase con relación al alcance de cada operación, ni de su radio de acción. Por ejemplo, una estrategia de intervención meso puede tener un alcance nacional, si los fondos de ciertos programas se canalizan a una organización corporativista que actúa a lo largo y ancho de toda una región, como se verá más adelante en el caso del Programa de Vivienda Rural y su apoyo discrecional y focalizado a organizaciones priistas en el sur del país. En principio, dentro del ámbito meso, sea de focalización geográfica u organizativa, la intervención política en los programas sociales puede ser excepcional, al limitarse a unos cuantos programas, organizaciones o regiones, o puede ser amplia y sistemática, al abarcar muchos programas, organizaciones o regiones. Asimismo, el carácter micro de la escala local no indica nada con respecto al *alcance* del despliegue de los instrumentos de compra y coacción del voto, ni con respecto a la fracción del electorado afectado. Además, hay que reconocer que, en la práctica, las mismas categorías conceptuales de las escalas interactúan entre sí. Por ejemplo, y como se verá más adelante, la politización de la asignación meso de recursos a ciertos estados u organizaciones partidistas está estrechamente vinculada con la compra y coacción de votos al nivel local que realizan los respectivos gobiernos estatales y organizaciones partidistas. El rango de los diferentes posibles alcances, o *áreas de influencia*, de cada intervención está resumido en el cuadro 2.

MIDIENDO EL CONDICIONAMIENTO POLÍTICO

En este apartado se revisarán los indicadores relativos a la percepción de la condicionalidad de acceso a programas sociales en elecciones realizadas entre 1994 y 2006, a partir de distintas encuestas. A fin de tener una perspectiva de cambio a través del tiempo se comenzará con los resultados de los informes de los observadores de la organización Alianza Cívica para las últimas tres elecciones presidenciales (1994, 2000 y 2006). Después, para profundizar en torno a los procesos electorales realizados en 2004 y 2005, se verán encuestas prelectorales de FUNDAR, Probabilística y Berumen, y de Oportunidades, seguidas por una encuesta poselectoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Curiosamente, para la jornada electoral de 2006 no hay encuestas disponibles para el público con muestras representativas al nivel nacional y que preguntaran sobre el secreto del voto o la coacción.

Cuadro 2. Alcances y escalas del uso político de los programas sociales

| Alcance | Escala | | |
|---------------------------|--|---|--|
| | Macro | Meso | Micro |
| Nacional | Uso sistemático de publicidad en los medios masivos de comunicación en épocas electorales para inducir el factor recompensa de electores que apoyan la política social. También, los aumentos coyunturales del gasto social. | Programas sociales de alcance nacional que de manera sistemática favorecen a organizaciones corporativistas partidistas (por ejemplo, Vivienda Rural, Adultos Mayores). | Condicionamiento y ofertas sistemáticas a familias para acceder a programas sociales (sin importar si es resultado de una articulación centralizada o no). |
| Regional / organizacional | Focalización de campañas intensivas de publicidad en los medios de comunicación en regiones determinadas. | Condicionamiento sistemático de acceso a programas sociales en regiones o estados enteros. | Condicionamiento y ofertas de programas sociales focalizadas hacia familias miembros de organizaciones corporativistas partidistas. |
| Local | Publicidad partidista asociada a programas sociales en las localidades políticamente clave, donde opera un programa social (por ejemplo, pintar instalaciones o materiales oficiales con colores o símbolos similares al partido). | Entrega sistemática de beneficios a través de operadores políticos de organizaciones corporativistas y partidos políticos. | Condicionamiento y ofertas de programas sociales a familias como iniciativa propia de promotores, vocales o autoridades locales. |

Alianza Cívica

La organización mexicana de observación electoral más reconocida llevó a cabo encuestas en las últimas tres elecciones presidenciales, cuyos resultados aparecen resumidos en el cuadro 3. En sentido estricto (esto es, en términos técnicos), los datos provenientes de las tres elecciones no son del todo comparables entre sí, porque ha habido cambios en el método y el tamaño de la muestra, así como en la precisión de las preguntas. Sin embargo, dado que los datos provienen de la misma organización, ofrecen una visión clara de dos tendencias distintas. Por un lado, muestran que el alcance del problema de la violación del voto secreto ha disminuido de manera notable, pues bajó de 38.6% en 1994 a 10.7% en 2006; por otro, dejan ver que ni las elecciones presidenciales de 2000 ni las de 2006 estuvieron libres de problemas.

Estos resultados, junto con la distancia entre la proporción de violaciones reportadas y la de las casillas con causas específicas identificadas, subrayan las dificultades

Cuadro 3. Violaciones al voto secreto o presión a los votantes (% de casillas observadas)

| Violación | 1994 | 2000 | 2006 |
|---|-------|-------|-------|
| No hubo secreto del voto | 38.6% | | |
| Se presionó a los votantes | 25.2% | | |
| No hubo secreto del voto o se presionó al elector | | 22.3% | |
| Violaciones al voto libre y secreto | | | 10.7% |

Fuente: Almada Mireles (2007); Alianza Cívica (2006a).

que hay para medir el fenómeno con precisión. Además, queda la pregunta acerca de qué se entiende específicamente por una casilla *afectada*. ¿Qué tan extendida tiene que ser la violación para que *cuenta* como tal? ¿Son muchos o pocos los electores afectados? Sin embargo, esta pregunta de manera implícita sugiere una precisión falsa, en lo que se refiere a la interacción entre la fracción de votantes afectados de manera directa, y las percepciones locales más generalizadas respecto a la seguridad del voto secreto. El eje del problema está constituido por las *percepciones* de los votantes, esto es, si el secreto de su voto está garantizado o no. Aunque solo una fracción de los votantes de una casilla fuera afectada, ello tal vez afectaría las percepciones de riesgo de los demás.

Los datos de Alianza Cívica resumidos en el cuadro 4 apuntan hacia tres tendencias. La primera, es que incluso los programas más blindados, como Oportunidades, son percibidos por una franja del electorado como instrumentos de control. La segunda, es que la frecuencia de los intentos de manipulación es mayor en los programas sociales estatales que en los federales. Esta observación nos conduce a la tercera tendencia. Cuando Alianza Cívica preguntó qué partido estaba asociado con estos intentos, los votantes respondieron así: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en más de 70% de las casillas; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en 12.6%, y el PAN en 10.9% (Almada Mireles, 2007). Este resultado señala la complejidad de la problemática en el contexto de un sistema con diferentes partidos en funciones, en distintas instancias del gobierno.

Cuadro 4. 2006: ofertas de compra y coacción previas a la elección, por programa social (% de usuarios entrevistados)

| Programa | Compra | Coacción |
|---------------------|--------|----------|
| Total | 6.0% | 7.0% |
| Programas federales | 5.5 | 6.3 |
| Oportunidades | 6.0 | 6.2 |
| Procampo | 5.3 | 7.8 |
| Seguro Popular | 5.0 | 4.4 |
| Programas estatales | 8.0 | 11.5 |

Fuente: Almada Mireles (2007).

*Estudio del Comité de Transparencia del Consejo Consultivo
de la Secretaría de Desarrollo Social*

Una de las fuentes de datos más rigurosas que existen sobre percepciones de electores y prácticas de condicionamiento político del acceso a los programas es una encuesta comisionada por el Comité de Transparencia del Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual formó parte de un estudio independiente coordinado por Sergio Aguayo. Para nutrir la elaboración de una lista de recomendaciones sobre blindaje electoral en 2006, esta encuesta se enfocó en las elecciones para gobernador en los estados de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz, en 2004 y 2005. Esta encuesta se distingue de otras porque contó con la colaboración de la SEDESOL, por lo cual la muestra también se limitó a personas inscritas en programas sociales federales. Gracias a su tamaño (4,650 entrevistas), los resultados para cada estado son bastante sólidos. La encuesta midió “dos conceptos diferentes sobre el uso político de los programas sociales: uno son las ofertas clientelares [de inscripción en un programa social...] y el otro son las diferentes solicitudes o actos con los beneficiarios ya incorporados a los programas” (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006: 9). Se nota “una percepción pragmática y utilitaria del voto: 47% de los entrevistados está muy de acuerdo con la frase ‘durante las campañas hay que sacar lo que se pueda de los candidatos porque después se olvidan de uno’” (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006: 15). Esta actitud revela un terreno fértil para la compra del voto.

La encuesta encontró que mientras la mayoría de quienes participan en programas sociales en los cuatro estados considera que el voto es secreto (véase el cuadro

5), “5% del total de los entrevistados tiene serias dudas sobre la secrecía del voto y 4% tiene dudas moderadas” (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006: 15). Además:

Los temas donde los entrevistados muestran de forma más contundente sus dudas alrededor del voto político son la obligatoriedad (casi 23% del total de los entrevistados cree que el voto sí es obligatorio), el posible uso del voto cuando una persona no acude a votar (17% cree que los partidos pueden usar el voto del que no acude a votar), la percepción de que en algunos casos es posible saber por quién votó la persona (5% de los entrevistados cree que los partidos o promotores pueden saber por quién votó en la elección) y la idea de que no ejercer el voto puede tener represalias (5% del total de los entrevistados) (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006: 15).

Aun cuando la percepción de que el voto es secreto resulta fundamental para poder resistir la coacción, al mismo tiempo, 5.4% de los encuestados recibió ofrecimientos clientelares que buscaban comprarle su voto. La mayoría mencionó ofertas *ad hoc*, como despensas, servicios específicos, materiales, etc. Sin embargo, en las respuestas espontáneas también aparecieron mencionados los programas sociales:

Cuadro 5. Percepciones sobre el voto en 2004 y 2005

| Frase | Total cuatro estados | | | |
|---|----------------------|----------------|---------------------|-------|
| | Totalmente verdadera | Algo Verdadera | Falsa (dos escalas) | Total |
| El voto en México no es secreto | 5.2% | 3.4% | 91.4% | 100% |
| Cuando uno no acude a votar, los partidos pueden usar nuestro voto a su favor | 9.1% | 7.7% | 83.2% | 100% |
| En ciertos casos, se puede votar con una fotocopia de la credencial de elector | 0.7% | 1.8% | 97.5% | 100% |
| En ciertos casos, el voto de una persona puede ser hecho por otra persona | 0.7% | 0.9% | 98.4% | 100% |
| En algunos casos, es posible saber por quién votó uno | 2.4% | 3.0% | 94.6% | 100% |
| El voto es obligatorio | 10.8% | 11.9% | 77.3% | 100% |
| Cuando una persona no acude a votar, puede tener problemas para realizar ciertos trámites | 2.8% | 2.1% | 95.1% | 100% |

Porcentaje del total de entrevistados en los cuatro estados (n = 4,650).

Fuente: FUNDAR, Probabilística y Berumen (2006).

Uno de los hallazgos más importantes de las encuestas es que, en general, la incorporación a programas sociales se ha convertido en una oferta clientelar importante. Cuando la medimos anclada a las elecciones recientes, encontramos que entre 2% y 3% de la población total entrevistada en cada estado recibió ofertas de incorporación (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006: 20).

79% de la población que recibió una oferta clientelar no sintió ningún compromiso de votar por el candidato o el partido que le hizo la oferta: una cifra alta, pero inferior a la de la población que percibe el voto como secreto (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006: 23).

En sus recomendaciones generales, el estudio concluyó que “los vacíos y debilidades culturales e institucionales [...] abren la posibilidad de que, en las elecciones presidenciales de 2006, se coaccione el voto de entre dos y cuatro millones 300 mil electores” (Aguayo, 2006). Las autoridades de la SEDESOL rechazaron este estimativo y basaron su postura en una extrapolación a nivel nacional de los resultados en los cuatro estados. Reconocieron que en los registros de la SEDESOL, el total de familias incluidas en los programas es de alrededor de 10'000,000, con cerca de 20'000,000 de individuos en edad de votar. “De ahí que se estima que el total de personas que pueden ser manipuladas es de 2.6 por ciento”, es decir, un total de “entre 300 mil y 740 mil”, (Muñoz, 2006). Esta pregunta sobre la proporción de beneficiarios de programas que percibe que su voto puede estar condicionado fue retomada por encuestas internas del programa Oportunidades.

Oportunidades

En 2005, el programa Oportunidades llevó a cabo una encuesta con 830 de las vocales de los entonces apenas creados comités de Promoción Comunitaria, que registró respuestas formuladas antes y después de que participaran en talleres de capacitación. Aunque los materiales de capacitación y de enlace con las vocales promovían un discurso netamente cívico, los resultados de este esfuerzo en 2005 fueron un tanto limitados. Las vocales se percibieron más como personal de apoyo administrativo que como defensoras de las beneficiarias. Aun después de la capacitación, 86% de las participantes no se consideraba como representante de las beneficiarias, 75% no entendía qué es la contraloría social, y “el 67% opina que es falso que los apoyos del programa son independientes de los votos” (Oportunidades, 2006a).

Una segunda encuesta, en 2006, dirigida a 589 vocales que participaron en talleres de capacitación realizados antes de las elecciones, produjo resultados distintos. A

diferencia de la primera encuesta, no se preguntó de manera específica sobre la percepción del condicionamiento político de la permanencia en el programa por sí, por lo que los resultados no son directamente comparables. Previo a la capacitación, 15% de las vocales consideraba que si alguien las quiere obligar a votar por un candidato o partido político, deben “no decir nada y votar por quien tú quieras” (Oportunidades, 2006b). Parece que la capacitación ese año tuvo mayor impacto, porque 97% dijo que “sí” cuando les preguntaron si se considera que como titular de Oportunidades deben “votar por quien tú quieras, libremente”, y 96% sabe que “no pasa nada” si no votan por quien les dicen (Oportunidades, 2006b). Debido a que se refieren a vocales capacitadas, estas cifras indican un piso mínimo, más que un techo, con respecto a su posible representatividad del universo total de beneficiarias de Oportunidades. A pesar de que la abrumadora mayoría se identificó como votante libre, ambas preguntas en conjunto todavía arrojan una población estimada de 150,000 a 200,000 familias participantes que perciben que su permanencia en el programa está condicionada a su voto.

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo—Encuesta Nacional
de Protección de Programas Sociales*

Una encuesta comisionada por el PNUD, técnicamente la más rigurosa sobre el tema en 2006, dividió su muestra (por todo, 8,815 votantes) entre votantes con y sin acceso a programas sociales federales (PNUD México, 2007c). La encuesta se llevó a cabo poco después de las elecciones presidenciales y enfatizó en actitudes hacia los derechos como votantes, las violaciones electorales y la compra de votos. Las preguntas sobre la compra del voto se dividieron entre “directas y indirectas”. La pregunta indirecta fue si se “sabe de intercambio de obra pública o servicio” por el voto. Las preguntas directas, en cambio, se refirieron a las propias experiencias de los votantes. La pregunta indirecta permitió a los votantes reportar el problema sin tener que “confesar” que ellos mismos hubieran participado.

El cuadro 6 muestra que hay dos tendencias principales. El indicador indirecto sugiere que el intercambio de votos por favores tiene un peso significativo, aunque la misma formulación de la pregunta es lo suficientemente amplia como para que la respuesta refleje una combinación de compra de votos individuales con promesas electorales de obras para colonias o comunidades determinadas, cosa que lo acercaría más a “*pork barrel politics*” que a la inducción o coacción individualizada de votantes. Aun así, resulta interesante que los no beneficiarios perciban al intercambio de votos como un fenómeno más común que los beneficiarios de programas sociales.

Cuadro 6. Indicadores de compra y coacción de voto (2006)

| Indicador | Beneficiarios (n = 4,446) | No beneficiarios (n = 3,022) |
|--|------------------------------|---------------------------------|
| Sabe de intercambio de obra pública o servicio | 10.0% | 14% |
| Fue condicionado a asistir a un mitin | 3.9% | |
| Le pidieron que votara por un partido o candidato | 1.7% | |
| Lo presionaron para que votara por un partido o candidato | 1.3% | |
| Lo presionaron para que votara por un partido o candidato a cambio de su permanencia en el programa social | 0.8% | |
| Le ofrecieron algo a cambio del voto | | 10.5% |
| Le hicieron un regalo como proselitismo político | | 5.8% |

Fuente: Vilalta Perdomo (2007: 16, 22), basado en la Encuesta Nacional de Protección de Programas Sociales (Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales, ENAPP, PNUD México, 2007c).

La encuesta enfatizó en el conocimiento de los derechos y encontró que los beneficiarios de programas sociales sabían mucho acerca de los instrumentos de protección de los programas sociales: que existen reglas definidas, listas públicas de beneficiarias e instancias de contraloría social, así como el derecho para denunciar el condicionamiento político de acceso a los programas (para detalles, véase PNUD México, 2007c). Para profundizar en el análisis de las actitudes de los votantes respecto a la intención de compra de votos, la encuesta preguntó por la postura ante el hecho de votar a cambio de un regalo. Al respecto, encontró que poco más de uno de cada diez votantes cree que al aceptar un regalo, se compromete su voto, con pocas diferencias entre beneficiarios y no beneficiarios. En cuanto a si los beneficiarios perciben su acceso a los programas como un regalo o un derecho, casi 80% informó que hay reglas establecidas que definen el acceso y que se tiene el derecho si se cumple con los requisitos (PNUD México, 2007c).

Los resultados resumidos en el cuadro 7 confirman la hipótesis formulada después de las elecciones de 2000, con respecto a la creciente capacidad y disposición de la ciudadanía a rechazar los intentos de manipulación electoral (Cornelius, 2002; Schedler, 2004b). Sin embargo, al menos 11% de los encuestados parece todavía vulnerable a la compra del voto, una proporción en apariencia mayor al estimativo basado en la encuesta de FUNDAR, Probabilística y Berumen señalada (2006).

Cuadro 7. Postura ante votar a cambio de un regalo

| Respuesta | Beneficiarios | No beneficiarios |
|--|---------------|------------------|
| Al aceptar un regalo se compromete el voto | 11.3% | 10.9% |
| Se vale votar por quien uno quiera | 84.2% | 83.1% |
| No sabe | 2.6% | 1.2% |

Pregunta: ¿Qué concuerda más con su manera de pensar?

Nota: No se incluye NR. Tamaño de la muestra: B (5,254); NB (3,319).

Fuente: Cuadro 4.14, PNUD México (2007c).

Al preguntar sobre el secreto del voto, la encuesta del PNUD estructuró las posibles respuestas en términos de diferentes grados de confianza. Los resultados resumidos en el cuadro 8 indican altos niveles de desconfianza. Poco después de las elecciones de 2006, solo una leve mayoría de 54% tenía plena confianza en el secreto del voto, mientras 17.2% reportó desconfianza. Sin embargo, la representatividad de los resultados es limitada, porque la encuesta no les planteó la pregunta a los beneficiarios de programas sociales sino a los no beneficiarios.

Como en muchas de las encuestas de esta índole, los resultados de la encuesta del PNUD se prestan a diversas interpretaciones. Los optimistas podrían enfatizar en aquellos indicadores que dan a entender que ha crecido relativamente la cantidad de electores que expresan su experiencia de libertad política, mientras que los pesimistas quizá prestarían más atención a la persistencia de la compra-venta de votos y de la desconfianza hacia el secreto del voto.

ORGANIZACIONES CORPORATIVISTAS Y LA POLÍTICA SOCIAL

Los múltiples programas sociales del gobierno mexicano tienen diversas características institucionales. Estas van desde programas técnicamente muy sofisticados y avallados por organismos internacionales, como Oportunidades, hasta los heredados de estrategias de políticas públicas de los años setenta, como Liconsa y Diconsa, pasando por otros más discrecionales, que responden de manera directa a demandas políticas, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el Programa de

Cuadro 8. Confianza en el secreto del voto entre la ciudadanía no beneficiaria de programas sociales federales

| Respuesta | Población encuestada no beneficiaria |
|------------------------|--------------------------------------|
| Totalmente confiado | 54.4% |
| Algo confiado | 25.6% |
| Algo desconfiado | 12.1% |
| Totalmente desconfiado | 5.1% |
| NS | 1.5% |
| NR | 1.3% |
| Total | 100% |

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) Tamaño de la muestra: NB (2,782).

Nota: Esta pregunta solo se aplicó a no beneficiarios. Fuente: Cuadro 5.12, PNUD México (2007c).

Empleo Temporal, el de Apoyo a los Adultos Mayores en Zonas Rurales, el de Apoyos a la Comercialización y el de Vivienda Rural. Todos estos programas varían mucho en términos de su respectiva vulnerabilidad a la manipulación electoral. Por ejemplo, el mencionado estudio que comisionó el Consejo de Transparencia de la SEDESOL, encontró pocos huecos en el blindaje electoral de Oportunidades, pero muchos sesgos en la asignación de recursos entre los beneficiarios de Liconsa (Serdán, 2006a y 2006b).¹⁵ Ahora bien, si en la sección anterior se compararon diferentes radiografías acerca de las percepciones de los votantes, en esta sección, donde se estudian los persistentes huecos en el blindaje electoral, se ofrece un análisis de un caso institucional, que es uno de los programas sociales más explícitamente politizados, el de Vivienda Rural, operado por la SEDESOL y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

15. Inclusive, se podría considerar la hipótesis de que la dirección de Oportunidades logró evitar la manipulación partidista gracias a su propio *blindaje* respecto al *resto* de la SEDESOL, cuyos altos mandos no intervinieron en sus decisiones internas, lo que dejó el programa en manos de una gerencia dominada por funcionarios sin compromisos partidistas, según el ex coordinador de Oportunidades (entrevista, Rogelio Gómez Hermosillo, México, 27 de abril, 2007). Esta interpretación es consistente con un estudio independiente que documentó el peso de una corriente cívica dentro del liderazgo del programa entre 2000 y 2006 (Hevia de la Jara, 2007b).

El Programa de Vivienda Rural nació como resultado de las negociaciones en torno a la instrumentación del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), firmado en 2003 entre la administración de Vicente Fox y varias organizaciones campesinas nacionales. El ANC, por el cual se intentaba responder a la amplia protesta e incidencia del movimiento “El Campo No Aguanta Más”, planteó un cambio en las políticas públicas orientadas al desarrollo rural del país y, por lo mismo, se diseñó con la activa participación de diversas organizaciones campesinas, tanto corporativas como autónomas. El ANC contiene más de 280 acuerdos puntuales, que incluyen varios sobre la vivienda rural.

Al principio, el diseño del programa se negoció de manera directa entre representantes de las organizaciones campesinas nacionales y la Secretaría de Gobernación, en representación del gobierno federal. Entre las organizaciones campesinas representadas, se encontraban tanto aquellas de tipo tradicional (corporativistas afiliadas al PRI), otras con vínculos a partidos del centro-izquierda (PRD, Partido del Trabajo, PT), como aquellas más autónomas (muchas agrupadas en el movimiento “El Campo No Aguanta Más”). En esas primeras reuniones, que se llevaron a cabo en 2003, los representantes campesinos y el ejecutivo acordaron las reglas de operación para el Programa de Vivienda Rural y negociaron la asignación del presupuesto autorizado (en términos porcentuales) a cada organización firmante del ANC, donde supuestamente 50% del total del presupuesto asignado se debía distribuir entre las organizaciones firmantes. Eso, porque las reglas de operación negociadas dejaron abierta la posibilidad de que, en la realidad, las organizaciones campesinas fueran las *operadoras* del programa (no el gobierno). Es decir, las organizaciones iban a seleccionar de manera directa a los beneficiarios, vigilar la aplicación según sus reglas de operación, entregar los recursos correspondientes y elaborar los informes correspondientes.¹⁶

Las reglas de operación acordadas en esos momentos especificaban que el programa iba a proporcionar los materiales necesarios para realizar la construcción de viviendas nuevas, el mejoramiento o la expansión de las viviendas, tales como cemento para construir pisos firmes, láminas para mejorar techos y ladrillos para construir paredes. Los responsables de levantar el “padrón de beneficiarios” y contratar las empresas proveedoras de materiales serían las mismas organizaciones campesinas. Así, estas identificarían a los miembros de su organización o de la comunidad donde tenían influencia que necesitaban construir o mejorar sus viviendas, integrarían los expedientes o documentos requeridos, tramitarían su inscripción al programa y, una

16. Esta sección se basa en múltiples entrevistas de Libby Haight con participantes directos en estas negociaciones, tanto a nivel nacional como regional, entre 2003 y 2007.

vez contratados los materiales con los proveedores, procederían a entregárselos. Para ello, parte del presupuesto del programa se entendería como un subsidio, vía las organizaciones, mediante una serie de trasferencias, cuyo monto se estimaría de acuerdo con el nivel de negociación que cada organización estableciera con los funcionarios de la SEDESOL y el FONHAPO.

Varias de las organizaciones representadas en esta primera comisión, sobre todo las del movimiento “El Campo No Aguanta Más”, lucharon para que, en primer lugar, los recursos se compartieran entre organizaciones campesinas tanto firmantes como no firmantes del ANC. Ello debido a que algunas organizaciones campesinas no habían firmado el ANC por varias razones, pero habían participado en el movimiento social que abrió el espacio para que este se negociara y tenían una presencia importante en sus regiones, además de que el movimiento más amplio buscaba generar cambios que beneficiaban a la población rural en general. La otra batalla que se libró fue para que el mecanismo de entrega de los beneficios del programa *no* consistiera en la entrega de recursos fiscales (casi un cheque en blanco) a las organizaciones “a fondo perdido” sino que más bien fuesen beneficios en especie, préstamos que se tendrían que recuperar, o que las organizaciones crearan fondos específicos para vivienda, pero que los recursos se aplicaran para otros beneficiarios. Este segundo punto se argumentó de manera enfática por parte de los líderes de organizaciones autónomas, porque la trasferencia directa de recursos a las organizaciones corría el riesgo de financiar las viejas prácticas clientelares de las organizaciones corporativistas.

Al final, mientras los representantes inconformes con las negociaciones ganaban la primera batalla al permitirse que se inscribieran organizaciones no firmantes del ANC, la segunda batalla se perdió por completo. Organizaciones corporativistas y el gobierno federal acordaron que el mecanismo para la entrega del beneficio sería en forma de dinero, y directo a las organizaciones. Además, la primera batalla se ganó solo de manera parcial, debido a que a las organizaciones no firmantes del ANC no se les dio un acceso parejo al programa. Las organizaciones corporativistas, sobre todo la Confederación Nacional Campesina (CNC) y las demás agrupadas en el Congreso Agrario Permanente (CAP), fueron mejor recibidas por el gobierno (a puertas cerradas) y lograron controlar la mayoría de los recursos, dejando poco para las demás organizaciones que habían formado parte de la comisión original.¹⁷ Así, entonces, arrancó el Programa de Vivienda Rural, que se encargó a la Secretaría de

17. El CAP es una coalición de organizaciones campesinas, la mayoría partidista y de alcance nacional, que fue convocada por el presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989 para concertar con el gobierno.

Desarrollo Social (que poco había tenido que ver con su elaboración), y sin reglas de operación claras ni precisas.

Hacia fines de 2003, dentro de la Cámara de Diputados se impulsó la creación de la Comisión Especial para el Seguimiento al ANC, para que las negociaciones sobre los programas creados como parte de este se hicieran con la participación de los diputados (notablemente ausentes en la primera etapa). Varios diputados y representantes campesinos intentaron promover cambios en las reglas de operación del Programa de Vivienda Rural, para que el mecanismo de entrega implicara un mayor control y fiscalización sobre el uso de los recursos una vez entregados. Pero otra vez perdieron la batalla. Las reglas de operación originales siguieron vigentes y estas no precisaban de ninguna manera cómo se debían repartir los recursos entre los beneficiarios, dejando que la incorporación al padrón estuviese a discreción de las organizaciones. Los únicos cambios que ocurrieron consistieron en que la SEDESOL encargó el programa al FONHAPO, aunque las instancias *ejecutoras* del programa seguirían siendo las organizaciones, y en que al programa podrían acceder otras organizaciones sociales además de las campesinas.

Mediante investigación de campo y entrevistas con representantes de organizaciones operadoras del programa, se ha logrado establecer que no solo se siguió dando un trato preferencial a organizaciones priistas (aquellas con mayor poder de negociación a nivel federal) sino también que el mecanismo de entrega de los beneficios no fue parejo para todas las organizaciones participantes. Algunas organizaciones, sobre todo las corporativistas, recibieron los recursos mediante un depósito en su cuenta bancaria, mientras que otras tuvieron que tramitar los materiales requeridos directamente con el FONHAPO para que este, a su vez, les pagara a los proveedores. Sin embargo, la selección de los beneficiarios y de las acciones a realizar se dejó *totalmente* a discreción de las organizaciones campesinas. Una vez entregados los recursos a las organizaciones o a los proveedores, el FONHAPO y la SEDESOL dejaron de monitorear el gasto. Si existe una evaluación externa del Programa de Vivienda Rural para el año fiscal 2004, no está en el dominio público —a diferencia de la mayoría de los programas de la SEDESOL.

Es claro que estos mecanismos para la operación del programa dejaron huecos enormes que permitieron que este fuera manipulado con fines tanto corporativistas y clientelares como lucrativos, para las mismas organizaciones. Debido a que, una vez entregados los recursos a las organizaciones, el gasto no se monitoreaba, la organización fácilmente los podía *redistribuir*: quitarles una parte de lo que les correspondía a los beneficiarios y quedarse con ello, en algunos casos para recuperar los gastos de papelería y gestión. Además, según los reportes de campo, algunas organizaciones

solían cobrarles a los beneficiarios una cuota aparte para inscribirlos en el programa (en promedio, unos \$1,000 pesos por beneficiario). Así, el programa, a partir de su diseño y sus mecanismos de entrega de recursos, dejó abierto un amplio espacio para que las organizaciones lo utilizaran para fines clientelares. Aunque en este caso eran las organizaciones las que actuaban en forma clientelar, no el gobierno, la gran mayoría de las organizaciones, sobre todo las que más recursos recibieron del Programa de Vivienda Rural, tenían fuertes intereses electorales debido a sus vínculos partidistas. Un promotor de desarrollo rural apartidista del estado de Guerrero lo comentó así: “Es un clientelismo hacia la organización [...] pero *se entiende* que es a la clientela política a quienes se dirigen”.¹⁸

Históricamente, el campo ha sido terreno del quehacer de las centrales campesinas afiliadas al PRI. Pero también varias organizaciones campesinas afiliadas al PRD lograron ganar acceso al programa, entre ellas algunas pertenecientes al CAP. Y los dirigentes del PAN no se quisieron quedar atrás. Varios se dieron cuenta de que, para tener acceso a los recursos entregados a organizaciones campesinas, tenían que inventar una estrategia para extender su presencia organizativa y electoral en el campo. En el contexto de las negociaciones sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2004, dice José Reveles que a los panistas:

Les llamó mucho la atención que hubiera tanta rebatinga y tan marcado interés de las organizaciones y partidos —sobre todo PRI y PRD— por incrementar en el presupuesto original enviado por el Ejecutivo las cantidades del erario que deberían ser destinadas a los habitantes del campo. Fue cuando los diputados federales de Acción Nacional tuvieron conciencia plena de que no contaban con vasos comunicantes ni con estructuras receptáculo para esas millonarias entregas de dinero (2006: 59).

Reveles, que es periodista de *El Financiero*, sigue describiendo con lujo de detalle cómo el PAN empezó a formar cientos de organizaciones para poder acceder a los recursos destinados al campo.

Más aún, documenta cómo el grupo parlamentario del PAN puso en marcha la creación de una “CNC azul” y cita un documento interno del grupo parlamentario que dice que la intención era: “Integrar a la población del campo mexicano a organizaciones civiles identificados con Acción Nacional [...] y crear contrapesos a la ges-

18. Entrevista, 7 de junio de 2007.

tión social que hacen el PRI y el PRD en el sector agropecuario, campesino y rural” (Reveles, 2006: 43). Luego describe:

La misión de la capacitación era crear cuadros militantes panistas en todo el país que desarrollaran modelos sociales y organizaciones “para aprovechar y ejecutar programas federales en beneficio de personas, grupos de la sociedad civil y productores agropecuarios, ganaderos y acuicultores que apoyen en procesos electorales al PAN” (Reveles, 2006: 43).

Asimismo, documenta cómo el PAN logró reclutar activistas priistas con experiencia en la operación de centrales campesinas, a fin de aprender a tender puentes entre el partido y las bases campesinas a través del control de los recursos asignados al desarrollo rural. Después, profundiza en los conflictos que surgieron al interior del PAN cuando ciertos diputados intentaron desviar estos recursos directamente a las arcas de sus campañas electorales, en lugar de invertirlos en construir bases sociales.

Para el año fiscal 2005 empezó a aparecer más información sobre la operación real del Programa, a través de una evaluación externa que realizó El Colegio Mexiquense, que de alguna manera comprobó y señaló estos tipos de maniobras por parte de las organizaciones participantes. Para 2005, cambiaron las reglas de operación; el programa comenzó a ser operado de manera directa por la SEDESOL, ya no el FONHAPO. Además, la evaluación con claridad dice que, para empezar, existía un trato clientelar entre la SEDESOL y las organizaciones (Conde Bonfil, 2006: E-15). Ello se nota en la distribución de las acciones entre las organizaciones, tema cuyos detalles trata la evaluación en forma bastante limitada; en cambio, sí detalla la cantidad de viviendas que supuestamente inscribieron las organizaciones al programa, aunque estos datos no son del todo representativos acerca de cómo se entregaron los recursos. Es de notar que la CNC, la Fundación Campesina para el Desarrollo Rural (FUCADER, brazo financiero de la CNC) y la organización Federación de Productores Agropecuarios, Forestales y Pesqueros, AC (FENPA) recibieron más recursos que las demás organizaciones.¹⁹

19. La evaluación muestra que estas tres organizaciones juntas realizaron 33,932 proyectos dentro del programa, lo que representa 34.5% del total de las viviendas trabajadas (ese año más de 70 organizaciones participaron en el programa) (Conde Bonfil, 2006: C-41, 42, 44, 45, 48 y 49). La CNC y la FUCADER juntas inscribieron 25,304 beneficiarios, o sea 25.7% del total, y la FENPA inscribió 8,628 (Conde Bonfil, 2006: C-41, 42, 44, 45, 48 y 49).

En varias ocasiones, la evaluación también señala claramente que el diseño del programa dejó abierta la posibilidad de que las organizaciones ejecutoras utilizaran los recursos con fines clientelares (o sea, para propósitos políticos); pero además que hay una ausencia total de mecanismos de contraloría social, que les permitiesen a los beneficiarios quejarse de cualquier abuso (Conde Bonfil, 2006: B-21, F-7, H-1 y E-37). A este respecto dice:

[...] se denota simplemente una falta de responsabilidad de las [Organizaciones de la Sociedad Civil] OSC con el [Programa de Vivienda Rural] PVR con la población así como un manejo clientelar del programa —o al menos político con el criterio de obtener del gobierno *cualquier cosa*— y sin tomar en cuenta las necesidades reales de la población (Conde Bonfil, 2006: E-14).

En 2006, otra vez cambiaron las reglas y el programa quedó otra vez a cargo del FONHAPO. Al mismo tiempo, se descentralizó su operación a los estados y municipios. Las organizaciones campesinas y sociales se convirtieron, entonces, en “instancias auxiliares” del programa, mientras se establecía una serie de candados relativos a los trámites, con lo cual se complicaba el acceso a este. Además, entre los cambios que se introdujeron a las reglas de operación figuraba que por primera vez una persona podía solicitar un apoyo de manera directa, sin tener que hacerlo a través de una organización.

No obstante, la evaluación externa realizada en 2006, que también hizo El Colegio Mexiquense, muestra que a pesar de los cambios introducidos en el acceso al programa, la gran mayoría de los apoyos se siguió entregando a través de las organizaciones (Conde Bonfil, 2007: E-5 y 6). Dicha evaluación no incluyó información específica sobre la distribución de recursos entre las organizaciones. Sin embargo, en varias ocasiones menciona que a pesar de los cambios en las reglas, el programa sigue siendo utilizado con fines clientelares por parte de las organizaciones. Por ejemplo, dice: “La injerencia de las [Organizaciones Campesinas] OC desvirtúa el fin del PVR y lo reduce a una práctica clientelar [...] Los cada vez mayores presupuestos otorgados a este Programa sólo sirven para dar ‘aspirinas contra el cáncer’ y *para aumentar el poder político de estas organizaciones*” (Conde Bonfil, 2007: D-11, el subrayado es de los autores). Incluso, eleva el tono de su dureza contra el programa y su uso clientelar por parte de las organizaciones, acusando a ambos de estar fortaleciendo la corrupción (Conde Bonfil, 2007: F-3). Concluye que el trato que le dan las organizaciones al programa está lejos de cumplir con los objetivos de este y recomienda que sea cancelado, y, más bien, se cree un vertiente rural dentro de otro programa guber-

namental de apoyo para la vivienda principalmente urbana, que se llama “Tu Casa” (Conde Bonfil, 2007: F-16).

Estas conclusiones son respaldadas por datos internos del propio FONHAPO. Los autores de este texto recibieron una lista interna de la gerencia central de la dependencia que presenta y clasifica las organizaciones beneficiadas por el Programa Vivienda Rural, explícitamente según lo que en el FONHAPO identifican como su afiliación partidista. Estos datos hacen referencia a los ocho estados del sur del país y demuestran cómo los altos mandos del FONHAPO tomaban en cuenta lo que ellos consideraban como las lealtades partidistas de las organizaciones campesinas en el proceso de la asignación de recursos (véase la gráfica 1).²⁰

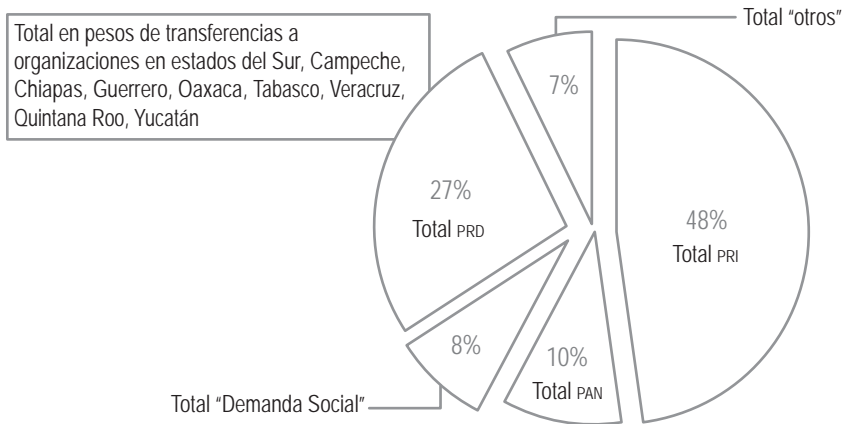
En la gráfica 1, las principales organizaciones que representan cada partido (según los funcionarios de la dependencia) son, entre otros: la CNC y la FUCADER para el PRI; la Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social, UNIMOSS, para el PAN, y varias organizaciones afiliadas al CAP, como la Central Campesina Cardenista —CCC—, y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas, UNTA, para el PRD. En la categoría “Otros” (que está subrepresentada), se ubican algunas organizaciones no partidistas, como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA). La categoría “Demanda social” se refiere a un fondo que estaba destinado a organizaciones que no cumplían con la nueva tramitología, en su mayoría panistas. Esa categoría contemplaba tres niveles de “demanda”, donde según un ex funcionario de FONHAPO, su jefe señaló:

Demanda social 1.- Tienen asegurados los apoyos a pesar de no contar con las cartas. Interés de la Secretaría de Sedesol.

Demanda social 2.- Están consideradas, si hay disponibilidad presupuestal. Compromisos de los Subsecretaría de Sedesol y,

20. Además, un ex funcionario del FONHAPO explicó que en 2006 la dependencia cambió las reglas de operación en una forma que reforzaba el sesgo de la asignación de recursos hacia organizaciones priistas (las cuales tienen más experiencia navegando en la burocracia que las organizaciones campesinas panistas). El FONHAPO estableció nuevos trámites, mucho más enredados que los anteriores. Así, una organización requeriría de varios papeles adicionales para establecer su legitimidad (como una carta de liberación), cosa que le complicó bastante el acceso a las recién creadas organizaciones campesinas del PAN. Al final, según este mismo ex funcionario, en su mayoría, las organizaciones meramente panistas tuvieron que buscar acceso a recursos de otros programas del FONHAPO donde los requisitos documentales eran menores, porque no cumplían con lo establecido para acceder al Programa Vivienda Rural.

Gráfica 1. Afiliaciones partidistas, según el FONHAPO, de las organizaciones operadoras del Programa Vivienda Rural, 2006, en ocho estados del sur



Fuente: Dirección General, FONHAPO, 2006, datos internos.

Demanda social 3.- No me importa si se apoya o no. Sin compromisos, aparecen porque recibieron apoyos en 2005.

Las delegaciones conocen los tres niveles de la demanda social.²¹

Si bien no hay suficiente evidencia para comprobar en qué medida otros programas operaron en una forma parecida, hay señales muy similares para el Programa de Apoyo de los Adultos Mayores en Zonas Rurales, también operado por la SEDESOL y creado a través del Acuerdo Nacional para el Campo (Fox y Haight, 2006). Los pagos para adultos mayores también se distribuyeron entre organizaciones campesinas a puerta cerrada y, otra vez, sin mecanismos de fiscalización externa o social una vez entregados los recursos. Estas experiencias muestran que, a pesar de los esfuerzos a favor del blindaje de los programas sociales más conocidos, todavía persisten las viejas prácticas del uso clientelar y corporativista en otros programas, más pequeños y menos visibles. Aunque estos últimos tienen menos cobertura y presupuesto, tienen el efecto de sostener las capacidades clientelares de organizaciones sociales partidistas.

21. Mensaje electrónico, ex funcionario del FONHAPO, 7 de junio de 2007.

EL FEDERALISMO COMO ESLABÓN DÉBIL EN EL BLINDAJE ELECTORAL

Buena parte del debate público sobre el posible uso electoral de los programas sociales durante la administración de Fox giraba en torno a programas federales de alto perfil, como Oportunidades. Retrospectivamente, parece que la búsqueda de puntos vulnerables hubiera sido más productiva en otros ámbitos, como en el caso del mencionado Programa de Vivienda Rural, o en programas de una larga trayectoria y de mayor escala, como Liconsa, cuya sesgo hacia el PRI en 2004 y 2005 fue ampliamente documentado por el estudio de Fundar (Serdán, 2006a y 2006b). Además, los gobiernos estatales influyen mucho en la asignación final de una porción creciente de los fondos sociales federales. En este ámbito, los puntos vulnerables incluyen desde los innumerables operadores políticos en la nómina del sistema educativo (maestros *fantasma*), hasta la manipulación de los recursos de inversión para infraestructura y proyectos sociales asignados a los municipios. Estos programas dejan un amplio margen de discrecionalidad para que un gobernador pueda premiar o castigar a autoridades municipales a través de diversos mecanismos aparentemente administrativos y fórmulas opacas en la asignación, así como trabas burocráticas, retrasos en los desembolsos y amenazas permanentes de auditorías.

El peso creciente de los gobiernos estatales en la asignación de recursos para programas sociales dificulta la investigación independiente, porque pocos estados tienen leyes de acceso público a la información comparables con los nuevos estándares federales (al menos hasta 2008). Inclusive, varios intentos de monitorear los flujos de recursos federales han encontrado tropiezos al llegar a los estados, como en el caso del estudio de los recursos supuestamente dedicados a la prevención de la mortalidad materna (Díaz Echeverría, 2006). Además, al considerar el posible uso plenamente político del gasto público en contextos electorales estatales, una posible investigación oficial sobre ello correspondería a instancias electorales y judiciales estatales —que suelen depender de manera directa del gobernador.

El análisis del uso electoral de programas gubernamentales es aún más complicado cuando los gobiernos federales y estatales están controlados por partidos distintos. Los términos dominantes del debate público suelen suponer que es el partido en el poder federal el que asigna los recursos públicos a fin de apoyar a sus propios candidatos. Sin embargo, días antes de las elecciones para gobernador de Oaxaca en 2004, mandos medios de la SEDESOL documentaron el desvío sistemático de recursos federales a favor del PRI. Este desvío por parte del gobierno estatal se documentó mediante un proceso de “transparencia interna” al interior del gobierno federal. Funcionarios de la SEDESOL en el Distrito Federal comisionaron un estudio, hecho por

personal de campo de la Delegación SEDESOL en Oaxaca, titulado “Los programas de desarrollo social en Oaxaca y el uso político partidista del PRI con la colaboración de funcionarios de la SEDESOL estatal”. A continuación, siguen extractos del respectivo análisis interno acerca del carácter sistemático de la manipulación política de los programas sociales federales:

[...] una constante ha caracterizado en los últimos tres años la ejecución de los programas de la Sedesol y la aplicación de los recursos federales que es el uso político de los mismos por parte del gobierno del estado, favoreciendo a organizaciones sociales y ayuntamientos priístas para mantener y ampliar su base social cautiva. La desviación de recursos públicos federales no solo contribuyó al ascenso de Murat al gobierno del estado, también ha coadyuvado a la elección de diputados al congreso local, federal y al senado de la república, así como a la elección de presidentes municipales, por ello no es una sorpresa que actualmente estén siendo utilizados para apoyar la campaña del candidato del PRI a la gubernatura del estado Ulises Ruiz O.

El fortalecimiento y ampliación de la cobertura de las organizaciones sociales priístas, así como la cooptación y control de los liderazgos de izquierda por la vía económica con recursos públicos, ha sido durante el periodo de gobierno de Murat una alta prioridad para tratar de legitimar a su gobierno [...]

[...] llegando incluso a la creación de partidos políticos con la utilización de los recursos públicos, como lo es el caso del Partido de Unidad Popular que ha sido favorecido ilimitadamente por Murat, liderazgos que también se han enriquecido con los recursos públicos.²²

Lo preocupante para la SEDESOL lo constituye el hecho de que directa e indirectamente se contribuye a y se facilita el desvío de recursos, su pretexto del subejercicio presupuestal, el blindaje electoral y la amenaza de tomas de instalaciones, circunstancia a la que no es ajena la red de colaboradores de la delegación hacia el gobierno del estado que llevan actuando varios años con deslealtad y la mayor impunidad.

A pesar de que la Secretaría ha tomado cartas en el asunto con la destitución de Delegados y Subdelegados, los esfuerzos seguirán siendo insuficientes en tanto no

22. Nota de los autores: en las elecciones para gobernador de 2004, este nuevo partido obtuvo un porcentaje de votos mayor a la diferencia que separaba al primer y segundo lugar, lo que inclinó la balanza hacia el PRI.

se vaya a fondo desde la decisión central en la depuración de los funcionarios que han sido cómplices de la inmoralidad y la corrupción, en tanto no se corrijan las prácticas internas que facilitan el modo de operar del gobierno del estado y en tanto no se tomen medidas que permitan que los recursos lleguen realmente a su destino final.

A unos días de que se realice la elección para gobernador y congreso local, puede anticiparse, en caso de llegar a la gubernatura el candidato del PRI, un Oaxaca sumido en los próximos años en la violencia y la inestabilidad sociopolítica permanente.

Después de esta observación profética, el documento precisó una larga lista de mecanismos administrativos que la red de aliados del gobernador utilizaba para desviar recursos, incluyendo los nombres, apellidos y cargos de los operadores clave, que incluían hasta funcionarios inhabilitados que habían trabajado en altos puestos del gobierno estatal. Según uno de los funcionarios que preparó el estudio, este documento fue entregado a las oficinas centrales de la SEDESOL, pero fue archivado sin que se produjera ninguna acción o respuesta por parte de sus mandos superiores.²³

Al final de este tercer eje empírico, vale la pena preguntarse *por qué* se da en los hechos esta alianza entre el PAN a nivel federal y el PRI a nivel estatal. De entrada, se podría responder que se debe a la gran capacidad de veto que tiene un gobernador fuerte, pero la autonomía audaz de un gobernador no es la única explicación posible. En la lógica electoral de un sistema tripartita, en la cual se gana la presidencia por una mayoría simple de votos al nivel nacional, el partido en el poder podría facilitar su reelección si promueve la competencia entre los partidos situados en segundo y tercer lugar, y aumenta así la ventaja del primero sobre el segundo. Esta división del voto de la oposición se dio justo en Oaxaca en las elecciones para gobernador en 2004.

23. Un año después, ese funcionario facilitó una copia del documento a investigadores académicos, como elemento dentro de un estudio sobre la transparencia y la rendición de cuentas, bajo la condición de conservar su anonimato. Los investigadores, al conocer el documento, intentaron poner a prueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) solicitándolo a la SEDESOL y señalando su título exacto en la solicitud (número de folio: 0002000016905). Pero la Secretaría negó la existencia del documento y respondió oficialmente que el estudio solicitado no era un “documento oficial” —ni podía serlo— por la naturaleza de su contenido. La SEDESOL argumentó que le estaría prohibido elaborar un documento con ese contenido, porque documenta actividades que son ilegales. El documento completo está en el dominio público como parte del expediente de un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), núm. 730/05. Para más detalles, véase Fox y Haight (2007a).

CONCLUSIONES

Este texto ha revisado diversas fuentes de evidencia empírica relativa a tres puntos vulnerables en el blindaje electoral de los programas sociales: la percepción del condicionamiento del voto, respaldada por la percepción de que el secreto del voto no estaba garantizado; la operación de programas sociales federales que favorecían a organizaciones corporativas afiliadas al PRI (y la llamada “CNC azul”), y el uso de fondos sociales federales por parte de autoridades estatales, también para favorecer a organizaciones partidistas afines a un gobernador. Si bien la evidencia presentada acerca de los últimos dos huecos se limitaba a un caso de cada uno —el programa de Vivienda Rural y el gobierno del estado de Oaxaca—, el hecho de que las autoridades federales estuvieran muy conscientes de sus sesgos políticos y no actuaran, sugiere al menos que no se puede suponer que fuesen casos excepcionales o aislados. Solo investigaciones adicionales acerca de otros programas sociales y otros de otros estados pueden documentar el alcance del fenómeno persistente de la canalización de recursos sociales a través de organizaciones corporativas partidistas. En los casos de programas sociales politizados, resulta relevante que cuando se aplican estudios técnicos modernos para determinar la elegibilidad de los individuos, ello solo ocurre después de la negociación política en torno a montos y listas. La existencia de este mecanismo híbrido de la politización, oculto detrás de una máscara de objetividad técnica, revela la debilidad de las evaluaciones oficiales externas en la materia y subraya la importancia de estudiar los programas en términos de sus interfaces reales con la ciudadanía.

Aun cuando en 2006 la proporción del electorado que quedó excluida de la competencia democrática fue más pequeña que nunca, uno podría lanzar la hipótesis de que, con una competencia electoral cada vez más cerrada, aumentaron los incentivos para que los operadores políticos desplegasen los instrumentos a su alcance a fin de influir en esa franja del electorado. Además, la evidencia también sugiere que estos instrumentos no por fuerza se utilizan para favorecer directamente el voto a favor del partido que controla el ejecutivo federal. Queda pendiente la siguiente hipótesis: los apoyos que se canalizaron a las organizaciones rurales afines al PRI favorecieron de manera indirecta al PAN, cuando lograron limitar el tamaño del voto que iba a ganar el PRD. Dado que se trata de un sistema básicamente tripartidista, pero en el que la disputa central en los estados del sur quedó entre el PRI y el PRD, cada voto que no ganó el PRD favoreció al PAN.²⁴

24. Takahashi observa que la mayor parte de la literatura en las ciencias políticas sobre el uso del gasto social para fines electorales supone la existencia de un sistema bipartidista (2007).

Tal vez la lección general más relevante es que las franjas cuentan (*margins matter*). Al considerar la ausencia generalizada de preocupación por la persistencia y reinención de procesos de manipulación política de los programas sociales entre 2000 y 2006, parece que, de manera implícita, muchos suponían que si bien algunos votantes pobres iban a resultar afectados, ello no iba a afectar a las elecciones nacionales ni al sistema político en su conjunto. Dicho de otro modo, la violación de los derechos políticos de los *marginados* fue marginalizada. Sin embargo, aquí se han revisado diversas encuestas que sugieren lo contrario: *la fracción del electorado vulnerable a la coacción del voto era mayor que el margen de diferencia en la elección presidencial*. Estos datos recuerdan que si los más pobres no tienen el poder necesario para ejercer en forma plena sus derechos políticos, ello pone en riesgo los derechos de todos los demás. En la democracia no solo importan los *márgenes* sino también los *marginados*.

Es de notar que, al mismo tiempo, el gobierno federal estuvo impulsando sus programas de blindaje electoral. En la práctica, se basó sobre todo en campañas para inducir mayores cantidades de denuncias oficiales sobre violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos, pero sin contar con instituciones lo suficientemente autónomas y efectivas. La principal autoridad federal en la materia es la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), y los datos sobre los resultados de su desempeño señalan que carece de la capacidad para responder en verdad a las denuncias ciudadanas. En los hechos, muy pocas denuncias en contra de quienes cometen delitos electorales terminan en sanciones.²⁵ Hasta ahora, los funcionarios públicos que manipulan programas sociales con fines electorales no están sujetos a sanciones tangibles y visibles. Este hecho comunica un mensaje a los funcionarios públicos en general: este tipo de actos son de alguna manera *acceptables*, porque

25. Véase Haight y Suárez Zamudio (2007), donde se muestra que la información públicamente disponible en los informes anuales que produce la FEPADE indican que en 2005, por ejemplo, de 981 averiguaciones previas atendidas, solo 106 resultaron en consignaciones, y de ellas, 61 produjeron sentencias condenatorias en primera instancia. El hecho de que las denuncias ante la FEPADE no produzcan resultados tangibles se debe en parte a que sus funciones oficiales están restringidas, debido al marco jurídico en el cual opera, y que deja poco espacio para actuar, pues se depende por completo de la calidad de las denuncias que se reciben. A pesar de ser una *fiscalía especial*, sus investigaciones son turnadas al sistema de justicia convencional, cuyos ministerios públicos y jueces pueden o no simpatizar con el objetivo de castigar delitos electorales. De ahí que muchos expedientes terminen archivados por un tiempo indefinido (entrevistas con funcionarios de la FEPADE, junio de 2007). Además, la fiscalía no puede denunciar a los acusados hasta que el sistema judicial no determine su culpabilidad, y aun entonces los resultados quedan en la opacidad. Debido a su diseño institucional, la FEPADE no tiene ni la autonomía ni la autoridad necesarias para responder en verdad a la demanda cívica que busca sancionar la manipulación de programas sociales con fines electorales.

no resultan en sanciones (donde el beneficio percibido de manipular un programa social es mayor que la amenaza de castigo inexistente). Asimismo, el mensaje que recibe la ciudadanía es que el acto de denunciar no produce resultados, mientras el riesgo que se corre con denunciar puede ser formidable.

El impacto potencial de una *segunda generación* de instrumentos para el blindaje electoral de los programas sociales será bastante limitado, hasta que no existan reformas institucionales que permitan la efectiva aplicación de sanciones que en verdad correspondan al delito. Tan creativas pueden ser las innovaciones que buscan proteger un programa social contra un mal uso, como también lo pueden ser las iniciativas que desarrollan quienes buscan manipularlo. Hasta que las instituciones encargadas de denunciar y sancionar los delitos electorales no tengan mayor capacidad para castigar violaciones a los derechos políticos de la ciudadanía, estrategias para la *prevención* de los delitos electorales serían mucho más eficaces que denuncias después de los hechos.

II.
CONTRAPESOS:
RENDICIÓN DE CUENTAS,
FISCALIZACIÓN Y TRANSPARENCIA
DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

FISCALIZACIÓN INTRAESTATAL Y PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO: TEORÍA, PRÁCTICA Y PROPUESTAS

John M. Ackerman e Irma E. Sandoval

El uso político del gasto social es una afrenta directa a la médula misma del sistema democrático, ya que altera la relación de rendición de cuentas que se debe siempre establecer entre el Estado y los ciudadanos. Cuando los fondos gubernamentales que deberían ser utilizados para resolver los problemas colectivos se usan para apoyar estrechos intereses partidistas, el Estado renuncia a su función como protector del interés general. La rendición de cuentas y el buen gobierno no se reducen a un conteo de votos imparcial y efectivo el día de las elecciones. Las democracias emergentes deben encontrar formas novedosas y creativas para garantizar el uso objetivo e independiente de los fondos públicos, de otra forma estas corren el riesgo de perder con rapidez su legitimidad y eficacia.

Este texto analiza una de las estrategias más importantes que se requieren para contrarrestar la manipulación política de los programas sociales: la *fiscalización intraestatal*. La transparencia, la participación ciudadana, los necesarios cambios en la cultura política imperante y el fortalecimiento del Estado de derecho son de igual manera elementos cruciales en todo este rompecabezas. Sin embargo, el principal responsable de prevenir el uso político de los recursos públicos a través de mecanismos de fiscalización es sin duda alguna el propio gobierno.

Formalmente, el gobierno mexicano cuenta con un elaborado sistema de controles internos y externos que deberían garantizar el uso objetivo e independiente del gasto público. En la práctica, sin embargo, persisten importantes problemas con el desempeño institucional y las reformas legales impulsadas para establecer controles más efectivos sobre el gasto público. Este trabajo explora la teoría y el estado del arte de la fiscalización del gasto social en México y ofrece distintas sugerencias en cuanto a posibles reformas legales futuras.

EL PROBLEMA: LA DEMOCRACIA Y EL USO POLÍTICO DEL GASTO SOCIAL

La democracia no se conquista de una vez y para siempre. Se trata de un horizonte en movimiento que se debe actualizar de manera constante para garantizar su relevancia y efectividad continuas (O'Donnell, Méndez y Pinheiro, 1999). Más aún, los sistemas democráticos deben dar resultados; deben demostrar su sentido al mejorar las condiciones de vida de aquellos con menores recursos en la sociedad. De lo contrario, la desilusión democrática puede preparar el terreno para el arribo de regímenes que prometan mejorar las cuestiones materiales sin ningún compromiso con principios democráticos. Ello provocaría la generación de círculos viciosos de involución en las esferas política y económica, que llevarían de regreso a la era de los gobiernos autoritarios y populistas, responsables directos de haber convertido América Latina en el continente con mayor desigualdad social.

El hecho de que los políticos sean elegidos mediante elecciones periódicas no garantiza su compromiso para mejorar el bienestar de la población. Los representantes populares y las autoridades gubernamentales son una vasta minoría dentro del sistema democrático. Por otro lado, los altos funcionarios y los miembros del sistema judicial no tienen ningún vínculo electoral con los ciudadanos y, por ello, no están acostumbrados a rendir cuentas a la población. Además, como sucede con cualquier *agente*, las autoridades tienen fuertes incentivos para escapar de las responsabilidades impuestas sobre ellas por sus principales. Finalmente, los problemas de asimetría en la información y el riesgo moral son abundantes, y el patrón normal es que los políticos sigilosa y rápidamente generen un espacio para su acción independiente (Ackerman, 2005).

Estos problemas estructurales empeoran cuando las autoridades elegidas deben en mayor medida su victoria y su permanencia en el cargo a poderosos actores políticos y económicos, que a un proceso de toma de decisiones, consciente e informado, por parte del electorado. Cuando los políticos sienten una mayor obligación de responder a sus padrinos políticos que de rendir cuentas a los electores, resulta extremadamente difícil que puedan tomar posiciones progresistas en las políticas públicas.

El uso político y electoral de los programas sociales gubernamentales, de esta forma, amenaza el núcleo del sistema democrático en su conjunto. Al romper los eslabones de la rendición de cuentas que deben vincular a los ciudadanos con sus gobernantes electos, la posibilidad de que estos combatan con decisión las problemáticas sociales se ve mermada de manera muy seria. A su vez, esto limita el desempeño del sistema democrático en su conjunto y genera riesgos de tendencias hacia el desencanto con la forma de gobierno democrática. *El uso político del gasto social no solo*

es de naturaleza corrupta y carece de principios sino que también sacude los propios cimientos del edificio democrático.

Las elecciones federales de 2006 en México demostraron que la democracia no se encuentra consolidada por entero en el país. Ello es así, aun cuando se evalúan los sucesos a través de la definición más formalista y minimalista de *consolidación democrática*:

La democracia está consolidada cuando, bajo ciertas condiciones políticas y económicas determinadas, el sistema de las instituciones imperantes se convierte en el único juego posible, cuando nadie puede imaginarse actuando fuera de ese juego democrático y cuando todos los perdedores aspiran a intentar de nuevo con las mismas instituciones bajo las cuales perdieron (Przeworski, 1991: 26).

Muchos académicos no están de acuerdo con esta definición, pues les gustaría que incluyera elementos como pluralidad o igualdad. Pero en el caso mexicano, no es necesario entrar en ese tipo de debates. Incluso conforme a la definición más formalista, México tiene problemas serios. El perdedor más importante de las elecciones de 2006 ha hecho un llamado a la transformación radical de todas las instituciones del gobierno. Sería muy difícil imaginar a Andrés Manuel López Obrador aspirando a “intentar de nuevo dentro de las mismas instituciones bajo las cuales perdió”; más importante aún es el hecho de que continúa teniendo una inmensa cantidad de seguidores. Más de 30% de la población no cree que Felipe Calderón haya ganado las elecciones de manera limpia.¹

Una de las razones más importantes por las que un gran porcentaje de la población no confía en los resultados electorales se debe a la constante intervención del presidente Vicente Fox durante la campaña electoral a favor del candidato oficial. A lo largo de toda la jornada electoral y de forma sistemática, Fox hizo declaraciones públicas en apoyo directo al candidato de su partido (véase, por ejemplo, Notimex y *El Universal*, 2006). El mismo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en su dictamen para validar la elección presidencial reconoció que el presidente de la república puso en riesgo la elección a través de su activo intervencionismo (5 de septiembre de 2006). En un discurso, ofrecido en Washington, el ahora ex pre-

1. En la Consulta Mitofsky (2006), a la pregunta: “En su opinión, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo en que todos debemos aceptar a Felipe Calderón como presidente?”, 31.1% respondió estar en desacuerdo.

sidente reconoció de manera pública que hizo todo lo posible para apoyar la victoria de Calderón (Carreño, 2007).

Estas declaraciones, desde luego, no prueban que el presidente haya tenido una intervención directa para manipular los programas sociales a favor del candidato de su partido, pero su comportamiento público genera sospechas de que así pudo haber sido. Estas se acentúan si se observa que el día de la elección, Calderón obtuvo 12% más de votos que López Obrador entre los beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y una delantera de 18% entre los beneficiarios del programa de apoyo médico Seguro Popular (*Reforma*, 2006). Estos fueron dos de los programas más importantes de gasto social del gobierno de Fox. Los resultados finales de la elección reconocen que Calderón ganó por solo 0.58% de los votos y que, de hecho, entre los mexicanos de menores ingresos (*Reforma*, 2006), precisamente los beneficiarios de los dos programas sociales señalados, quedó muy por debajo de López Obrador, quien se impuso por un margen de entre 3% y 7%. Esta radical diferencia en los patrones de votación entre los sectores de la población que reciben beneficios de los programas de gobierno y los que no los reciben, podría tan solo reflejar una evaluación positiva y de buena fe por parte de los beneficiarios de las políticas sociales del gobierno en turno. Sin embargo, también se podría dar el caso de que este haya estimulado esa *evaluación positiva* a través de medios no del todo legales.

Otro dato sospechoso es el hecho de que la coordinadora de campaña de Calderón, Josefina Vásquez Mota, haya fungido como secretaria de Desarrollo Social en la administración de Vicente Fox hasta seis meses antes de las elecciones. Es muy posible que ella utilizara su conocimiento del padrón de inscritos en los programas de subsidios del gobierno para atraer votos adicionales para Calderón. El cumplimiento a medias tintas por parte del gobierno de Fox de las recomendaciones del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) solo genera mayores sospechas.

No hay ninguna prueba concluyente. No se sabe si la administración de Fox utilizó el gasto social, y en qué medida lo hizo, para ayudar a que Calderón ganara la presidencia en 2006, pero persiste la inquietud de que el Partido Acción Nacional (PAN) se haya convertido en un excelente discípulo de la forma de operar del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante décadas, el PRI se mantuvo en el poder a través de la construcción de elaboradas redes clientelares (Fox, 1994). El control político de las masas más pobres le permitió al partido de Estado aplicar políticas extremadamente impopulares, generadoras de desigualdad, sin tener que pagar el precio político del rechazo electoral. Como resultado, México es hoy en día uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Si el PAN sigue utilizando

las mismas estrategias, la población de escasos recursos estará destinada a sufrir un derrotero similar al conocido durante la era del PRI. En tal caso, el cumplimiento de las “Metas del Milenio” tendrá que esperar hasta el año 3,000.

El gobierno de Calderón tiene la oportunidad y la responsabilidad de disipar todas estas inquietudes a través de políticas públicas sólidas, proactivas y diseñadas de manera expresa para proteger el gasto social de la manipulación política. La transformación del sistema de fiscalización intraestatal sería un primer paso decisivo en tal dirección.

LA SOLUCIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN²

Existen tres amenazas fundamentales para la construcción del Estado de derecho y de un gobierno eficaz, a saber: la *corrupción*, el *clientelismo* y la *captura*. Estos tres fenómenos implican la utilización de los cargos y recursos públicos para el beneficio privado, y su impacto va mucho más allá de la simple desviación de fondos públicos. La corrupción no solo enriquece de manera directa a ciertos funcionarios públicos en el orden personal sino que distorsiona los mercados y obstaculiza la prestación de servicios (Rose–Ackerman, 1999). El clientelismo, además de canalizar los recursos públicos de manera injusta hacia grupos específicos de clientes, altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos (Fox, 1994). La captura, fuera de generarles rentas a determinados actores económicos, también altera en forma considerable la situación de los consumidores, trabajadores y el medio ambiente en su relación con el sector privado (Stigler, 1971).

Por lo general se acepta que la mejor forma de combatir a este monstruo de tres cabezas y, por lo tanto, garantizar el carácter de interés público del Estado, es fortalecer la rendición de cuentas gubernamental. Sin embargo, no pocas veces se hace una lectura literal y estrecha del concepto de *rendición de cuentas* que lo circunscribe a llevar *cuentas claras*, poco más que sumas y restas bien hechas y, en su caso, ofrecer la posibilidad de que alguien externo a la institución pueda tener cierto nivel de acceso a ellas, si es que así lo desea. Conforme a esta noción minimalista, la rendición de cuentas por parte del gobierno se restringiría a la forma más básica de contabilidad (por ejemplo, la cantidad de kilómetros de carreteras construidas, el monto total del gasto público ejercido, el número de alumnos que asistieron a las escuelas públicas, etc.). Esta práctica podría requerir también la existencia de alguien que, de

2. Este apartado se basa en Ackerman (2005: 3–7) y Sandoval (2006).

desearlo, revisara las cuentas, el desarrollo de un principio de *exposición mínima*, pero no mucho más. La transparencia, los premios y castigos, la evaluación de desempeño, el combate a la corrupción, la vigilancia externa, el interés público, el poder y la relación principal-agente son elementos que quedan fuera de esta definición básica del concepto de rendición de cuentas.

Es claro que se necesita una definición de rendición de cuentas mucho más robusta para que este término funcione como se espera. La tarea conceptual es entonces la construcción de una definición funcional de la rendición de cuentas que disponga de la fuerza suficiente para impulsar de manera irrefutable el buen gobierno y el funcionamiento del Estado de derecho. ¿Dónde debe comenzar y hasta dónde debe llegar este proyecto de construcción conceptual? El primer elemento que la mayoría de los autores incluye es el de los castigos o sanciones. Robert Behn sostiene: “Aquellos quienes queremos mantener sujetos a la rendición de cuentas deben entender con claridad que el significado de la rendición de cuentas es castigo” (2001: 3). Andreas Schedler también incluye este elemento en su definición, en la que implica tanto la “*answerability*” —“la obligación de los funcionarios públicos por informar acerca de sus actos y explicarlos” (1999: 14)— como “*enforcement*” —“la capacidad de las agencias de rendición de cuentas de imponer sanciones a quienes están en el poder, en caso de que violen su deber público” (1999: 14).

Como se puede ver a partir de esta segunda definición, una vez que se empieza a reconstruir el concepto con nuevos elementos, resulta difícil resistir la tentación de seguir exigiendo más de él. Por ejemplo, la definición de Schedler agrega los conceptos clave de “información”, “explicación” y “agencias de rendición de cuentas”. Aquí, el autor anima a ir más allá del requisito relativamente pasivo de exposición mínima, para incluir una apertura más proactiva por parte de los funcionarios públicos. No es suficiente que los burócratas dejen abiertas sus hojas de registro sobre el escritorio para que quienes pasen por ahí pueda echar un ojo a sus reportes. Los funcionarios deben informar y explicar de manera activa sus acciones de gobierno y, cuando sea necesario, justificarlas y presentarlas en un lenguaje comprensible. Además, la referencia de Schedler a las agencias de rendición de cuentas incorpora el elemento de la participación de un actor externo. Este autor no considera suficiente que los miembros de una agencia gubernamental se mantengan en comunicación continua entre ellos mismos. Para que exista una verdadera rendición de cuentas, también debe existir un ojo vigilante que observe desde el exterior.

La definición que propone Richard Mulgan enfatiza precisamente la naturaleza externa de la relación de rendición de cuentas. Afirma que la rendición de cuentas incluye tres elementos centrales:

- “Es *externa*, pues se rinden cuentas a otra persona o dependencia ajena a la persona o dependencia que asume la responsabilidad” (2000: 555).
- “Involucra *interacción e intercambio social*, pues una de las partes, la que pide cuentas, busca respuestas y rectificación, mientras que la otra parte, la que rinde cuentas, responde y acepta sanciones” (2000: 555).
- “Implica *derechos de autoridad*, pues quienes piden cuentas hacen valer derechos de autoridad superior sobre quienes deben rendir tales cuentas” (2000: 555).

Este tercer elemento de la definición introduce un nuevo elemento crucial en esta discusión: “autoridad superior”. Según Mulgan, la rendición de cuentas siempre implica poder. Solo es posible hablar de esta si el observador se encuentra por encima del observado. De hecho, en esta línea de pensamiento, otros autores afirman que solo puede existir como elemento de una “relación agente–principal” (Moreno, Crisp y Shugart, 2003). Pero, en verdad, ¿solo se puede hablar de rendición de cuentas si el actor que debe rendir cuentas se encuentra directamente al servicio del actor que las exige?

Adoptando la perspectiva de Kenney (2003), se podría argumentar que, aunque la externalidad y la existencia de una autoridad superior son elementos fundamentales en las relaciones de rendición de cuentas, estos no tienen que ser condiciones *sine qua non* para que esta exista. Hay muchos ejemplos de rendición de cuentas *interna* (los equipos deportivos, las dependencias gubernamentales o los mismos individuos). El entrenador deportivo evalúa el desempeño de cada jugador y premia o castiga a los jugadores en función de sus resultados, pero lo mismo hace cada jugador. Las agencias de auditoría externa con frecuencia piden cuentas a las agencias de gobierno, pero un proceso similar toma lugar entre colegas de una misma secretaría. En el caso más extremo, ¿qué no es posible que un individuo sea responsable de sus propias acciones y, por ejemplo, se castigue a sí mismo por no haber cumplido con sus propios estándares de desempeño en el trabajo?

Además, la rendición de cuentas *horizontal* entre dos actores que tienen el mismo nivel de autoridad es muy común en todas las áreas de la vida y, en particular, en la política. ¿No es posible que un legislador llame a cuentas a otro legislador por haber o no haber respaldado la plataforma del partido durante alguna votación trascendental? ¿Y qué decir de las relaciones entre el *ombudsman* y una agencia del poder ejecutivo o entre dos hermanos gemelos? No se debe confundir el poder sancionador con la autoridad superior. El hecho de que alguien pueda castigar a otra persona no implica que la primera se encuentre por encima de la segunda. Es posible que el cas-

tigo sea más efectivo si alguien se encuentra en una posición superior, pero también es posible observar, evaluar y castigar desde una posición de iguales.

Más allá de la *forma* en que los servidores públicos sean sujetos de la rendición de cuentas, otra pregunta importante es sobre *qué* se les puede pedir cuentas. En este punto, existen dos grandes escuelas de pensamiento. Una corriente equipara rendición de cuentas con honestidad y observancia de las normas. Se evalúa, recompensa y castiga a los servidores públicos en la medida en que estos se abstienen de prácticas corruptas e ilícitas. Se trata, en esencia, de una visión *negativa* y procesal de la rendición de cuentas en tanto que solo exige a los servidores públicos abstenerse de ciertas actividades. Una segunda corriente defiende la idea de que la rendición de cuentas también implica la tarea afirmativa de un desempeño efectivo y un proceso de toma de decisiones proactivo (Paul, 1992a). Esta perspectiva señala que no basta con que un servidor público siga las reglas y no acepte sobornos, si sus acciones y decisiones no producen resultados de política pública efectivos.

La dimensión *temporal* es otro aspecto importante. En específico, ¿existe la rendición de cuentas *ex ante* o simultánea, o en todos los casos este ejercicio debe ser *ex post*? En sentido estricto, solo se puede ejercitar con posterioridad al hecho: puesto que implica la evaluación de la conducta de los servidores públicos, no tiene sentido hablar de evaluar algo que todavía no existe. Sin embargo, esta verdad no debe llevar a la conclusión de que solo es posible llamar a cuentas a los servidores públicos por proyectos *terminados* o por resultados. Por ejemplo, una agencia de rendición de cuentas no tiene que esperar a que se concluya la carretera para solicitar información y explicaciones, y evaluar las respuestas que reciba. ¿Cómo se desarrolló el plan estratégico? ¿Cómo se organizan los trabajadores en el lugar de la construcción? ¿Cómo responden los ingenieros a circunstancias inesperadas? Para efectos de claridad conceptual, se utilizará en este texto el concepto de rendición de cuentas *ex post* para la evaluación de proyectos *terminados*, el de rendición de cuentas *ex ante* para la evaluación de planes de acción, y el de rendición de cuentas simultánea para la evaluación de iniciativas de gobierno en curso.

Para aquellos que pudieran tener dudas sobre la existencia o la viabilidad de mecanismos *ex ante* de rendición de cuentas, el Administrative Procedure Act (APA) y el National Environmental Policy Act (NEPA) en Estados Unidos son dos ejemplos importantes. En estos casos, antes de que las dependencias gubernamentales norteamericanas puedan promulgar un nuevo reglamento, las autoridades están obligadas a divulgar toda la información sobre su contenido, así como a justificarlo públicamente y, en su caso, a defenderlo en los tribunales si están siendo cuestionados por grupos de la sociedad civil o terceros implicados. Este tipo de mecanismos han sido

criticados por retardar la acción gubernamental, ya que las dependencias gastan una gran cantidad de recursos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo justificando sus propuestas y respondiendo a críticas. Sin embargo, no hay duda que este tipo de reglamentación establece una relación de rendición de cuentas muy interesante.

Otro elemento central de la definición de rendición de cuentas es que debe ser entendida como un *proceso dinámico* y no como un *momento estático*. Es salirse de la oficina y trabajar con la sociedad, establecer contacto con las instituciones de rendición de cuentas para mejorar la honestidad y el desempeño gubernamental, en lugar de esconderse de la vigilancia ciudadana. El comportamiento proactivo que implica la rendición de cuentas exige diálogo, explicación y sustento de las acciones gubernamentales de forma constante.

Otro debate importante en la literatura es sobre la relación entre la rendición de cuentas y la responsabilidad (*responsiveness*). Algunos estudiosos sostienen que hay una separación radical entre estos dos conceptos, que responder a las demandas ciudadanas es diferente a rendir cuentas. Por ejemplo, Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes han argumentado que “un gobierno es ‘responsivo’ si adopta las políticas que los ciudadanos señalan como sus preferidas” (1999: 9) mientras “los gobiernos ‘rinden cuentas’ si los ciudadanos pueden discriminar entre gobiernos representativos y no representativos³ y cuando los [ciudadanos] pueden sancionar [a sus gobernantes] adecuadamente, reteniendo en sus cargos a aquellos que tienen un buen desempeño y despidiendo a los que no” (1999: 10). El problema de una distinción tan radical entre rendición de cuentas y responsabilidad es que a partir de ella se tiende a concebir al gobierno como algo por completo ajeno a la ciudadanía, cuyo único punto de contacto con el pueblo es durante las elecciones. Desde este punto de vista, la rendición de cuentas solo se puede ejercer de manera externa y *ex post*. Solo a través de las elecciones y después de cuatro o seis años (en algunos casos, más tiempo), se abre la posibilidad de disciplinar o controlar al gobierno. De esta forma, los ciudadanos nada más tendrían el poder para sancionar al gobierno con un cambio en el sentido de sus votos en las elecciones.

Un punto de vista alternativo a esta posición, ubicaría al gobierno como parte de la sociedad, no como un actor externo a quienes los ciudadanos enajenan sus derechos y solo al cabo de periodos preestablecidos intentan controlar. El concepto alternativo percibe al gobierno como una entidad en constante interacción con la

3. Extrañamente, los autores definen la representación como la “actuación en el mejor interés del público” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 2).

sociedad, donde el ejercicio de la rendición de cuentas ocurre tanto antes como durante el ejercicio de la autoridad pública. Aun en este caso, la responsabilidad y la rendición de cuentas son dos conceptos distintos: el primero referiría la motivación que sustenta una acción o decisión tomada por los gobernantes y la segunda señalaría la calidad misma de la decisión tomada o acción ejercida. Sin embargo, ambos conceptos están en estrecha interrelación, ya que un gobierno que se abre de manera plena a la vigilancia y las sanciones antes, durante y después de que actúa, casi siempre tomará muy en serio los intereses y las demandas de la ciudadanía.

Esta discusión lleva a una definición de la rendición de cuentas que incluye comportamientos proactivos como informar y acreditar ante la ciudadanía, la evaluación del desempeño y el acatamiento de reglas, el llamado a cuentas antes, durante y después de la toma de decisiones y, por supuesto, la aplicación de sanciones y recompensas. Se podría entonces definir como un *proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros con objeto de ser sancionados o premiados correspondientemente.*

ESTADO DEL ARTE: FISCALIZACIÓN INTRAESTATAL DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO

Existen cuatro instituciones gubernamentales responsables de fiscalizar el gasto público en México:

- La Auditoría Superior de la Federación (ASF)⁴ es responsable de la fiscalización externa de todos los dineros públicos. Depende de la Cámara de Diputados y funciona de forma similar a la Oficina para la Rendición de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Cada año, la Cámara autoriza las asignaciones gubernamentales de recursos y la ASF trabaja en su representación a fin de asegurar que el gobierno cumpla con el presupuesto. Este tipo de agencias están bien posicionadas para asumir posturas proactivas para combatir la corrupción en el poder ejecutivo, ya que son independientes de las agencias que auditan.
- La Secretaría de la Función Pública (SFP)⁵ es responsable de la fiscalización interna en el poder ejecutivo. Es parte del poder ejecutivo, y el secretario es nombrado por el gabinete del presidente. La agencia es una aliada útil del presidente en sus esfuerzos para combatir la corrupción de manera más eficiente y efectiva. Fiscaliza

4. Antes, Contaduría Mayor de Hacienda (CMH).

5. Antes, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

de manera constante el flujo de fondos y es responsable de instrumentar el nuevo Código del Servicio Civil de Carrera de México. Aunque no está facultada para castigar ilícitos cuando los descubre, se dedica sobre todo a la prevención de actos de corrupción e ilegalidades.

- De manera independiente a las acciones de la ASF, el mismo Congreso tiene derecho a fiscalizar directamente el gasto del gobierno federal. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados cuentan con comisiones de Desarrollo Social; además, la Cámara cuenta con una Comisión de Cuenta Pública y otra de Fiscalización. Estas comisiones están facultadas para investigar y fiscalizar el gasto social. Asimismo, tanto en el Senado como en la Cámara se presentan con frecuencia puntos de acuerdo o exhortos en los que se requieren cambios en el comportamiento del poder ejecutivo, y la Cámara está facultada para crear comisiones especiales para la investigación de algún asunto en particular o de alguna área del gasto público que necesite mayor fiscalización.
- El Instituto Federal Electoral (IFE) cuenta con amplios poderes para garantizar que los ciudadanos mexicanos puedan votar libremente. Aun cuando existen algunos debates con respecto al alcance de estas facultades, en principio el IFE, como la máxima autoridad electoral, está facultado para fiscalizar el uso del gasto gubernamental con fines políticos.

Auditoría Superior de la Federación

Durante la mayor parte del siglo XX, la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH, ahora ASF) estuvo sujeta al preponderante dominio del gobierno del PRI tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. La oficina de contabilidad general tuvo una infausta memoria, ya que funcionaba más como una oficina de encubrimiento que como una agencia seria dedicada a arrancar de raíz la corrupción. Esto ha sufrido cambios en años recientes: la ASF es hoy un actor crucial que emerge en la lucha por la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de derecho en México. Este nuevo dinamismo es sobre todo resultado del incipiente equilibrio entre las fuerzas del sistema político. La fragmentación de la autoridad y el gobierno dividido han dado origen al fortalecimiento productivo de la rendición de cuentas en lo público.

Diseño

La reforma al artículo 79 de la Constitución en 1999, y la posterior aprobación de una nueva Ley de Fiscalización externa en 2001, fortalecieron a la ASF como institución. Los elementos más importantes de las nuevas reformas han sido:

- Mayor nivel de autonomía para la ASF.
- Reducción del desfase cronológico entre el gasto y la revisión.
- Incremento de las facultades de sanción de la ASF.
- Algunas facultades para la revisión concomitante (simultánea).
- Mandato constitucional para realizar auditorías.
- Mandato constitucional para auditar los fondos federales que utilizan los gobiernos estatales.

Sin embargo, al analizar estas reformas, se excluyeron varias propuestas importantes. Por ejemplo, una propuesta (presentada el 28 de marzo de 1996 por el PAN) habría otorgado a la ASF la facultad de “establecer los sistemas, métodos y en general la normatividad de la contabilidad gubernamental a que se sujetarán los Poderes de la Unión, así como todas las entidades públicas federales, cualquiera que sea su denominación”, así como para “fincar directamente las responsabilidades de carácter administrativo que procedan”. Esto habría sido un paso importante respecto a la armonización que tanto se requiere en las prácticas de contabilidad en el gobierno federal, y también habría otorgado a la ASF mayor músculo institucional para exigir el cumplimiento de sus resoluciones.

Otra propuesta (presentada el 23 de abril de 1997 por el Partido de la Revolución Democrática, PRD) le habría otorgado la facultad de “evaluar la suficiencia de las acciones ejecutadas por las dependencias y entidades del sector público federal, para atender la problemática socioeconómica sectorial y nacional hacia la cual se enfocan los objetivos fundamentales planteados en los programas financiados con la hacienda pública federal”. Ello habría transformado de manera considerable las facultades de la ASF, al colocar las evaluaciones de desempeño e incluso las “evaluaciones de programa” (Barzelay, 1997) al frente de las actividades de la institución. En la actualidad, las evaluaciones de desempeño son parte importante, pero secundaria, de las actividades del auditor.

Una más, habría incluido un capítulo adicional en la Ley de Fiscalización titulada “contraloría social”, consistente en dos artículos. La primera habría establecido un consejo de asesoría dirigido por ciudadanos para la ASF, conformado por representantes de cinco diferentes sectores: trabajadores, empresarios, contribuyentes, consumidores y organizaciones profesionales relacionadas con la fiscalización. Este consejo estaba diseñado para “solicitar información y emitir opiniones sobre el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación” (Ackerman, 2007: 208) en forma similar a los consejos ciudadanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y del IFE.

El segundo artículo propuesto habría facultado a la ASF para recibir quejas de ciudadanos en general. Estas debían ser “denuncias fundadas y motivadas, sobre el presunto manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales o de su desvío” (Ackerman, 2007: 208). Dicha reforma habría revolucionado los procedimientos burocráticos de la CMH / ASF. El acceso de la ciudadanía pudo haber disminuido la dependencia de la agencia en la Cámara de Diputados y le habría otorgado mayor legitimidad e influencia.

En años recientes, la Suprema Corte también ha emitido sentencias judiciales que han limitado las facultades de la ASF (véase Ackerman, 2007). Por ejemplo, en el caso del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), el tribunal resolvió que la ASF no tenía facultades para emitir órdenes al poder ejecutivo, lo que anuló prácticamente la capacidad del auditor para sancionar de manera directa al gobierno. En el caso de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), el auditor fue despojado de sus capacidades para evaluar cabalmente el desempeño de las agencias gubernamentales, ya que se le prohibió interpretar la Constitución.

En la actualidad, existen varias propuestas para fortalecer la independencia y eficacia de la ASF. Por ejemplo, el 15 de febrero de 2005, el Senado aprobó un proyecto de ley de reforma constitucional que traslada la presentación del informe del auditor del 30 de marzo al 15 de diciembre; hace que los fideicomisos gubernamentales sean sujetos de auditorías; impone sanciones a funcionarios que se nieguen a entregar información a la ASF, y otorga inmunidad al auditor. El 6 de abril de 2006, el PAN presentó un proyecto de ley que propone la transformación de la ASF en una entidad independiente “constitucionalmente autónoma”. El 20 de febrero de 2007, el mismo partido presentó otro proyecto de ley en la Cámara de Diputados que también haría que la ASF fuese totalmente autónoma del Congreso y aumentaría sus facultades para sancionar y ampliar el número de auditores superiores de uno a tres, como es el caso con tribunales de rendición de cuentas independientes en Europa.

Desempeño

La ASF ha transformado de manera radical la forma en que opera a partir de la aparición de la histórica Legislatura LVII en 1997, y aún más a partir de la reforma constitucional de 1999 y la promulgación de la nueva Ley de Fiscalización Superior en enero de 2002 (véase el cuadro 1).

El cuadro muestra que el rendimiento de la ASF ha cambiado de manera considerable su enfoque en años recientes. El número de auditorías de desempeño ha aumentado de cero, antes de 2000, a por lo menos 23 por año desde entonces —lo que demuestra el impacto del mandato de la reforma constitucional de 1999 para

Cuadro 1. Evolución histórica de los principales indicadores de desempeño para la CMH / ASF

| Auditoría concluida | Año auditado | Auditorías | Auditorías de desempeño | Recomendaciones | Acciones correctivas | Observaciones formales | * Promedio de sanciones | Solicitud de intervención IOC | Denuncias penales |
|---------------------|--------------|------------|-------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------|
| 1996 | 1994 | 552 | 0 | 2,639 | 7 | n/a | n/d | n/d | 0 |
| 1997 | 1995 | 572 | 0 | 2,877 | 9 | n/a | n/d | n/d | 0 |
| 1998 | 1996 | 574 | 0 | 2,624 | 4 | 2 | n/d | n/d | 0 |
| 1999 | 1997 | 726 | 0 | 3,766 | 26 | (2+8)** | n/d | n/d | 0 |
| 2000 | 1998 | 691 | 60 | 3,562 | 13 | (5+15)** | n/d | n/d | 2 |
| 2001 | 1999 | 509 | 23 | 2,777 | 1,220 | (46+22)** | 2 | 569 | 13* |
| 2002 | 2000 | 312 | 24 | 3,188 | 1,470 | (25+9)** | 0 | 737 | 2* |
| 2003 | 2001 | 355 | 30 | 3,118 | 995 | 13 | 0 | 553 | 0 |
| 2004 | 2002 | 336 | 24 | 2,505 | 905 | 80 | 5 | 465 | 0 |
| 2005 | 2003 | 338 | 24 | 2,295 | 1,142 | 169 | 31 | 382 | 1 |
| 2006 | 2004 | 424 | 44 | 3,064 | 949 | 324 | 342 | 40 | 3 |

n/d: No disponible. Esta información no está reportada en los informes anuales. Lo más probable es que esto signifique que los números eran insignificantes o no existían.

* Las cifras correspondientes a las observaciones formales o pliegos de observaciones emitidas durante 1998–2002, así como las cifras de denuncias penales para 2001–2002, se indican en el informe de la CMH sobre la cuenta pública de 2001 (pp.154 y 155). Éstas no corresponden a las presentadas en los informes anuales correspondientes. Se tomaron las cifras que se incluyen en ese informe debido a que son más recientes, y supuestamente corresponden a una depuración de la información que existía antes.

** La primera cifra corresponde a la cuenta pública principal revisada en dicho año; la segunda, a las cuentas públicas de años anteriores.

Fuente: elaboración propia, con información de los informes anuales de la CMH/ ASF.

las auditorías de desempeño. Otra transformación reciente es el cambio del enfoque exclusivo sobre las “acciones preventivas” o “recomendaciones” hacia una postura más proactiva que utiliza “acciones correctivas” y apunta el dedo de manera directa hacia los ilícitos y las pérdidas inexplicables de fondos gubernamentales. Entre 1996 y 2000, la CMH solo tomó 11 acciones correctivas en promedio. En comparación, entre 2001 y 2006 el promedio se incrementó más de diez veces.

La ASF también ha desarrollado metodologías altamente creativas para sus auditorías de desempeño (Sandoval, 2006; Ackerman, 2007). Utiliza un equipo interdisciplinario de sociólogos, filósofos, sicólogos, científicos políticos, contadores y abogados para realizar evaluaciones completas sobre los procedimientos gubernamentales y los

resultados de cada auditoría. Estas auditorías han tenido tanto éxito que varias ya han ganado competencias internacionales.⁶

Sin embargo, aún persisten algunos problemas importantes respecto al desempeño institucional. El número de auditorías de desempeño que se realizan cada año sigue siendo demasiado bajo. La ASF no ha sido capaz de ejercer la nueva facultad principal que obtuvo con la reforma de 1999: la capacidad de sancionar de manera directa a los servidores públicos involucrados en ilícitos. Aunque todavía no puede emitir directamente sanciones administrativas o iniciar procesos penales, la reforma de 1999 la facultó para multar a servidores públicos responsables por la malversación de fondos públicos. Pero las recientes resoluciones de la Suprema Corte han hecho que ello sea muy difícil, ya que la agencia aún debe dar este paso (véase Ackerman, 2007, cap.4).

Al parecer, también existe falta de seguimiento sobre recomendaciones y observaciones. La ASF está tan abrumada con su revisión a la cuenta pública actual que, en general, no cuenta con mucho tiempo para el seguimiento de las observaciones pasadas. Le falta un equipo de profesionales que se dedique específica y exclusivamente al seguimiento de las recomendaciones y observaciones. Se supone que las mismas personas que realizan las auditorías deben realizar su seguimiento. Ello tiene sentido, hablando en términos teóricos, debido a que son quienes conocen mejor los detalles del caso, pero una vez que llega un nuevo año de auditoría, los profesionistas se ven obligados a dar prioridad al presente por sobre el pasado.

Otro problema es que la ASF no acepta quejas de ciudadanos comunes. El auditor incorpora cualquier queja que llega a recibir o a leer en los diarios en el proceso de planeación de forma totalmente abstracta. No existe ninguna obligación, voluntaria o de otro tipo, para que la ASF escuche las quejas ciudadanas o tenga alguna comunicación directa con el público en general (véase Ackerman, 2006a). A diferencia de ello, es extremadamente receptiva a las solicitudes de la Cámara de Diputados. Aun cuando no se requiere por ley que dé cumplimiento a las órdenes de la Cámara en sus auditorías anuales, pone mucha atención y brinda respuestas formales a todas las solicitudes que remite la Comisión de Fiscalización. Al final, a pesar de su nueva autonomía, la ASF sigue estando relativamente subordinada.

6. Entrevista con Roberto Salcedo Aquino, auditor especial de desempeño de la ASF, 10 de octubre de 2003.

Auditorías al gasto social

La ASF ha dado un énfasis particular a las auditorías del gasto social. Cada año, entre 20 y 30% de sus auditorías al gobierno federal se concentran en agencias del “sector social”, definido de manera muy general, que incluye las áreas de desarrollo social y rural, educación y salud (véase el cuadro 2).

Sin embargo, se debe notar que en años recientes la ASF ha reducido su énfasis sobre los programas sociales. Mientras que estos conformaron alrededor de 30% de las auditorías para el análisis del gasto del gobierno federal en las cuentas públicas de 2000 y 2001, durante las últimas tres revisiones solo ascendieron a 20%.⁷

De estas auditorías, un pequeño número (cinco o seis anuales) son de desempeño. Como es evidente, son las más útiles desde el punto de vista de la protección al gasto social, debido a que suponen sofisticadas metodologías para medir la instrumentación y el impacto de los programas gubernamentales. Las auditorías financieras o legales tradicionales por lo general se limitan a verificar las prácticas básicas de contabilidad; son importantes, pero no ofrecen mucha información para evitar o sancionar el uso del gasto social con fines políticos.

La revisión de algunas de las más importantes auditorías de desempeño que realizó la ASF a los programas sociales en años recientes revela que el auditor ha sido altamente efectivo al ayudarle al gobierno federal a través de sus informes sobre el posible uso del gasto social para fines políticos y para evitar la repetición de estas prácticas en el futuro.

Uno de los hallazgos más importantes de la ASF ha sido la revelación de que existen problemas sistemáticos con la definición de la población y las regiones meta. A pesar del uso obligatorio de ecuaciones sofisticadas para asegurar que la asignación de beneficios sociales se haga de forma objetiva, los problemas generalizados con su cumplimiento continúan.

Por ejemplo, en su auditoría de Oportunidades, la ASF descubrió que el programa no se adhería con firmeza a sus criterios para solo incluir a familias con “pobreza de capacidades”. Durante 2001, 2002 y 2003, el programa incluyó a cientos de miles de hogares que no se debían haber incluido, y sus documentos de planeación a mediano plazo indicaron que esta situación empeoraría durante los siguientes años. El auditor también detectó que las reglas de operación del programa no especificaban suficientemente los criterios para elegir qué familias debían ser incluidas. Además, la ASF

7. Aun cuando se debe observar que la mayoría de “Ramos 33 y 39”, los fondos gastados por los gobiernos estatales y municipales son también “gasto social”. En caso de que estos se incluyeran, el porcentaje de auditorías al gasto social aumentaría de manera considerable.

Cuadro 2. Desglose de auditorías por sector

| Sector | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|------|------|------|------|------|
| Presidencia | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| Gobernación | 7 | 6 | 3 | 4 | 6 |
| Relaciones Exteriores | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| Hacienda y Crédito Público | 45 | 57 | 54 | 56 | 75 |
| Defensa Nacional | 3 | 4 | 1 | 6 | 8 |
| Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | 12 | 9 | 8 | 9 | 12 |
| Comunicaciones y Transportes | 31 | 30 | 39 | 31 | 54 |
| Economía | 5 | 2 | 5 | 2 | 8 |
| Educación Pública | 14 | 17 | 17 | 12 | 23 |
| Salud | 9 | 14 | 9 | 9 | 10 |
| Trabajo y Previsión Social | 4 | 4 | 2 | 0 | 2 |
| Medio Ambiente y Recursos Naturales | 11 | 10 | 13 | 9 | 13 |
| Procuraduría General de la República | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 |
| Energía | 38 | 45 | 65 | 59 | 80 |
| Desarrollo Social | 20 | 15 | 7 | 8 | 7 |
| Turismo | 2 | 6 | 6 | 4 | 6 |
| Función Pública | 2 | 3 | 4 | 13 | 1 |
| Seguridad Pública | | 7 | 1 | 2 | 6 |
| Reforma Agraria | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| IMSS | 6 | 22 | 15 | 11 | 12 |
| ISSSTE | 6 | 4 | 3 | 8 | 7 |
| CONACYT | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Poder legislativo | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 |
| Poder judicial | 4 | 4 | 1 | 5 | 5 |
| Instituciones de educación | 3 | 2 | 3 | 4 | 6 |
| Órganos autónomos | 4 | 3 | 4 | 1 | 2 |
| Gobierno del Distrito Federal | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Total sector social (federal) | 67 | 81 | 59 | 57 | 71 |
| Total (federal) | 235 | 267 | 268 | 266 | 347 |
| % social / total | 29% | 30% | 22% | 21% | 20% |
| Ramos 33 y 39 | 77 | 88 | 68 | 72 | 77 |
| Total | 312 | 355 | 336 | 338 | 424 |

Fuente: elaboración propia, con base en los informes anuales de la ASF.

descubrió que el programa tenía problemas en la presentación de informes, en la medida en que este solo proporcionaba información sobre el número total de estudiantes que eran admitidos o concluían un grado, sin proporcionar información para cada estudiante en lo individual.

En su revisión a LICONSA, el auditor descubrió problemas similares para elegir las metas. Al parecer, las áreas con menores niveles de pobreza recibían mayor apoyo, en contravención a las normas del programa. La ASF también detectó que LICONSA no estuvo en posibilidad de documentar la forma en que más de 3'000,000 de las familias registradas satisfacían los requisitos de admisión. Los problemas para la presentación de informes eran importantes, debido a que LICONSA no proporcionó pruebas suficientes para documentar la entrega de aproximadamente 840,000 litros de leche durante 2004.

Al revisar el programa Hábitat, la ASF llegó a conclusiones aún más preocupantes. En este caso, el auditor descubrió serios problemas con la cobertura y la selección de las metas. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no pudo comprobar que la distribución de los beneficios del programa hubiera observado sus propias normas al decidirse por los beneficiarios durante 2004. Los problemas eran tan amplios que el auditor emitió tres solicitudes formales al contralor interno para investigar, y quizá sancionar, los ilícitos de los servidores públicos.

Todas las observaciones, recomendaciones y solicitudes del auditor con respecto a estos tres programas han sido solventadas por las oficinas gubernamentales correspondientes. Las agencias reportan que han cambiado sus criterios, aplicado nuevos controles e iniciado investigaciones cuando así corresponde. Esto comprueba la eficacia del trabajo de la ASF y el crucial papel que juega al auspiciar un gobierno honesto y transparente.

Sin embargo, persisten algunos retos importantes. Por ejemplo, existen varias formas en las cuales una agencia puede *solventar* la recomendación del auditor sin resolver de hecho el problema de raíz. En el caso del “exceso de cobertura” del Programa Oportunidades, la SEDESOL *cumplió* con el auditor al declarar que el concepto de “pobreza de capacidades” no era un criterio oficial, debido a que no había sido aprobado de manera formal por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Por lo tanto, estuvo en posibilidad de evitar las recomendaciones del auditor con base en un tecnicismo.

En otros casos, las agencias *cumplieron* con las recomendaciones del auditor al hacer compromisos, solicitar opiniones, solicitar la intervención, instruir o iniciar la investigación con respecto a alguna irregularidad que hubiera sido detectada. Dichas acciones representan pasos importantes, pero de ninguna forma aseguran que se

haga algo concreto como respuesta. Al final, pueden ser acciones simbólicas, diseñadas para tranquilizar al auditor y convencerlo de que cierre el caso. Es aquí donde se ve el impacto real de la limitación del auditor y de sus facultades legales para realizar un seguimiento más dinámico respecto a sus propias recomendaciones.

El seguimiento se facilitaría si los grupos de la sociedad civil se involucraran de manera más directa en el proceso de auditoría y si los resultados de esta fuesen dados a conocer más ampliamente. Toda la información está disponible en la página *web* de la ASF, pero ni la Cámara de Diputados ni el auditor hacen suficientes esfuerzos para que esta información pueda ser comprensible y accesible para la sociedad en general.

Frente a los problemas recurrentes con los padrones de beneficiarios para los destinatarios de los programas sociales en México, la administración del presidente Fox “hizo un esfuerzo importante para elaborar bases de datos para todos los programas que proveen subsidios o beneficios a personas físicas y familias, y para elaborar una base de datos única con información para todos los programas” (Merino, 2005a: 62), pero no fue del todo exitoso. Las auditorías de la ASF demuestran que persisten problemas importantes.⁸ Con frecuencia las listas de beneficiarios están desfasadas o incluyen a personas que no reúnen los requisitos que estipulan los criterios para ser elegidos. Además, las diferentes bases de datos no son homogéneas, lo que evita la posibilidad de cotejar y unificar los criterios. Esto a su vez da cabida a beneficiarios que reciben diferentes programas que compiten en contravención a las normas de operación.

Secretaría de la Función Pública

La SFP es la agencia de fiscalización más grande del gobierno mexicano. Su presupuesto para 2006 ascendió a \$1,412' 397,100 pesos, prácticamente el doble del asignado a la ASF. La SFP cuenta con su propia estructura burocrática centralizada y se encarga de los organismos internos de control (OIC) dentro de cada agencia gubernamental federal. El presupuesto de la SFP ha crecido en forma importante durante los últimos 10 años (véase el cuadro 3).

La SFP juega un papel esencial en la profesionalización de los servidores públicos y en el mejoramiento de la prestación de servicios públicos. La institución está encar-

8. Comunicación de los autores con Roberto Salcedo Aquino, auditor especial de desempeño de la ASF.

Cuadro 3. Desarrollo histórico de los presupuestos para la SFP y la ASF

| Año | Presupuesto SFP | Presupuesto CMH / ASF | Porcentaje ASF / SFP |
|------|------------------|-----------------------|----------------------|
| 1996 | 228'669,700.00 | 101'953,600.00 | 44.59% |
| 1997 | 470'246,700.00 | 141'665,200.00 | 30.13% |
| 1998 | 786'118,400.00 | 172'223,400.00 | 21.91% |
| 1999 | 920'761,700.00 | 209'424,130.00 | 22.74% |
| 2000 | 1,040'240,000.00 | 415'925,974.00 | 39.98% |
| 2001 | 1,349'770,000.00 | 493'714,000.00 | 36.58% |
| 2002 | 1,240'320,000.00 | 549'492,340.00 | 44.30% |
| 2003 | 1,164'407,270.00 | 588'001,247.00 | 50.50% |
| 2004 | 1,417'369,870.00 | 613'882,000.00 | 43.31% |
| 2005 | 1,385'666,320.00 | 680'975,700.00 | 49.14% |
| 2006 | 1,412'397,100.00 | 721'876,399.00 | 51.11% |

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, Presupuesto Federal en 1990–2006.

Cuadro 4. Indicadores de desempeño para la Unidad de Auditoría Gubernamental

| | Auditorías al desempeño de dependencias | Auditorías rubros específicos | Auditorías al desempeño de oic | Total de auditorías | Otros actos de fiscalización (visitas de inspección, trabajos especiales, investigaciones directas) | Casos de presunta responsabilidad |
|-------|---|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|---|-----------------------------------|
| 2001 | 0 | 194 | 8 | 202 | 124 | 141 |
| 2002 | 0 | 44 | 10 | 54 | 5 | 35 |
| 2003 | 0 | 68 | 24 | 92 | 0 | 24 |
| 2004 | 0 | 83 | 21 | 104 | 0 | 30 |
| 2005 | 24 | 20 | 52 | 96 | 3 | 11 |
| Total | 24 | 409 | 115 | 548 | 132 | 241 |

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública 2000–2005

gada tanto de organizar el Servicio Civil de Carrera como de velar por el cumplimiento de su nuevo código. Asimismo, tiene la obligación de auditar el desempeño de las agencias gubernamentales.

Cuenta con múltiples áreas y divisiones que realizan actividades muy similares de forma muy poco coordinada. Por lo tanto, es difícil presentar la actividad completa de esta secretaría en un solo cuadro. En la Unidad de Auditoría Gubernamental se concentran las auditorías conducidas por la burocracia central de la SFP. Esta instancia es una especie de cuartel general de las auditorías internas del gobierno federal. Durante los últimos cinco años, esta instancia ha realizado un total de 548 auditorías (véase el cuadro 4).

De acuerdo con este cuadro, en 2005 la Unidad comenzó a instrumentar auditorías de desempeño, pero aun entonces fueron poco preponderantes. El número de irregularidades descubiertas es bastante bajo y se ha ido reduciendo de manera llamativa en los años recientes. Tal reducción podría tener una lectura positiva, al indicar que el desempeño de los servidores públicos tiende a mejorar; pero también puede señalar que el desempeño de la SFP en el seguimiento de las irregularidades ha empeorado cada vez más.

En los hechos, la vasta mayoría de la fiscalización interna es realizada por los OIC. La SFP reporta que de 2002 a 2005 los OIC del gobierno federal llevaron a cabo 13,601 auditorías (alrededor de 3,300 por año), de las cuales se derivaron 23,703 “acciones de mejora” (cerca de 5,500 por año). El informe de 2000–2005 también indica que la SFP llevó a cabo 1,145 “fiscalizaciones” y 1,048 “verificaciones” a los programas federales en estados y municipalidades, entre los que se incluyen el Fondo de Desastres Naturales, la Alianza para el Campo y Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Desafortunadamente, el informe no desglosa ni resume los resultados de estas auditorías, acciones de mejora y fiscalizaciones.

Al interponer una serie de solicitudes de acceso a la información ante los OIC de la SEDESOL, se pudo comprobar que estas auditorías tienden a limitarse a la revisión de las prácticas básicas de contabilidad (véase el cuadro 5).

La gran mayoría de las revisiones que llevaron a cabo los OIC de la SEDESOL son auditorías tradicionales, que se basan en la revisión de las prácticas de contabilidad y los procedimientos normativos. Durante los últimos años, y en particular en 2005, los OIC también han llevado a cabo una serie de investigaciones preventivas o intervenciones de control que toman en consideración una perspectiva más amplia sobre el desempeño de la agencia. Sin embargo, estas no pueden ser tomadas como auditorías de desempeño, ya que tienen un carácter principalmente preventivo y de recomendación, en lugar de avanzar en un verdadero ejercicio de evaluación. Asimismo,

Cuadro 5. Número y tipos de auditorías e “intervenciones de control” que realizaron los OIC de la SEDESOL

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|------|------|
| Auditorías (legalidad y contable) | 168 | 163 | 99 | 90 |
| Revisiones de control para el mejoramiento interno de los procesos | 8 | 6 | 19 | 0 |
| Revisiones de control para la evaluación de riesgos | 2 | 4 | 1 | 0 |
| Revisiones de control para el monitoreo de operaciones | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Revisiones de control para la evaluación de control interno a la tecnología de información | 2 | 1 | 4 | 0 |
| Seguimiento de acciones de mejora | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Evaluación y seguimiento de programas gubernamentales | 2 | 4 | 5 | 9 |
| Evaluación de indicadores de desempeño | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Adopción de mejores prácticas | 0 | 0 | 5 | 0 |
| Promoción de ambiente ético y cultura de control | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Verificación de metas presidenciales | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Evaluación y seguimiento al cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental | 1 | 2 | 1 | 3 |
| Control interno | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Total | 192 | 189 | 140 | 112 |

Nota: las cifras de 2006 no incluyen el último trimestre. Las “intervenciones de control” son investigaciones preventivas que no cumplen con los procedimientos formales de auditoría.

Fuente: elaboración propia, con base en información proporcionada por la SFP a solicitudes de FOIA (en los archivos de los autores).

Cuadro 6. Procesos administrativos contra presuntos ilícitos cometidos por servidores públicos

| Año | Asuntos recibidos | Asuntos concluidos |
|-------|-------------------|--------------------|
| 2000* | 42 | 11 |
| 2001 | 296 | 351 |
| 2002 | 239 | 292 |
| 2003 | 106 | 142 |
| 2004 | 65 | 68 |
| 2005 | 90 | 65 |
| Total | 838 | 929 |

* Los datos solo corresponden a diciembre.

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública 2000–2005.

ninguna de estas revisiones ha abordado la evaluación de los indicadores de desempeño de la agencia.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial es el área dentro de la SFP en donde se inician los procesos administrativos contra los presuntos ilícitos cometidos por los servidores públicos. Esta dirección ha tenido un número relativamente bajo de casos durante los últimos cinco años (véase el cuadro 6).

Con respecto a las denuncias penales en contra de servidores públicos, la SFP tampoco ha sido muy exitosa. De diciembre de 2000 a diciembre de 2005, solo presentó 87 denuncias penales (que implicaron a 462 personas: 401 servidores públicos y 61 particulares). Aun cuando estas denuncias involucraron acusaciones sobre el uso indebido de \$4,577'450,304.97 pesos y de \$75'848,956.98 de dólares, la SFP ha sido notoriamente incompetente para ganar estos casos.

La ASF llevó a cabo una auditoría de desempeño de la SFP. Esta auditoría, incluida en la revisión de la cuenta pública de 2004, reveló varias debilidades importantes en el funcionamiento de la SFP. El auditor descubrió que los indicadores de desempeño de la agencia eran extremadamente bajos y no permitían evaluar a fondo el nivel de éxito de la institución para combatir la corrupción. También reveló que 54.5% de las 15,255 observaciones a las que los OIC dieron seguimiento durante 2004, fueron ejemplos de reincidencias de las violaciones, lo que puso de manifiesto un problema importante de seguimiento para exigir el cumplimiento de las recomendaciones del contralor interno. Otro hallazgo fue que el número de quejas en contra de ilícitos cometidos por servidores públicos iniciadas ante la SFP disminuyó a una tasa de 11.8% anual entre 2001 y 2004 (16,189 quejas en 2001, que en 2004 habían disminuido a 11,108), lo que revela una falta de coordinación con la ciudadanía. El seguimiento a estas quejas también fue deficiente, ya que por lo menos 1,237 no recibieron la suficiente atención. En general, la SFP no ha establecido un sistema adecuado para dar seguimiento a cada una de las quejas hasta ser resuelta en forma definitiva.

Pero quizá los resultados más preocupantes de la auditoría tienen que ver con la eficacia de las investigaciones y sanciones de la SFP. La Secretaría solo fue capaz de cobrar 0.03% de la cantidad total de las sanciones monetarias impuestas por ella misma durante 2004. Además, no proporcionó información detallada sobre las sanciones resultantes en cada una de las auditorías específicas. La SFP reportó solo cifras totales, lo que dificulta medir con exactitud la eficacia de las auditorías específicas. Por último, las sanciones impuestas tendieron a ser para delitos menores: 48.8% fueron por “negligencia administrativa”; 35.9%, por violar la normativa presupuestal; 8.8%, por violar los procedimientos de adquisiciones y contrataciones; 5.0%, por “abuso de autoridad”, y 1.5% por extorsión o corrupción.

Se supone que la aprobación del artículo 73 de la Constitución por ambas cámaras del Congreso ayudará a corregir algunas de estas dificultades. La reforma posibilita que el Congreso cree tribunales administrativos con facultades para sancionar a servidores públicos por ilícitos, con lo que retira esta responsabilidad de la SFP.

Con esta reforma, la SFP puede dedicar su tiempo exclusivamente a investigar los ilícitos y a convertirse en una especie de *ministerio público* de las faltas administrativas, y dejar así la responsabilidad de sancionar a un tribunal independiente. Esto debería ayudar a disminuir su carga de trabajo, así como a investigar los casos con mayor rigor e independencia.

Sin embargo, el hecho de que la SFP deje de ser la responsable de imponer sanciones a los servidores públicos podría también tener un efecto perjudicial sobre su capacidad para impedir los ilícitos. La reducción de estas facultades le puede ayudar a desempeñarse con más eficiencia, pero también puede conducir a una reducción en su efectividad, ya que las agencias auditadas y los servidores públicos ya no la tendrán en la misma estima.

Desafortunadamente, la información disponible hoy no permite evaluar el desempeño de la SFP en sus tareas de auditorías al gasto social. A través de una exploración en sus páginas electrónicas, se descubre que la SFP y otras dependencias del gobierno federal proporcionan información muy general sobre el número de auditorías y recomendaciones realizadas. Las propias auditorías no están disponibles, ni tampoco existe información sobre el tipo (de desempeño, normativas, contables, etc.) de las que se llevan a cabo y sobre qué áreas se están desarrollando.

Esta cantidad limitada de la información disponible en la red puede ser una violación a la ley. El artículo 7, fracción X, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública estipula de manera expresa que las agencias gubernamentales requieren actualizar y poner a disposición del público toda la información sobre

Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (*sic*), las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación, y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.

La información disponible en la página electrónica de la SFP se presenta en forma de tablas de resumen, y no incluye resultados o aclaraciones de las auditorías.

Congreso de la Unión

Irónicamente, parece ser que el Congreso estuvo más ocupado en fiscalizar de manera directa el posible uso del gasto social con fines políticos antes de las elecciones de 2000, de crucial importancia, que en lo sucesivo. Durante la histórica legislatura LVII (1997–2000), el PRI por primera vez perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Ello abrió el espacio perfecto para que los partidos de oposición construyeran una alianza multipartidista a fin de fiscalizar el uso del gasto público. Sin embargo, la falta de archivos bien organizados en la Cámara de Diputados y el Senado hace que sea muy difícil investigar la eficacia de las acciones del Congreso.

El primer esfuerzo fue la creación de una comisión especial en 1997 para investigar la posible malversación de fondos federales en las elecciones de gobernador de los estados de Tabasco y Veracruz. En ese momento, el Congreso de Tabasco, dominado por el PRI, presentó una controversia constitucional formal en contra de la acción, en la que argumentó que no existía ninguna razón para que la Cámara Federal de Diputados fiscalizara de manera directa el gasto público en general (debido a que es papel exclusivo de la Contaduría Mayor de Hacienda) y mucho menos el gasto de los gobiernos estatales en particular. Por fortuna, la Suprema Corte resolvió en contra del PRI y a favor de la creación de la comisión especial (Resolución de controversia constitucional 33 / 97, 25 de agosto de 1998).

Esta resolución judicial sentó un precedente importante y permitió que la Cámara de Diputados creara una serie de comisiones especiales adicionales para investigar la posible malversación del gasto gubernamental con fines políticos: estableció comisiones especiales separadas para investigar el uso de fondos federales durante las elecciones de los estados de Nayarit, Coahuila y Guerrero en 1999, y el 9 de diciembre de 1999 creó una más, con amplias facultades, para investigar la posible malversación de fondos públicos durante las elecciones presidenciales de 2000; los artículos 9 al 12 describen sus facultades básicas:

Noveno. La comisión especial tendrá facultades para vigilar que el ejercicio del gasto público y programático se haga en cumplimiento de la ley, y por ende, que por ningún motivo dicho ejercicio sea encaminado a fines proselitistas [...]

Décimo. La comisión especial tendrá todas las atribuciones para presentar las denuncias que procedan ante las autoridades competentes [...]

Undécimo. La comisión tendrá facultades para recibir quejas y denuncias relacionadas con su objeto [...]

Duodécimo. La comisión orientará a aquellas personas que le soliciten asesoría con el fin de presentar denuncias penales, de declaración de procedencia o de juicio político (H. Cámara de Diputados, 1999: 3765).

En ese momento, el PRI argumentó una vez más que la creación de esta comisión violaba la constitución, debido a que invadía las facultades de la CMH / ASF, la única institución formalmente facultada para fiscalizar el uso de fondos gubernamentales. En palabras del diputado Enrique Jackson:

Nos llama la atención esta necesidad que los va a llevar, los puede llevar a violar la Constitución, a invadir competencias de otros poderes y a usurpar funciones. Con la comisión que proponen, están anulando, desplazando, supliendo a diversas instituciones que el Estado de derecho ha creado. ¿Cómo podemos los diputados aceptar que una mayoría irreflexiva coloque bajo duda a la institución electoral? ¿Cómo aceptar que algunos diputados quieran volverse la autoridad electoral? [...] Pretenden con su comisión, pretenden convertir a la Cámara de Diputados en el centro nacional de la sospecha, de la suspicacia, en el foro en que se puede atropellar impunemente a la ley. Están más orientados hoy a la confrontación que al acuerdo, van en busca, es evidente, van en busca de la descalificación, del linchamiento. Les gana el afán de revancha (Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, 9 de diciembre de 1999, folio 3782).

Dicho argumento, extremadamente legalista y con evidentes móviles políticos, perdió en última instancia. La Cámara de Diputados aprobó la creación de la comisión especial mediante una alianza de todos los partidos de oposición en contra del PRI, y se impuso con un ligero margen de 225 votos contra 208.

La comisión tuvo que enfrentar la constante oposición de los diputados del PRI que eran miembros (14 de 30), así como la intromisión del poder ejecutivo. Por ejemplo, en su segundo informe de actividades (22 de marzo de 2000) la Comisión Especial manifestó:

Para poder lograr la audiencia con el titular de la Segob, hubo necesidad de esperar casi dos semanas, y, cuando se tuvo, fue notoria la falta de voluntad del Lic. Diódoro Carrasco para lograr la firma de cualesquier tipos de convenios con esta comisión de legisladores federales. Esta Comisión Especial quiere dejar constancia de que, pese a reiteradas solicitudes, no ha logrado ser recibida por el Presidente de la República.

Esta falta de respuesta por parte de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y del presidente, evitó que la comisión lanzara su propia campaña en los medios, a fin de aumentar la conciencia sobre la posible manipulación de los fondos gubernamentales para fines electorales. Sin embargo, la comisión celebró docenas de reuniones con funcionarios gubernamentales tanto a nivel federal como estatal, recibió varias quejas y presentó un amplio informe final después de las elecciones.⁹

Antes de las elecciones de 2006, el Congreso no creó una comisión especial similar. En lugar de ello, la legislatura solo emitió una serie de “puntos de acuerdo” que solicitaban al poder ejecutivo de los gobiernos federal, estatal y municipal tener mucho cuidado para evitar el uso de los fondos gubernamentales con fines políticos. Por ejemplo, el 1 de diciembre de 2005, el Senado aprobó la siguiente resolución:

Punto de Acuerdo por el que el Senado de la República emite un exhorto al Titular del Poder Ejecutivo Federal, a los titulares de los poderes ejecutivos de los estados y del Distrito Federal y a los gobiernos municipales, para que en el proceso electoral del año 2006, se tomen las medidas pertinentes que permitan garantizar la aplicación de las leyes para evitar el uso indebido de programas sociales y recursos públicos a favor de cualquier campaña electoral.

Como respuesta, varias autoridades enviaron al Senado declaraciones demasiado secas, burocráticas y abstractas, en las que indicaban que hacían todo lo que les era posible para cumplir con la resolución. Por ejemplo, el gobernador de San Luis Potosí envió una carta formal acusando recibo de la resolución, en donde manifestó simplemente: “El Gobierno del Estado de San Luis que me honro encabezar, refrenda el compromiso de respetar y hacer respetar la ley, con la plena convicción de que solo así, estaremos coadyuvando al fortalecimiento de la vida democrática y social de nuestro país”. El gobernador no incluyó información alguna sobre la *forma* en la que él podría poner la resolución en práctica. De hecho, de las 13 autoridades que contestaron al Senado, la única que envió algo más cercano a una respuesta fue el gobierno de la ciudad de México: un memorando (circular 036/2005) que de manera cuidadosa describe las normas diseñadas para evitar la participación indebida de los servidores públicos y de los fondos públicos en actividades políticas.

9. Desafortunadamente, los autores no han podido acceder al informe final de la Comisión, al Diario de los Debates o a la Gaceta Parlamentaria. Una solicitud de acceso a la información interpuesta ante la H. Cámara de Diputados para conseguir este texto también resultó desechada.

El 23 de febrero de 2006 el Senado aprobó otra resolución en la que se indicó que “el Senado de la República extiende un respetuoso exhorto al Titular del Poder Ejecutivo Federal a efecto de que garantice que la gestión de los programas sociales federales, se pliegue estrictamente a los principios de imparcialidad y objetividad que deben regir en el proceso electoral”. Una vez más, la respuesta de las autoridades fue mínima y burocrática. Solo cinco autoridades contestaron, todas en cartas carentes de significado que manifestaban en términos generales su compromiso de defender la naturaleza del interés público del Estado.

Sintomáticamente, durante 1999 y 2000, los demás esfuerzos de los miembros del Congreso para intensificar la fiscalización del gasto gubernamental no recibieron el apoyo de la mayoría. Por ejemplo, en noviembre de 2005, la diputada del PRD Clara Brugada presentó una lista bastante amplia de las adiciones propuestas a la Ley del Presupuesto, a fin de garantizar la suficiente protección al gasto gubernamental durante el año de elecciones. La diputada propuso que la ley requiriese que 4% del presupuesto de publicidad para todas las agencias federales fuesen gastados en una campaña gubernamental que evitara el uso de los programas sociales con fines electorales, por ejemplo. La propuesta también incluyó una prohibición expresa en contra de utilizar la lista de beneficiarios de estos programas para fines políticos y sobre cambios en la lista de beneficiarios durante 2006. Hubiese requerido que la Cámara de Diputados aprobara de manera formal la estrategia instrumentada por la SFP y la Procuraduría General de la República (PGR) para ser utilizada durante 2006, con objeto de evitar el uso de los fondos gubernamentales con fines políticos. Aun cuando el Congreso incluyó el requisito para que el ejecutivo incluyera una “etiqueta de advertencia” especial en su propaganda y servicios durante 2006, las recomendaciones de Brugada en ningún momento se tomaron en consideración.

Durante 2005 y 2006, la participación del Congreso en la fiscalización del gasto social para evitar el uso político ha sido errática y se ha limitado en general a pronunciamientos públicos y a la formación de comités. Los resultados concretos han sido escasos o nulos. Las posturas políticas parecen tener prioridad sobre la fiscalización directa del gasto público.

Al parecer, el aumento en el pluralismo del Congreso y la alternancia de poderes en el gobierno federal ha hecho más difícil que las diferentes fracciones legislativas se unan para llegar a un acuerdo sobre la forma de fiscalizar el gasto gubernamental. Antes de 2000 quedaba claro que lo más conveniente para todos los partidos de oposición era realizar una investigación a fondo. Pero ahora parece que la diversidad de alianzas ha hecho esto un objetivo más difícil de concretar.

En general, más allá de la cuestión específica de la fiscalización de las elecciones, al Congreso le falta la suficiente influencia legal para fiscalizar las acciones del poder ejecutivo (véase Pérez Vega, 2006: 97–108). Por ejemplo, las comisiones del Congreso no están facultadas para obligar a los miembros del gabinete a comparecer ante ellas. Estas peticiones deben ser votadas por la Cámara de Diputados en su totalidad, a través de una medida procesal extremadamente complicada. A pesar de que las comisiones pueden invitar a los miembros más altos del poder ejecutivo que se encuentren por debajo del rango del secretario, no existe ningún recurso o castigo si estos funcionarios se niegan a asistir. Por lo tanto, los funcionarios gubernamentales atienden con poca frecuencia estos llamados.

Las comisiones del Congreso no cuentan con ninguna prerrogativa especial sobre información diferente de aquellas que estipula la Ley Federal de Acceso a la Información Pública para el público en general. El Congreso puede constituir comisiones especiales para tareas específicas, como en el caso de las señaladas, el problema es que no están dotadas de la facultad para “investigar”, como lo indicó el diputado Jackson en su voto disidente en 1999. La Cámara de Diputados también puede crear comisiones de investigación, pero solo revisan a las sociedades que son dirigidas por el gobierno (es decir, la compañía petrolera PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, los bancos de Desarrollo, etc.) (véase Ugalde, 2000).

En 1999, mediante la reforma de la Ley Orgánica del Congreso, todas las comisiones del Congreso obtuvieron la responsabilidad del “control evaluatorio” de sus respectivas áreas del gobierno federal. Sin embargo, la ley no especifica la forma para llevar a cabo esta responsabilidad, y son pocas las que de hecho encargan estudios independientes o realizan sus propias investigaciones. En lugar de ello, las comisiones solo toman en cuenta las evaluaciones que realizan el poder ejecutivo por sí mismo o la ASF (Pérez Vega, 2006: 108).

Instituto Federal Electoral

La principal tarea del IFE es regular las acciones de los partidos políticos y organizar las elecciones. Esta institución se encuentra expresamente obligada por ley a distribuir el financiamiento público a los partidos políticos y a auditar el uso de los recursos públicos y privados utilizados por estas entidades de interés público. El IFE no cuenta con un mandato claro para fiscalizar el uso de los fondos gubernamentales con fines electorales. De hecho, es posible que esta falla en el diseño institucional haya sido deliberada. La reforma electoral de 1996 fue controlada por la mayoría del PRI en el

Congreso y aun cuando el régimen estaba dispuesto a ceder en algunas áreas, como la creación de un consejo general independiente, no era su intención que el nuevo IFE se saliera de control.

Sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, artículo 69, 1, f) estipula en términos bastante claros que el IFE es responsable de “velar por la autenticidad y efectividad del sufragio”. Este mandato evidentemente incluye la lucha contra el uso de los programas gubernamentales para comprar votos y otras formas de manipulación de los votantes. El COFIPE también estipula que “quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores” (artículo 4, fracción 3). Cuando esto se conjuga con el mandato de que el Consejo General del IFE “vigile el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en material electoral” (artículo 73), es claro que se le requiera al Consejo General, por ley, fiscalizar el gasto público para garantizar que no se utilice con fines políticos.

Desafortunadamente, en esta área el propio Tribunal Electoral ha atado de manos al IFE. En un caso histórico, pocos meses antes de las elecciones de mitad del sexenio de 1997, el Consejo General del IFE formó una “Comisión del Consejo General para Conocer de los Actos que Generen Presión o Coacción de los Electores, así como de otras Faltas Administrativas” especial (25 de marzo de 1997) (véase DE disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/CONS-GEN/actas/250397.htm#pac12>). Esta comisión estaba diseñada para recibir quejas sobre la manipulación de votantes, así como para investigar, sancionar y promover sanciones ante las autoridades competentes en caso de que se comprobara la comisión de ilícitos.

El PRI objetó la creación de la comisión y al final fue anulada por el Tribunal Federal Electoral. El Tribunal argumentó que la creación de la comisión violaba la ley, ya que implicaba una “extralimitación” del mandato del Consejo General: “El Consejo General del Instituto Federal Electoral, trastocó el sistema de competencias establecido en materia electoral [...] extralimita sus atribuciones al asignarse mediante el acuerdo cuestionado, facultades que no le son propias, como vienen a ser las procedimentales e investigatorias” (Exp. SUP-RAP-010/97). De acuerdo con el Tribunal, solo la Junta General Ejecutiva, organismo burocrático dominado por el PRI en ese momento, contaba con la facultad exclusiva de investigar y presentar propuestas para sanciones.

El Consejo General había argumentado que la creación de la nueva comisión llenaba una laguna importante que existía en la ley, pero el Tribunal argumentó que, por lo menos en ese caso, no existían lagunas en la legislación: el Consejo solo está facultado para hacer lo “expresamente autorizado” por ley. El juez que presidía

el caso, Eloy Fuentes, emitió una extraña opinión disidente, en la cual defendía la facultad del Consejo General para crear las comisiones que requiriese a fin de facilitar su trabajo.

Desde entonces, el Consejo General del IFE no ha hecho otro intento para fiscalizar el uso del gasto social con fines políticos. De hecho, en años recientes, el IFE en su totalidad ha guardado silencio sobre esta cuestión y se ha negado a participar de manera directa en la fiscalización de los programas sociales del gobierno bajo el argumento de que dichas acciones no le corresponden por ley.

Muy diferente ha sido la historia con respecto a los famosos exhortos del IFE para suspender la publicidad de programas gubernamentales en las semanas que anteceden a las elecciones. En 1997, el Tribunal Electoral también interpretó que dicho comportamiento quedaba fuera del mandato legal del IFE (SUP-RAP-009/97). Sin embargo, hoy este tipo de pronunciamientos es práctica común. El IFE, el Tribunal Electoral y el gobierno federal en conjunto defendieron y obedecieron con júbilo el “Acuerdo de neutralidad” del IFE durante las elecciones de 2006 (véase DE disponible en: <http://www.blindajeelectoral.gob.mx/>).

Al parecer, lo único aceptable es que el IFE realice pronunciamientos y espere que los actores políticos obedezcan por su propia buena voluntad, mientras que pareciera ser una violación de la ley que la institución investigue a fondo y fiscalice el cumplimiento de sus pronunciamientos con respecto al gasto social.

Es necesaria una urgente transformación de los criterios por parte del IFE y del Tribunal, así como una reforma de la ley que le permita al IFE investigar activamente, sancionar a los partidos y reportar el uso indebido del gasto social. Esto podría emular lo sucedido en el área de la investigación de irregularidades en el financiamiento de las campañas. El artículo 271 del COFIPE estipula de manera expresa que todas las “pruebas” deberán acompañar a las quejas en contra de partidos políticos, con lo que se prohíbe que el IFE realice sus propias investigaciones. Sin embargo, una serie de decisiones proactivas del anterior consejo general del IFE, y su posterior ratificación por el Tribunal Electoral, abrieron el espacio legal para que en la actualidad pueda llegar al fondo de todas las quejas que considere conveniente investigar (Ackerman, 2007).

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

No existen recetas mágicas o estrategias únicas para que el gobierno fiscalice el uso indebido o con fines políticos de los programas sociales en México. En los hechos se han desarrollado varias iniciativas inconexas que han generado resultados importantes, aunque parciales. Los resultados de los organismos de auditoría y las comi-

siones de fiscalización en el país indican que es muy probable que existan graves problemas con el uso del gasto social para manipular a los votantes, pero estos mismos organismos no cuentan con la suficiente fortaleza institucional o la legitimidad social para impulsar verdaderas medidas preventivas o correctivas.

La Cámara de Diputados no deja de emitir exhortos y de crear comisiones investigadoras de este tipo de cuestiones, pero estas importantes acciones han tenido muy pocos resultados concretos. El IFE exige de manera enfática que el gobierno y los actores políticos respeten las reglas de la democracia, pero lo hace atado de manos por el propio Tribunal Electoral, que le ha impedido atreverse a investigar los delitos que ponen en riesgo la democracia. La SFP realiza una gran cantidad de auditorías al gasto social, pero los ciudadanos no están suficientemente informados sobre los resultados de este tipo de ejercicios. La ASF ha revelado algunos problemas muy importantes en esta materia, pero a la fecha no hay indicadores de que esto haya conducido a un cambio radical en la forma de dirigir la política social.

Si se busca eliminar la manipulación de los electores, acabar con el clientelismo político y revitalizar la democracia en México, es urgente reconstruir y reformar la fiscalización intraestatal de los programas sociales del país. A continuación se ofrece una serie de propuestas que emergen del análisis teórico y de la exploración sobre la práctica de fiscalización en México presentados en este texto:

- Expandir las facultades de auditoría y de fiscalización de la ASF, la SFP, la Cámara de Diputados y el IFE. Como se observó con anterioridad, cada una de estas instituciones ha enfrentado una serie de obstáculos y objeciones legales sobre su capacidad de fiscalizar el gasto público. La ASF ha sido limitada por la Suprema Corte de Justicia y el poder ejecutivo; el IFE por el Tribunal Electoral, y la Cámara de Diputados por su propio marco legal. Se necesita con urgencia un nuevo diseño legal de la estructura institucional en México para la rendición de cuentas (Ackerman, 2006b, y Sandoval, 2006). Cada una de estas instituciones debe contar con facultades más amplias de investigación y sanción respecto de posibles ilícitos. Además, los organismos fiscalizadores deben estar facultados de forma más robusta para auditar el gasto de los gobiernos estatales y municipales.
- Institucionalizar la revisión externa concomitante del gasto social durante las campañas electorales. La SFP lleva a cabo una revisión concomitante, pero la agencia depende por completo del poder ejecutivo. Por otro lado, la ASF desarrolla revisiones externas que casi en su totalidad son *ex post*. El IFE tiene las manos atadas en esa área. La Cámara de Diputados no ha retomado esta tarea de forma efectiva, y está restringido por el marco legal del Congreso. Una reforma orientada

a saldar estas limitantes podría facultar a la ASF, al IFE o al Congreso para llevar a cabo esta tarea, o fortalecer las facultades de todas estas instituciones en forma suplementaria. Otra opción sería seguir el ejemplo del estado de Chiapas, que creó una agencia especial responsable exclusivamente de la fiscalización electoral (Comisión de Fiscalización Electoral, véase DE disponible en: <http://www.cofelchiapas.org.mx/>).

- Mejorar e institucionalizar la aprobación de normas de operación para los programas sociales. En la actualidad, las normas son redactadas y aprobadas por el poder ejecutivo para sus propios programas. Esto le otorga amplias facultades discrecionales sobre la forma en que se dirigen sus programas y hace que estas se puedan cambiar prácticamente a voluntad del presidente. Una reforma estratégica crucial implicaría facultar a la Cámara de Diputados para que revise y autorice las normas de operación de los programas sociales federales.
- Mejorar la coordinación al interior de y entre las diferentes instituciones de fiscalización. Ninguna institución toma en consideración ni da seguimiento sistemático a las acciones desarrolladas por los demás organismos. También existen problemas con la coordinación interinstitucional, en particular entre la SFP y el Congreso, dado que sus diferentes áreas hacen tareas similares de forma poco coordinada.
- Vincular las evaluaciones externas obligatorias a las demás revisiones externas. Las normas de operación de los programas sociales requieren que las agencias realicen sus propias evaluaciones a través de los servicios de consultores externos, pero estas evaluaciones raramente son tomadas en cuenta en las auditorías y revisiones que llevan a cabo las instituciones de fiscalización mencionadas (Fox y Haight, 2007c). Una reforma futura a las normas de operación podría considerar también facultar a las instituciones de fiscalización para que lleven a cabo estas revisiones externas, a fin de garantizar que en verdad sean independientes y objetivas.
- Profundizar el compromiso de realizar auditorías al desempeño por parte de la ASF y la SFP. Las auditorías de desempeño han adquirido mayor importancia a través de los años, pero lamentablemente continúan siendo una actividad menor. La auditoría al desempeño se debe convertir en la tarea central para las instituciones fiscalizadoras. Este tipo de auditoría es eficaz en particular para descubrir y evitar la manipulación política del gasto social. Además, las agencias de fiscalización aún deben tomar medidas hacia la evaluación total de los programas (de acuerdo con la propuesta del Congreso del 23 de abril de 1997), que serían mucho más efectivas para erradicar las prácticas del uso político del gasto social desde la raíz.

- Publicitar y comunicar los resultados de las auditorías. Los resultados de la ASF se encuentran en la red, pero son difíciles de entender y no son consultados con frecuencia por el público o los medios. Los resultados de la SFP o de las comisiones investigadoras del Congreso son notoriamente difíciles de encontrar, utilizar y comprender. El gobierno debería hacer un esfuerzo concertado para comunicar las conclusiones de sus auditorías y revisiones al público y a los encargados de tomar las decisiones, para garantizar su cumplimiento y fortalecer su efecto preventivo. Dicha estrategia aprovecharía la fuerza de la sociedad civil para obligar a que las dependencias de gobierno cumplan con los resultados y recomendaciones de la auditoría.
- Mejorar el seguimiento institucional de los resultados de las auditorías. El número de reincidencias en las observaciones de la SFP y la carga de trabajo en la ASF son indicadores de la falta de seguimiento institucional respecto de las recomendaciones, observaciones y acciones correctivas de los organismos de fiscalización. La falta de informes sobre la actividad de las comisiones o el seguimiento de los exhortos del Congreso también es preocupante. Esto debilita en gran medida el efecto de los organismos fiscalizadores, debido a que reduce la necesidad de cumplir con sus recomendaciones.
- Mejorar la eficacia para sancionar irregularidades descubiertas durante las auditorías. Esto haría que la amenaza de la auditoría resultara más creíble y robusteciera el trabajo desarrollado por los organismos fiscalizadores, lo que daría lugar a que las dependencias auditadas y los servidores públicos en general respetaran y observaran de mejor forma las recomendaciones de estos organismos.
- Aumentar los presupuestos a las agencias fiscalizadoras, en general, y a las auditorías al gasto social, en particular. Una opción es que los fondos de las agencias internacionales ayuden a redirigir la atención de las instituciones hacia la cuestión del gasto social.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS PROGRAMAS SOCIALES. UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Sergio López Ayllón*

LA TRANSPARENCIA EN LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO. UN ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y LA PRÁCTICA GUBERNAMENTAL

Este capítulo analiza la manera en que los mecanismos de transparencia y acceso a la información han permitido una mejor rendición de cuentas respecto de los programas sociales. Ni el marco normativo ni la práctica gubernamental observable en materia de transparencia y acceso a la información respecto de los programas sociales permiten concluir que exista una mejora sustantiva y generalizada en la calidad de la información pública relacionada con ellos, y por tanto en la posibilidad de una rendición de cuentas efectiva sobre su desempeño y objetivos. Por ello, resulta indispensable realizar un esfuerzo adicional y explícito para diseñar una política de transparencia que permita maximizar el uso social de la información respecto de estos programas.

Por transparencia se entenderá aquí ciertas cualidades de un flujo de información: accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad, todas ellas desde la perspectiva de un tercero externo, quien es el receptor de ese flujo. La accesibilidad responde a *cómo* se puede tener conocimiento de la información; la oportunidad se refiere al *cuándo*; la relevancia al *cuál* y *cuánta*, y la inclusión a *quiénes* (bajo el principio de que ninguno de los usuarios relevantes debe estar excluido del proceso de acceso). La verificabilidad supone considerar los mecanismos para corroborar que la información disponible corresponde a hechos en efecto realizados y por lo general implica la existencia de un soporte documental que permita corroborarlos; la inteligibilidad, que la información se debe presentar de manera tal que sea clara y aprovechable para los usuarios. Por último, la inte-

* Este trabajo fue elaborado con la colaboración de Cristina Massa Sánchez y Rebeca Ibarra.

gralidad se refiere a que la información debe ser completa. Resulta evidente que la transparencia así considerada no es un valor absoluto sino relativo a las necesidades de información específicas de sus diferentes usuarios.

A fin de analizar el modo en que la transparencia y el acceso a la información han incidido en los programas sociales, se revisa en primer término el marco normativo que, como se verá, es complejo, diverso y poco coherente. Esto permitirá revisar en seguida, con una muestra ilustrativa, pero no representativa, la manera en que este marco ha incidido en la información que en la actualidad se encuentra disponible en la Internet en materia de programas sociales.

UN MARCO NORMATIVO COMPLEJO Y HETEROGÉNEO

La determinación del marco normativo en materia de programas sociales encuentra un primer problema en la falta de definición jurídica sobre sus características. A esta situación se añade la diversidad y heterogeneidad de la legislación aplicable en materia de transparencia a los programas sociales, tanto a nivel federal como estatal.

¿Qué es un programa social?

Un análisis del marco normativo muestra que no existe posibilidad alguna de definir de manera jurídica el contenido del término *programa social*. Las principales normas que regulan el gasto público federal, es decir, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 (PEF 2006)¹ y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),² no utilizan el concepto de programa social.³ Con excepción de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),⁴ las principales

1. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 2005 y en vigor desde el 1 de enero de 2006.

2. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de marzo de 2006.

3. El gasto público federal estuvo, hasta 2006, regulado sobre todo por el Decreto de PEF de cada ejercicio fiscal, con apoyo en la Ley de Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF). El carácter anual del Decreto de Presupuesto, y las modificaciones que en cada ejercicio fiscal se realizan, resultaba en un marco normativo carente de estabilidad. Por su parte, la LPCGPF era ya obsoleta respecto a diversos temas. La entrada en vigor de la LFPRH en 2006 derogó la LPCGPF y modernizó el marco jurídico presupuestario. Para la fecha de su publicación, sin embargo, el PEF 2006 estaba ya vigente, por lo que ambas disposiciones regulaban las mismas materias, con pequeñas diferencias. Era esperable que el Decreto de Presupuesto de Egresos de 2007 no contuviera ya disposiciones que replicaran el contenido de la LFPRH.

4. Si bien no los define, este ordenamiento dispone en su artículo 21 que la distribución de fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los *programas sociales de educación, salud, alimen-*

leyes en materia social tampoco lo usan.⁵ Así, a la complejidad que de suyo presenta la indeterminación del contenido de la transparencia para predicarla respecto de ciertos objetos, se debe añadir la ausencia de una definición jurídica del término programas sociales que permita establecer con claridad qué los caracteriza.

Los dos instrumentos presupuestarios mencionados (el PEF y la LFPRH), contemplan un amplio universo de programas federales,⁶ dentro de los que se puede encontrar el subconjunto de los denominados programas de subsidio, compuestos por los recursos federales asignados a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para ser otorgados a los diferentes sectores de la sociedad o a las entidades federativas, con el fin de fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general (artículo 2, fracción XLIII del PEF 2006, y su correlativa disposición en la LFPRH, artículo 2, fracción LIII).

Para efectos del estudio, se consideran estos programas como objeto de análisis, pues el examen exclusivo de los programas sociales previstos por la LGDS resultaría claramente limitado.

EL MARCO NORMATIVO DE LOS PROGRAMAS FEDERALES DE SUBSIDIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Los programas de subsidio a nivel federal están regulados sobre todo por el PEF 2006 y la LFPRH. A este marco jurídico se debe añadir en materia de transparencia la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAI, artículos 7, fracción XI, y 12), así como diversas disposiciones de las leyes especiales —en especial la LGDS, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la Ley General de Salud (LGS). Son también aplicables las normas de carácter administrativo que

tación, infraestructura social, generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso, se hará con criterios de equidad y transparencia. Sin embargo, esta enumeración no es limitativa, pues difícilmente se podrá aceptar que, por ejemplo, los programas de apoyo al campo u otros no administrados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) constituyan una categoría diferente.

5. Al marco general constituido por el PEF 2006 y la LFPRH, se deben añadir las leyes especiales en materia social; entre ellas, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004), la Ley General de Salud (LGS, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de septiembre de 2006) y la Ley de Desarrollo Sustentable (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001).

6. De estos se desprenden algunos que cuentan con un instrumento jurídico especial, como los mencionados programas regulados por la LGDS y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras.

determinan la ejecución de algunos de esos programas y que se conocen como reglas de operación (artículo 54 del PEF 2006 y 77 de la LFPRH). Estas son “las disposiciones a las cuales se sujetan *determinados* programas y fondos federales con el objeto de *otorgar transparencia* y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los mismos” (artículo 2, fracción XLV, de la LFPRH; el subrayado es añadido).

Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y reglas de operación

En materia de programas de subsidio, el PEF 2006 establece en su artículo 54 que se deberán sujetar a reglas de operación los programas señalados en el anexo 16 del propio instrumento. Sin embargo, no contiene disposición alguna sobre los criterios que deben adoptar el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, en los ámbitos de sus respectivas competencias, para incluir ciertos programas en ese anexo. Así, de manera paradójica, la construcción del anexo resulta por completo opaca.⁷

No obstante, es inegable que en años recientes el gobierno federal ha hecho un esfuerzo por dar un contenido jurídico cada vez más preciso y exhaustivo a las reglas de operación. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF), vigente hasta el 30 de marzo de 2006, no contemplaba estos instrumentos jurídicos, por lo que la regulación de las reglas de operación se limitaba a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos vigente en cada ejercicio fiscal, y los lineamientos emitidos por las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), con una orientación preponderantemente fiscalizadora.

La nueva LFPRH y el PEF 2006 establecen, en cambio, un entramado jurídico de más amplio aliento para las reglas de operación. Pretenden hacer de ellas instrumentos de difusión de los programas, generar a través de su contenido un blindaje contra el uso político y electoral, así como dar herramientas para la evaluación e inclusive para la imposición de sanciones. En efecto, disponen que las reglas de operación deben ser claras y precisas, “a efecto de ser difundidas entre la población a través de los medios de comunicación” e incluir leyendas que expliciten que los programas son públicos y ajenos a cualquier partido. Se establece también que deben recibir por parte de la

7. Poca luz arroja la estipulación del segundo párrafo del artículo 54 respecto a que el Ejecutivo podrá seleccionar otros programas que “por su impacto social” deban sujetarse a reglas de operación, pues parecería entonces que no es el impacto social (de por sí, un concepto vago) el que determina los de este anexo.

SHCP autorización presupuestaria, así como sujetarse a un dictamen por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para detectar duplicidades con otros programas.

En cuanto a la publicidad, se prevé que las reglas de operación deberán ser publicadas tanto en el *Diario Oficial de la Federación* como en la Internet, y contemplan de manera explícita los informes que deben generar las dependencias y entidades que administran los programas. Por otro lado, las reglas de operación deberán contemplar los mecanismos y la distribución de los costos de la evaluación, que deberá ser realizada por instituciones académicas, de investigación u otros organismos especializados (artículos 54 y ss. del PEF 2006 y 74 y ss. en la LFPRH).

Estas disposiciones normativas mantienen la referencia a que el contenido de las reglas de operación se deberá formular atendiendo a los criterios que emitan la SHCP y la SFP. La última versión de dichos lineamientos fue emitida en 2002⁸ y fueron actualizados en 2004, en un esfuerzo conjunto de dichas secretarías y la COFEMER.⁹ Los lineamientos establecen la estructura mínima de las reglas de operación y constituyen el referente principal para su elaboración.¹⁰

Estos lineamientos son perfectibles tanto en su contenido —por ejemplo, se puede observar que algunas de sus disposiciones parecen confundir su objeto de regulación (las reglas de operación), con el objeto de las propias reglas (los programas)— como en su carácter vinculatorio y su aplicación, pues existen reglas de operación vigentes en 2006 que no se ajustan cabalmente a ellos. No obstante, es

8. Acuerdo por el que se expiden los criterios generales para modificaciones a las reglas de operación de los programas gubernamentales ya existentes y para la elaboración de las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2002, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de enero de 2002.

9. Esta actualización no fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y solo se encuentra en una presentación de PowerPoint disponible en la página de la Internet de la COFEMER. Por lo anterior, no tienen el carácter de norma vinculante para las dependencias y entidades. Sin embargo, sirven como instrumento orientador de los lineamientos de 2002, pues explican qué se debe entender por cada uno de los rubros contenidos en dichos lineamientos.

10. Esta estructura se compone de: presentación; antecedentes; objetivos generales y específicos; lineamientos generales, dentro de los cuales se encuentra la cobertura, la población objetivo, las características de los apoyos —tipo, monto— y los beneficiarios —criterios de selección, requisitos y restricciones para la elegibilidad, los métodos y procesos de transparencia, derechos y obligaciones de los beneficiarios, las causas de incumplimiento, retención, suspensión de recursos y, en su caso, reducción en la ministración de recursos—; los lineamientos específicos relativos a la coordinación institucional: instancias ejecutoras, normativas de control y vigilancia, así como su mecánica de operación; la difusión, promoción y ejecución; los informes programático-presupuestarios; la evaluación interna y externa; los indicadores de resultados; el seguimiento, control y auditoría, entre lo que se incluye atribuciones, objetivos, resultados y seguimiento; los mecanismos, instancias y canales para quejas y denuncias.

innegable que constituyen un importante avance respecto a la situación que se observaba en el pasado reciente en materia de recursos públicos federales, en general, y en materia de programas de subsidio, en particular.

Por otra parte, en el PEF 2006 se establecen ciertas “disposiciones para fomentar la transparencia” de los programas señalados en el anexo 16. La herramienta principal es la inclusión en la papelería, la documentación oficial, la publicidad y la promoción de leyendas respecto a que los programas son financiados con recursos públicos y el hecho de que queda prohibido su uso con fines políticos, electorales, de lucro, partidistas o de promoción personal de los funcionarios. Otras herramientas contempladas son la obligación de publicar los padrones de beneficiarios, en la medida de lo posible con la Clave Única de Registro de la Población (CURP) o el Registro Federal de Causantes (RFC) de los beneficiarios, y la de publicar el monto asignado y la distribución (artículo 55 del PEF 2006). Como se puede observar, estas disposiciones de *transparencia* suponen objetivos precisos, destinados a evitar en lo posible el uso político de los programas o a mejorar la información de los usuarios, pero difícilmente constituyen una política de transparencia.

Otras disposiciones comunes a los programas del anexo 16 y al resto de los programas de subsidio prevén que se deberán sujetar a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, para lo cual deberán, entre otras obligaciones, identificar a la población objetivo; prever montos máximos por beneficiario; procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo y transparente a todos los grupos sociales y géneros; garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y se evite destinarlos a una administración costosa y excesiva; incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; buscar la eventual disminución o terminación de apoyos presupuestarios; asegurar la coordinación de acciones para evitar duplicidades, y garantizar la oportunidad y temporalidad del otorgamiento de recursos (artículo 52 del PEF 2006 y 75 de la LFPRH).

De este conjunto de obligaciones se pueden realizar dos observaciones. La primera, de forma, es que respecto a los programas de subsidios que no están incluidos en el anexo 16 —y que, por ello, no están sujetos a reglas de operación— queda una laguna en cuanto a la forma concreta en la que se harán operativas dichas obligaciones. La segunda, que en este conjunto de criterios se mezclan condiciones de la transparencia (información) con otras referidas a la operación de los programas, lo que muestra que no existe claridad normativa sobre el contenido preciso de la *transparencia* y mucho menos de los objetivos y articulación de una política integral en esta materia.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

De manera adicional a las disposiciones ya comentadas, la LFAI contiene dos obligaciones específicas que se pueden relacionar con la transparencia en materia de programas sociales. La primera se encuentra en la fracción XI del artículo 7, que se refiere a la obligación de las dependencias y entidades federales de hacer pública de manera comprensible, veraz, oportuna, confiable y actualizada, la información relativa al “diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los *programas de subsidio*” (el subrayado es añadido).

La misma fracción establece que se deberán hacer públicos los “padrones de beneficiarios de los *programas sociales* que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación” (el subrayado es añadido). Esta fracción se desarrolla en el artículo 19 del Reglamento de la LFAI, que establece que mediante actualizaciones trimestrales se deberá hacer pública la información relacionada con los “programas de estímulos, apoyos y subsidios”, entre lo que se incluye: el nombre o denominación del programa; la unidad administrativa responsable; la población objetivo o beneficiaria con el padrón respectivo; los criterios montos y periodos para los que se otorgan, así como los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de lo programas. Como se puede observar, el reglamento de la LFAI identifica a los programas sociales con los “programas de estímulos, apoyos y subsidios”, y orienta sus disposiciones a la generación de información específica sobre estos. En muchos casos, la información requerida es similar a aquella contenida en las disposiciones presupuestarias, pero el fraseo, objetivo y alcance de las disposiciones es distinta y no está alineada con estas.

La LFAI contiene una segunda disposición, que constituye una especie de *red* que pretende capturar todo aquello que no haya sido especificado en el artículo 7. Así, en su artículo 12 establece que los sujetos obligados por la ley deben hacer pública toda aquella información relativa a los montos y personas a quienes se entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que estas hagan sobre el uso y destino de ellos. Para efectos de este análisis, esta disposición es redundante respecto de la establecida en el artículo 7, pues sus principales contenidos están ya incluidos en los elementos desarrollados en el Reglamento de la LFAI comentados y que se aplican a los programas de estímulos, apoyos y subsidios.

Otras leyes especiales

En materia de transparencia de programas, la LGDS estipula que la distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas

sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso, se hará con criterios de “equidad y transparencia” (artículo 21 de la LGDS). Cabe destacar que esta ley identifica transparencia con publicidad, aunque añade algunos criterios para tal efecto: “[l]as autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz” (artículo 3, fracción IX). Estos criterios no están reglamentados y por ello su contenido es vago. Por otro lado, no corresponden a los contenidos en las disposiciones presupuestarias y en la LEAI.

Por su parte, la LDRS no prevé programas de subsidio, pero sí “apoyos” (que no son otra cosa sino subsidios) de diversas clases. Para dos tipos específicos de apoyos previstos —los multianuales (artículo 74) y los que se dan a los productores (artículo 191)—, dispone que estén sujetos a criterios de transparencia, mediante la difusión de las “reglas para su acceso” y la publicación de los montos y tipo de apoyo por beneficiario. No hace referencia expresa a los casos en los que los apoyos estarán sujetos a reglas de operación, en cambio contempla que, cuando estas existan, dispondrán “cuando menos” durante el tiempo en que se otorgue el apoyo, del monto de los apoyos, los límites de extensión para poder recibirlos, así como los requisitos para acreditar lo anterior y la forma de resolver las controversias que se originen con motivo de los apoyos mediante la intervención de los distritos de desarrollo rural.

Por último, la LGS prevé que las autoridades en la materia (en este caso, federales y estatales), en el ámbito de sus respectivas competencias, dispondrán lo necesario para transparentar su gestión de conformidad con las normas aplicables en materia de acceso y transparencia a la información pública gubernamental. Deberán difundir “toda la información que tengan disponible” respecto de universos, coberturas, servicios ofrecidos, así como del manejo financiero del Sistema de Protección Social en Salud, entre otros aspectos, con la finalidad de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño del Sistema (artículo 77 bis 31). Este instrumento prevé disposiciones de acceso a la información y de rendición de cuentas, sin embargo, no especifica el régimen aplicable a los programas de subsidio contenidos en la ley ni reglas de operación para los mismos.

En síntesis, en las diferentes leyes aplicables a lo que de manera genérica se le puede denominar como programas sociales, la transparencia se identifica con la publicación por parte de las dependencias y entidades responsables de la ejecución de esos programas de cierta información. Esta información se califica con diferentes cualidades, por lo general definidas en términos vagos y poco precisos (veracidad, objetividad, oportunidad, sistematicidad), no siempre coincidentes y con un alto grado de redundancia. En todo caso, es claro que no existen parámetros para *medir*

o verificar si la información que se publica cumple en efecto con esos criterios, por lo que resultan en realidad más un catálogo de buenas intenciones que disposiciones con posibilidades de aplicación efectiva. Finalmente, salvo en el caso de las reglas de operación y el reglamento de la LFAI, no existe un esfuerzo normativo detallado para determinar de manera precisa qué información se debe hacer pública, con qué periodicidad y en qué medio.

Así pues, se encuentran a nivel federal al menos tres conjuntos de obligaciones en materia de transparencia respecto de los programas sociales —similares, pero no idénticas— que parecen responder a objetivos y destinatarios distintos y cuyo alcance —a veces incierto, pues la redacción legal es vaga— es también diferente.

PROGRAMAS FEDERALES EJECUTADOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

El diseño de algunos programas federales supone que en su financiamiento concurren la federación y las entidades federativas. La participación de ambos órdenes de gobierno se prevé a través de los convenios de coordinación, con fundamento en el artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación, el PEF 2006 y la LFPRH. Asimismo, la LGDS y la LGS, así como reglamentos, contienen disposiciones relativas a la ejecución por las entidades federativas de recursos de programas federales previstas en dichos ordenamientos.

Por otra parte, existen otros programas federales en los que no existe concurrencia de recursos, pero cuya ejecución se realiza a través de las entidades federativas o, incluso, de los municipios (por ejemplo, el Seguro Popular). En estos programas, las dependencias federales podrán, con cargo a sus presupuestos, celebrar convenios de coordinación con los estados para descentralizar funciones o reasignar recursos correspondientes a programas federales, con el propósito de transferir responsabilidades y, en su caso, recursos humanos y materiales. Estos convenios deberán ser públicos e incluir criterios de transparencia, establecer plazos y calendarios de entrega de recursos, prioridades, medidas de contingencia y reglas para su fiscalización (artículo 14 del PEF 2006). Se deben apegar al modelo emitido por la SHCP y la SFP y requieren de la autorización presupuestaria de la SHCP (artículo 16, párrafo 2, del PEF 2006). Las reglas aplicables a estos convenios están previstas en el artículo 82 de la LFPRH).

El PEF 2006 y la LFPRH establecen que los recursos de programas federales no pierden su carácter federal por la concurrencia de recursos locales ni por la reasignación de los federales. En consecuencia, en principio es aplicable la normatividad federal. Sin embargo, en la práctica la *transparencia* que debería existir respecto de

estos recursos es prácticamente inaplicable pues, para efectos federales, las dependencias se limitan, en el mejor de los casos, a reportar la entrega de recursos a las entidades federativas. Estas por su parte, en pocas ocasiones o nunca reportan la manera en que ejercen estos recursos ni cumplen con las disposiciones aplicables, pues no se consideran sujetos obligados por ellas.¹¹

MARCO NORMATIVO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES ESTATALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Disposiciones presupuestarias

En el orden federal se han hecho importantes avances para propiciar la transparencia en los programas de subsidio, no obstante los señalamientos que se han apuntado respecto a la falta de precisión conceptual y jurídica, así como a las limitaciones que impone la ausencia de criterios claros para sujetar a los programas a las reglas de operación. Los propios lineamientos aplicables a las reglas de operación, como se ha observado, son perfectibles en cuanto a contenido y aplicación.

El estudio de la transparencia en los programas de subsidio resulta incompleto si no se aborda la situación en las entidades federativas, pues estas no solo ejercen recursos públicos federales sino que manejan sus propios programas. Las limitaciones de tiempo y espacio para el desarrollo de este trabajo impidieron revisar con profundidad la materia estatal; sin embargo, fue indispensable realizar al menos una revisión breve que permitiera realizar algunas consideraciones preliminares sobre el estado que guarda la normatividad en materia de transparencia respecto de los programas sociales en las entidades federativas.

Para este propósito, se revisó la legislación presupuestaria y aquella de transparencia en un conjunto de entidades federativas seleccionadas: Chiapas, el Distrito Federal, el estado de México, Guanajuato, Veracruz y Tlaxcala (los criterios de selección se explican más adelante). Para cada caso, se buscó en los portales de la Internet el marco normativo aplicable a sus programas de subsidio (o términos similares, como

11. Una reforma al artículo 79, fracción I, de la Constitución, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, faculta a la entidad de fiscalización superior de la Federación a realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, así como a fiscalizar de manera directa los recursos federales que administren o ejerzan los estados y los municipios, con excepción de las participaciones federales. La misma reforma obliga a las entidades fiscalizadas llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación que les sean transferidos y asignados.

apoyos y programas sociales) y se revisaron los instrumentos encontrados para identificar las disposiciones cuyo objeto fuera la transparencia de los recursos públicos destinados a tales fines.

En general, las entidades federativas se encuentran rezagadas respecto a la federación. En primera instancia, la mayoría de entidades estudiadas mantiene vigentes instrumentos jurídicos (sean leyes especiales o capítulos dentro de sus códigos financieros) similares a la derogada LPCGPF que, como se ha señalado, no contenía disposiciones expresas en materia de transparencia ni preveía las reglas de operación como herramientas para asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados a los programas de subsidio. En segundo lugar, sus presupuestos de egresos tampoco suelen replicar las previsiones del instrumento federal respecto de la misma materia. Así, no se establece la obligación de expedir reglas de operación para programas específicos ni se encontraron lineamientos aplicables a las mismas. En tercer lugar, considerando lo escaso y disperso de las disposiciones en materia de transparencia y regulación del gasto en programas de subsidio, resulta difícil identificarlas y encontrarlas, al menos en la Internet.

De manera específica, en el caso de Chiapas, el Código Financiero prevé que los subsidios deberán ser otorgados de acuerdo con criterios de selectividad, objetividad y transparencia, y establece bases para que el mecanismo de distribución, administración y operación facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su aplicación (DE consultada el 1 de noviembre de 2006, disponible en: http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Marco_Juridico/Informacion/Estatal/Leyes/PDF_10LCuarto.pdf). El presupuesto de esa entidad para el ejercicio fiscal 2006 no contiene referencia alguna a la transparencia de los programas de subsidio ni regula las normas de operación (DE disponible en: http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Marco_Juridico/Informacion/Estatal/Decretos/PDF_1decretos2006.pdf).

En el caso del Distrito Federal, el Código Financiero establece que los subsidios estarán sujetos a reglas de carácter general que emita la Secretaría de Finanzas, y contiene un marco mínimo de rendición de cuentas a través de informes de ejecución respecto de recursos destinados a subsidios, pero no contiene una sola referencia a la transparencia (DE consultada el 3 de noviembre de 2006, disponible en: http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/CodigoFinanciero_2006.pdf).

Por su parte, el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006 dispone que el otorgamiento de recursos por concepto de transferencias, donativos, apoyos y subsidios estará sujeto a criterios de selectividad, objetividad, equidad, temporalidad y transparencia, y condicionado a que se precise con claridad programas, destinos, bene-

ficiarios, objetivos, temporalidad y condiciones; no se prevé, sin embargo, la elaboración de reglas de operación de los programas, que expliciten los contenidos de los criterios y rubros mencionados (DE consultada el 3 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2006/rg/decreto.pdf>).

En el estado de México, su Código Financiero no prevé disposiciones en materia de transparencia ni reglas de operación (DE consultada el 2 de noviembre de 2006, disponible en: http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/leyest_091.html), en tanto que el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006 establece criterios generales para la aplicación de subsidios (DE consultada el 2 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/portalgem>).

Tratándose de Guanajuato, la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato incorpora criterios generales aplicables a los programas de subsidio y dispone que se deberán publicitar las condiciones, requisitos y términos para concederlos, pero no contempla reglas de operación (DE consultada el 1 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.guanajuato.gob.mx/leyfiscal2006/recursospublicos.pdf>). Por su parte, la Ley del Presupuesto General de Egresos para el ejercicio fiscal 2006 solo sujeta a reglas de operación los programas y proyectos de inversión pública y no los de subsidio (DE consultada el 1 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.guanajuato.gob.mx/leyfiscal2006/presupuesto-2006.pdf>). Las bases de las reglas de operación son similares a los criterios contemplados por el PEF 2006.

En el caso de Veracruz, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la entidad no contiene disposiciones de transparencia ni prevé reglas de operación (DE consultada el 2 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Leyes/VERLey47.pdf>), mientras que el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2006 prevé que se deberán sujetar a criterios de selectividad, objetividad, transparencia y temporalidad, así como a las disposiciones que emita la Secretaría de Finanzas y Planeación sobre la operación, evaluación y ejercicio del gasto en programas de subsidio (DE consultada el 1 de noviembre de 2006, disponible en: <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/page/gobversfp/sfpptransparencia/sfppresupuestoasignadoyejecucion/sfpdecretodepresupuestodeegresos06/179-decretodepresupuestodeegresos2006.pdf>).

Por último, para Tlaxcala, no se pudo identificar un instrumento regulador del gasto estatal, ni en las fechas de búsqueda (1, 2 y 3 de noviembre de 2006) se pudo acceder a su Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006 —el portal del estado incluye un vínculo al Presupuesto de Egresos 2006 (<http://www.tlaxcala.gob.mx/portal/pdf/egresos06.pdf>), que no se pudo consultar.

Como se puede observar, la regulación presupuestal es asimétrica entre las diferentes entidades federativas. Además, en la mayoría de los casos las disposiciones que se pueden referir a criterios de transparencia están enunciadas en términos muy generales y en ninguno existe la referencia a mecanismos específicos, tales como las reglas de operación, que le den especificidad y contenidos a estas disposiciones legislativas. En otras palabras, en materia de transparencia presupuestal existe un rezago importante a nivel de las entidades federativas, en comparación con la legislación federal.

Leyes de transparencia y acceso a la información

En cuanto a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, se ha indicado que salvo dos entidades federativas, el resto de los estados cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, no todas ellas tienen disposiciones equivalentes a las contenidas en materia de transparencia para los programas de subsidio y entrega de recursos públicos a nivel federal (véase el cuadro 1).

Sin entrar al detalle de los contenidos de cada una de las obligaciones referidas en las leyes estatales, resulta obvio que no existe un criterio común y compartido acerca del tipo de información que en esta materia se debería ofrecer en los portales de la Internet y, mucho menos, en los criterios específicos que deberían guiar la publicación de esa información. Una simple revisión del estado que guarda esta información en la red, mostrará a cabalidad la dimensión del problema.

UNA PRÁCTICA DESIGUAL, CONFUSA Y SIN CRITERIOS CLAROS

La evaluación de la transparencia en los programas sociales es un asunto metodológicamente muy complejo. Diversos factores contribuyen a ello, entre otros, la carencia de criterios claros sobre aquello que constituye un programa social, la dispersión y diversidad del marco normativo, la poca especificidad respecto de quiénes son los sujetos obligados a proporcionar la información, así como quiénes son los destinatarios y cuáles los contenidos específicos de la misma. Más allá de esto, resulta complejo construir indicadores comparables cuando el marco normativo aplicable y el medio por el cual se debe publicar la información son tan diversos.

No obstante todo lo anterior, y con una intención meramente ilustrativa sobre las prácticas gubernamentales en materia de transparencia respecto de los programas sociales, a continuación se presentan los resultados de una observación selectiva y no representativa que pone en evidencia el estado que guarda la información disponible

Cuadro 1. Obligaciones de transparencia de los programas de subsidio en las leyes estatales de acceso a la información*

| Obligación de publicar en la Internet | Leyes que la establecen | Leyes que no la establecen |
|---|--|--|
| Programas de subsidios | Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos Nayarit, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán | Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz, Zacatecas, Nuevo León, Oaxaca |
| Entrega de recursos públicos, destinatarios y uso | Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Colima Durango Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Micoacán, Nayarit Querétaro Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa Tabasco, Yucatán, Zacatecas | Baja California, Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos, Puebla, Sonora, Tamaulipas, Nuevo León, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca |

* Este estudio se realizó antes de la reforma constitucional al artículo 6 de la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007. Conforme a la fracción VI de esa reforma, las leyes determinan la manera en que los sujetos obligados deben hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. Esta reforma constitucional obliga a las entidades federativas a realizar los ajustes necesarios a sus leyes de transparencia.

Fuente: elaboración propia con base en la legislación estatal en materia de transparencia y acceso a la información vigente en enero de 2007.

en la materia, al menos respecto de aquella que se puede encontrar en la Internet. Las prácticas gubernamentales en materia de transparencia no se limitan a la publicación de información en la Internet y una evaluación completa hubiera requerido varios puntos de observación; sin embargo, considerando las limitaciones de tiempo para realizar este estudio, este punto de observación permitió establecer criterios de comparabilidad mínimos a partir de elementos normativos que, aunque como ya se señaló que no son comunes, sí posibilitan elaborar criterios relativamente objetivos. La observación que aquí se desarrolla busca de esta manera servir de ilustración sobre una dimensión del problema, y resulta significativa en el contexto más amplio en el que se ubica este trabajo. Antes de presentar los resultados, conviene precisar la manera en que se construyó esta observación.

Consideraciones sobre la observación del nivel de transparencia en los programas sociales

Una primera dificultad a salvar fue la dispersión del marco normativo. Ante la imposibilidad de establecer denominadores comunes, se determinó hacer una observación con base en los criterios contenidos en los lineamientos elaborados de manera con-

junta por la SHCP, la SFP y la COFEMER para las reglas de operación. La vinculatoriedad de los lineamientos es limitada, incluso dentro de la propia administración pública federal,¹² pero contiene una serie de criterios específicos que permiten realizar una observación comparable tanto a nivel federal como estatal, y cuyos resultados son indicativos de la calidad de la información que existe sobre los programas sociales.¹³

Una segunda decisión fue utilizar como punto de observación exclusivamente la información disponible en los portales de la Internet. Sin duda, este criterio sesga la observación, pero parte del supuesto de que un usuario promedio con un nivel medio de educación tenderá a utilizar este mecanismo como la primera fuente para obtener información. Además, permite utilizar el criterio de transparencia en el sentido de considerar como parte de ella la obligación de las dependencias de producir información y ponerla a disposición del público, y distinguirla de manera clara del acceso a la información, cuya observación requería la elaboración de solicitudes de información mediante usuario simulado, situación que no era factible con el tiempo otorgado para elaborar este trabajo.

Una tercera advertencia es que la observación se realizó con independencia de que existiera una disposición legal que estableciera la obligación de publicar información en la Internet. Con ello se pretendió determinar si la existencia de esa obligación tiene o no un impacto determinante en la información que se encuentra disponible al público respecto de los programas sociales.

El problema más complejo fue establecer la muestra sobre la cual se realizaría la observación, para que resultara ilustrativa sin pretender, en modo alguno, ser representativa. Se determinó elegir a seis estados con diferentes niveles de marginación de conformidad con el índice del Consejo Nacional de Población:¹⁴ Chiapas (muy alta), Veracruz (muy alta), Guanajuato (alta), Tlaxcala (media), estado de México (baja) y Distrito Federal (muy baja). Puesto que en cada uno existen diferentes entidades gubernamentales que administran programas sociales, se determinó elegir a tres que *prima facie* lo hicieran. Estas fueron las secretarías o dependencias equivalentes en materia de desarrollo social, salud y desarrollo agropecuario. Es necesario advertir

12. Los criterios contenidos en esos lineamientos fueron retomados en el Reglamento de la LFAI, sin embargo, como se ha explicado, no están por fuerza alineados con las disposiciones del PEF, de la LFPRH y de las diversas leyes especiales en materia de programas sociales.

13. Los criterios son: nombre del programa; unidad administrativa responsable; población objetivo; padrón de beneficiarios; criterios de elegibilidad; periodo de otorgamiento del apoyo; montos; informes periódicos, y evaluaciones internas o externas.

14. El índice de marginación de México es una medida-resumen que permite diferenciar las localidades según el impacto global de las carencias que padece la población.

desde ahora que no en todos los casos fue posible identificar equivalentes en todos los estados seleccionados.

Ahora bien, cada secretaría administra por lo general más de un programa de subsidio. Para facilitar la presentación de los resultados, se evaluó la información que existe respecto de cada programa, pero los resultados se presentan de manera agregada por cada secretaría (incluso dentro de una misma secretaría, no existe uniformidad en la información que se proporciona).¹⁵

Por último, era importante considerar dentro del universo de observación a los programas federales. Sobre estos existe ya una evaluación realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) México. Sin embargo, para darle cierta uniformidad al estudio se determinó elegir tres de ellos. Aunque el Programa Oportunidades tiene el mayor presupuesto federal, es también el más estudiado y por ello se consideró eliminarlo de la muestra. Así, se eligieron los programas del Seguro Popular (Secretaría de Salud, SSA); el de Apoyos a la Comercialización (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA), y el de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL). Los dos primeros constituyen respectivamente los programas que ocupan los lugares dos y cuatro en el monto de su financiamiento. El último, aunque con menores recursos, resultó interesante pues permitió un punto de comparación con algunos programas estatales.

Los resultados de la observación

El cuadro 2 sintetiza los resultados de la observación respecto de la información publicada en la Internet sobre los programas sociales. El cuadro se ha elaborado conforme a los criterios descritos en el apartado anterior.

De manera general, se puede observar que en materia de programas sociales existen avances respecto a la información disponible a través de la Internet, pues de las seis entidades federativas y de los tres programas sociales del gobierno federal, solo en el caso de Veracruz no fue posible encontrar información alguna, a pesar de que esa entidad cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información.

15. Véase, por ejemplo, el análisis del PNUD México de los portales de obligaciones de transparencia de los programas sociales (2006: 72 y ss.), en donde se muestra que los programas Oportunidades, Hábitat y Tu Casa cumplen con la publicación de elementos requeridos en el artículo 7 de la LFAI, similares (no idénticos) a los criterios utilizados para la presente observación.

Cuadro 2. Los programas sociales en la Internet

| Entidad federativa / Secretarías objeto de estudio | Nombre del programa (1) | Unidad administrativa responsable (2) | Población objetivo (3) | Padrón de beneficiarios (4) | Criterios de Elegibilidad (5) | Periodo de otorgamiento de apoyos (6) | Montos (7) | Informes periódicos (8) | Evaluaciones internas/externas (9) |
|---|-------------------------|---------------------------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------------|------------|-------------------------|------------------------------------|
| Chiapas* | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Instituto de Salud | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Distrito Federal | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | ± | ± | ± | ✗ | ± | ✗ | ± | ✗ | ✗ |
| Secretaría de Salud | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Guanajuato | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social y Humano | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| Secretaría de Salud | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario | ✓ | ± | ± | ✗ | ± | ✗ | ± | ✗ | ✗ |
| Estado de México | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social | ✓ | ✗ | ✓ | ± | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| Secretaría de Salud | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario | ✓ | ✓ | ✓ | ± | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Tlaxcala | | | | | | | | | |
| Comité para la Planeación del Desarrollo de Tlaxcala | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Secretaría de Salud | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| Veracruz | | | | | | | | | |
| Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Secretaría de Salud** | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesca | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |
| Gobierno Federal** | | | | | | | | | |
| Programa Seguro Popular (SSA) | ± | ✗ | ± | ✗ | ± | ± | ± | ± | ✗ |
| Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (SEDESOL) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Programa de Apoyos a la Comercialización (SAGARPA) | ✓ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ |

[✗] No se publica información (Nada satisfactorio).

[±] La información está incompleta o no es clara (Poco satisfactorio).

[✓] La información se publica en los términos precisos y su interpretación es clara y directa (Satisfactorio).

[n.a.] En la publicación que realiza la Secretaría, señala que no administra programas de apoyo o subsidio.

En el caso de Tlaxcala, la página se encuentra en construcción.

* El estado de Chiapas aprobó recientemente su Ley de Transparencia y está en proceso de implementación. En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, no obstante la falta de un portal de transparencia, la accesibilidad a la información de programas sociales resultó fácil y expedita. En el caso del Instituto de Salud Estatal, no se encontró información alguna sobre programas sociales, excepto una nota que versa sobre la convocatoria al Seguro Popular.

** La Secretaría de Salud de Veracruz no publica información sobre programas de apoyo o subsidio, pero tampoco señala de manera explícita que no administre este tipo de programas.

*** Se verificó información sobre programas sociales que operan o administran la SEDESOL, la SSA y la SAGARPA.

Un análisis más detallado con base en algunos de los criterios de transparencia propuestos permite ofrecer una visión más detallada y quizá menos optimista sobre el estado de la situación. Es importante señalar que el atributo de verificabilidad —que supone la existencia de soportes documentales— no se incluyó en el análisis, pues su corroboración habría requerido realizar solicitudes de acceso a la información que permitieran verificar la existencia de documentos. En cuanto a la integridad, se encuentra de manera implícita en la evaluación del conjunto de los otros criterios.

Accesibilidad

Este criterio busca identificar que el acceso a la información en la Internet sea fácil y expedito (véase el cuadro 3).¹⁶

Los resultados de la verificación muestran algunos hallazgos reveladores. Solo en el portal de transparencia de Guanajuato fue posible encontrar una lista exhaustiva e integral de todos los programas de subsidio operados por cada dependencia del gobierno del estado. La búsqueda dentro del portal resultó muy simple y rápida, y su buena organización permitió que fuera muy fácil identificar toda la información disponible y aquella cuya publicación había sido omitida.

Esto no sucedió en los otros casos. En un primer nivel se puede ubicar a los estados de México, Tlaxcala, Distrito Federal y el gobierno federal, donde resultó necesario conocer previamente los programas que se buscaban y las secretarías que los administran, pues se debe buscar la información a través de cada dependencia. En un segundo nivel se ubica el gobierno del estado de Veracruz, cuyos portales de transparencia de las distintas dependencias objeto del estudio no contienen información sobre programas de apoyo o subsidio.¹⁷ Por último, en el caso de la SEDESOL del estado de Chiapas se despliega, desde la página principal, la descripción general de los programas de subsidio operados por esa dependencia y se habilitan vínculos de acceso directo a los padrones de beneficiarios y a las reglas de operación de cada programa.

16. Para evaluarlo, se usó como criterio Muy satisfactorio si el gobierno estatal contaba con un sitio específico donde fuera posible identificar a todos los programas de subsidio y si desde ese mismo sitio era posible tener acceso a la información específica de cada programa. El criterio de Poco satisfactorio corresponde al caso en que cada dependencia gubernamental publica la información, pues esto implica que el usuario que consulta la información debe tener conocimiento previo sobre qué dependencias gubernamentales administran este tipo de programas y, por ende, el nivel de accesibilidad se reducía. Por último, el criterio de Nada satisfactorio se aplica cuando no se publica información alguna.

17. Esto se puede deber a que la Ley de Acceso a la Información del estado de Veracruz Ignacio de la Llave, en su artículo 5, que integra las obligaciones respecto de la publicación de información por medios electrónicos, no incluye referencia alguna a los programas de apoyo o subsidio.

Cuadro 3. Atributo de accesibilidad medido a través de la existencia de portales de transparencia

| Entidad Federativa / Gobierno Federal | Atributos de accesibilidad mediante un portal de transparencia según nivel obtenido | | |
|---------------------------------------|---|--------------------|--------------------|
| | Muy satisfactorio | Poco satisfactorio | Nada satisfactorio |
| Chiapas | | ± | |
| Distrito Federal | | ± | |
| Guanajuato | ✓ | | |
| Estado de México | | ± | |
| Tlaxcala | | ± | |
| Veracruz | | | × |
| Gobierno Federal | | ± | |
| Total | 1 | 5 | 1 |

Fuente: elaboración propia.

Existe una notable varianza en las prácticas, a pesar de que las disposiciones normativas sean similares o equivalentes. Esto muestra las posibilidades, pero también los límites de la existencia de disposiciones normativas específicas.

Inclusión

Este criterio supone, en el fondo, diferenciar a los usuarios en función de sus necesidades específicas de información.¹⁸ Su medición en los portales de la Internet resulta problemática *per se*, pues contiene un sesgo implícito: quienes tienen capacidad de usar este medio tienen ya condiciones que los diferencian de aquellos que, por razones de educación, recursos o marginación, no pueden utilizarlo; por definición, los beneficiarios de los programas sociales se encuentran justamente dentro de los grupos que difícilmente pueden utilizarlo. A pesar de ello, se utilizó como un *proxy* para medir este criterio determinar si en la información que se publica se incluyen los criterios de elegibilidad para el acceso a los programas sociales (véase el cuadro 4).

18. Entre los usuarios más relevantes es posible identificar a los beneficiarios (potenciales y actuales), fiscalizadores, contribuyentes, medios de comunicación, académicos y los mismos tomadores de decisión.

Cuadro 4. Total de casos que publican los criterios de elegibilidad*

| Atributo de "inclusión" medido a través de la publicación de los criterios de elegibilidad para los programas sociales | Número de casos, según el nivel obtenido | | |
|---|--|--------------------|--------------------|
| | Muy satisfactorio | Poco satisfactorio | Nada satisfactorio |
| | ✓ | ± | ✗ |
| Orientación sobre los criterios de la unidad administrativa para otorgar los apoyos o subsidios (criterios de elegibilidad) | 5 | 3 | 7 |

* Incluye las 12 dependencias estatales en las que aplica la publicación de programas sociales y los tres programas federales incluidos en la muestra.

Fuente: elaboración propia.

En la mayor parte de los casos, la información que se encuentra en la Internet resulta, desde esta perspectiva, muy poco satisfactoria. Es posible concluir que, en general, la publicación de información en este medio está orientada hacia el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las leyes de acceso a la información y no responden a los objetivos de una *política de transparencia*.

Un caso particular que merece atención especial por su impacto potencial en materia de inclusión es el de los programas federales que son administrados por las entidades federativas. Se hará referencia en este apartado a los programas de Seguro Popular y de apoyos a la comercialización, administrados respectivamente por la SSA y la SAGARPA.

El Seguro Popular es un programa social que involucra una bolsa de recursos federales, estatales y aportaciones directas de las familias empadronadas. Por ello, resulta obvio que los interesados deberían tener acceso a la información sobre los criterios de elegibilidad en los portales de la Internet tanto a nivel federal como estatal.

Los resultados de observación muestran que ninguno de los gobiernos estatales incluyó en sus portales de transparencia los criterios de elegibilidad para este programa, que se aplica prácticamente en todo el país. Por su parte, el gobierno federal publica esta información en una sección distinta a la que integra lo relativo a programas de apoyo y subsidio, y otorga acceso a ella desde un sitio denominado "Otra información relevante". Lo anterior ya dificulta el acceso de los interesados en el Seguro Popular desde la propia ventana de acceso al gobierno federal.

A nivel estatal, tres de las seis secretarías de Salud verificadas reportan que no administran programas de apoyo o subsidio (Guanajuato, estado de México y Vera-

cruz). Por ello no contienen información alguna sobre el Seguro Popular. En el caso del Instituto de Salud del estado de Chiapas, en su página principal incluye información sobre la convocatoria para afiliarse a este programa. Por su parte, la Secretaría de Salud del estado de Tlaxcala habilita desde su portal inicial un vínculo denominado “Programas”, que otorga acceso a la información.¹⁹ Por último, aunque la Secretaría de Salud del Distrito Federal publica información sobre los programas de apoyo y subsidio que administra, en la página no se incluye información que conduzca de manera explícita a los beneficios del Seguro Popular.

El análisis de la información sobre el programa de apoyos a la comercialización reveló deficiencias más serias:

- La publicación de las reglas de operación no está actualizada.²⁰
- Los montos que se otorgan a través del programa no corresponden a las reglas de operación que están publicadas.²¹
- El padrón de beneficiarios no se puede consultar, porque es necesario establecer otros filtros de búsqueda que impiden ubicar la información.
- Los resultados del programa se encuentran señalados en un vínculo, pero este no se encuentra habilitado con mayor información.

Relevancia e inteligibilidad de la información publicada

Qué información es relevante para los usuarios es una pregunta clave en el diseño de una política de transparencia. Si bien los criterios de evaluación que utilizaron no permiten evaluar de manera directa esta variable, posibilitan al menos diferenciar que cada uno de ellos se dirige a distintos públicos. Así, existe información que se dirige a los posibles beneficiarios (criterios tres y cinco); otros responden a características para beneficiarios actuales (criterios dos, cuatro y seis); en otros, la información va dirigida a fiscalizadores (criterio ocho) o evaluadores (criterios dos, ocho y nueve), por mencionar algunos (véase el cuadro 5).

En este sentido, fue común encontrar que la información que se publica en la Internet respecto de los programas sociales no es consistente, ni siquiera al interior de un mismo estado. Los casos en que la publicación fue calificada con un nivel Poco

19. Sin embargo, debido a que la página se encontraba “en construcción”, no fue posible evaluar la información que ahí publica la Secretaría de Salud del gobierno del estado de Tlaxcala.

20. Se refieren a los ejercicios 2001 y 2003 (ciclos agrícolas otoño–invierno 2001 / 2002, primavera–verano 2002 y otoño–invierno 2002 / 2003).

21. Corresponden a los ciclos agrícolas otoño–invierno 2000 / 2001 y primavera–verano 2001.

Cuadro 5. Resultados agregados por estado y programas del gobierno federal

| Entidad federativa / Secretarías objeto de estudio | Nombre del programa (1) | Unidad administrativa responsable (2) | Población objetivo (3) | Patrón de beneficiarios (4) | Criterios de elegibilidad (5) | Periodo de otorgamiento de apoyos (6) | Montos (7) | Informes periódicos (8) | Evaluaciones internas/externas (9) |
|--|----------------------------|--|---------------------------|--------------------------------|----------------------------------|--|------------|----------------------------|---------------------------------------|
| Chiapas | ± | ± | ± | ± | ± | ± | × | × | × |
| Distrito Federal | ± | ± | ± | × | ± | × | ± | ± | × |
| Guanajuato | ✓ | ± | ± | × | ± | × | ± | × | × |
| Estado de México | ✓ | ± | ✓ | ± | ✓ | ± | ✓ | ± | × |
| Tlaxcala | ✓ | ✓ | ✓ | × | × | × | × | × | × |
| Veracruz | × | × | × | × | × | × | × | × | × |
| Gobierno Federal | | | | | | | | | |
| Programa Seguro Popular (SSA) | ± | × | ± | × | ± | ± | ± | ± | × |
| Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (SEDESOL) | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | × |
| Programa de Apoyos a la Comercialización (SAGARPA) | ✓ | × | × | × | × | × | × | × | × |
| Total casos Muy satisfactorio [✓] 17 | 5 | 2 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 |
| Total casos Poco satisfactorio [±] 26 | 3 | 4 | 4 | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 | 0 |
| Total casos Nada satisfactorio [×] 38 | 1 | 3 | 2 | 6 | 3 | 5 | 4 | 5 | 0 |

Fuente: elaboración propia.

satisfactorio, responde a que si bien es cierto que alguna de las secretarías estudiadas tenía un nivel Muy satisfactorio, esto no era igual en el caso de otras dependencias que también administran programas sociales.

Como se puede observar, el nivel Nada satisfactorio es el que obtiene la mayor incidencia, al tiempo que refleja que los criterios menos atendidos son la publicación de evaluaciones a los programas sociales y el padrón de beneficiarios. Cabe señalar que el criterio para publicar las evaluaciones al programa no implica un incumplimiento a alguna norma en específico, en virtud de que en prácticamente ninguno de

los casos se publican las reglas de operación a los programas, o un documento equivalente que permita constatar la obligatoriedad de generar evaluaciones; solo significa que no parece identificarse esa información como útil para alguien.

En segundo lugar, como criterio más recurrente en el nivel Poco satisfactorio se encuentra la publicación de “la oficina de gobierno que otorga o administra el programa”, la “población objetivo o beneficiaria”, los “criterios de elegibilidad”, los montos otorgados y la publicación de “informes sobre el desarrollo de los programas”, lo cual deriva en una conclusión para la muestra analizada: si bien en muchos casos se realiza la publicación de dicha información, esta es poco clara y limitada para lograr su comprensión real.

Por último, se encuentra el grado Muy satisfactorio en la publicación, con la mayor incidencia en la publicación del “nombre de los programas” y la “población objetivo o beneficiaria”, aspectos muy básicos, mientras que en la mayoría de los casos los sujetos del estudio (dependencias de los gobiernos estatales y federal) muestran problemas para identificar la información como relevante y presentarla de manera clara y comprensible.

Oportunidad

Es posible apuntar hacia algunos de los criterios evaluados que sirvieron como *proxy* para ilustrar en qué casos fue viable conocer si la información se encontraba actualizada y era oportuna (véase el cuadro 6):

- El periodo para el cual se otorgan los apoyos.
- Los resultados periódicos o informes sobre el desarrollo de los programas.
- Ejercicio de las transferencias de la federación.

Los hallazgos más significativos permiten inferir que la publicación de información en la Internet sobre programas sociales, ha carecido de un lineamiento que asegure su actualización y disponibilidad. Al respecto, basta con observar al detalle el comportamiento que han seguido la mayoría de los sujetos del análisis, ya que 56% de ellos publica información que no está actualizada o, en su defecto, no considera la oportunidad de tenerla disponible en la Internet.

Al cruzar la información presupuestal a nivel federal y verificar su asignación en los gobiernos estatales, fue sorprendente observar que prácticamente en ningún caso se cumple con estándares mínimos de transparencia para que una persona pueda tener disponible esta información en la Internet y mucho menos que se encuentre actualizada.

Cuadro 6. Atributo de oportunidad medido a través de tres criterios de evaluación

| Entidad federativa / Secretarías objeto de estudio | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación del "periódico para el cual se otorgan los apoyos" | | | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación de los "resultados periódicos sobre el desarrollo de los programas" | | | Atributo de oportunidad evaluado mediante la publicación información sobre el ejercicio de las transferencias de la federación en materia de programas sociales | | |
|--|---|------|------|---|------|------|---|------|------|
| | Satisfactorio | | | Satisfactorio | | | Satisfactorio | | |
| | Muy | Poco | Nada | Muy | Poco | Nada | Muy | Poco | Nada |
| Chiapas | ✓ | | | | | × | | | × |
| Distrito Federal | | | × | | ± | | | | × |
| Guanajuato | | | × | | | × | | | × |
| Estado de México | | ± | | | ± | | ✓ | | |
| Tlaxcala | | | × | | | × | | | × |
| Veracruz | | | × | | | × | | ± | |
| Gobierno Federal | | | | | | | | | |
| Programa Seguro Popular (SSA) | | ± | | | ± | | | ± | |
| Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales (SEDESOL) | ✓ | | | ✓ | | | n.a. | n.a. | n.a. |
| Programa de Apoyos a la Comercialización (SAGARPA) | | | × | | | × | | | × |
| Total | 2 | 2 | 5 | 1 | 3 | 5 | 1 | 2 | 6 |

[n.a.] No aplica. Fuente: elaboración propia.

Un ejemplo que muestra una buena práctica es la presentación de información en la página de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del estado de México,²² en donde se desglosan las fuentes de financiamiento —federal, estatal u otras— para cada uno de los programas de subsidio que tiene disponibles en la Internet (la infor-

22. Esta situación no es idéntica a la SEDESOL del estado de México, ya que cada una de ellas publica su información en distintos formatos.

mación se encontraba actualizada al 5 de octubre de 2006 al momento de su consulta).²³

ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN MATERIA DE PROGRAMAS SOCIALES

El acceso a la información y la transparencia son conceptos que se utilizan con frecuencia de manera indistinta, pero que se deben diferenciar claramente. El primero constituye un derecho fundamental; aquel que tiene cualquier persona de acceder a los documentos administrativos y la obligación correlativa de los organismos gubernamentales de entregarlos. La transparencia supone al acceso a la información, pero se refiere de manera más amplia a ciertas cualidades de un flujo de información (accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad) desde la perspectiva de un tercero externo, quien es el receptor de ese flujo de información.

Desde esta óptica, una política de transparencia se refiere al conjunto de criterios y cauces de acción que adopta una organización determinada en el manejo de la información que produce. En las organizaciones gubernamentales, esta política tiene como propósito maximizar la utilidad social de la información tanto al interior como al exterior de la organización, con el propósito de facilitar una cabal rendición de cuentas e incrementar la eficiencia de la propia organización y de sus objetivos. Ello implica un diseño normativo, institucional y organizacional, que en su conjunto asegure un flujo de información con las características ya identificadas.²⁴

La legislación mexicana en materia de acceso a la información tiene como propósito fundamental hacer viable el ejercicio del derecho de acceso a la información, y

23. Véase el Programa Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos en el estado de México (FAPPEM) [DE disponible en: http://transparencia.edomex.gob.mx/sedagro/informacion/pbeneficiarios/Des_rural/dgdrfappem2006.pdf]. Para conocer la relación de todos los programas sociales que administra esta dependencia véase DE disponible en: <http://transparencia.edomex.gob.mx/sedagro/>.

24. La construcción del contenido de una política de transparencia se ha realizado al interior de la División de Administración Pública del CIDE en el curso de diversos trabajos de investigación aplicada. En particular, han participado en este proceso Mauricio Merino, David Arellano y Sergio López Ayllón, y ha sido expuesto en varios documentos, resultado de proyectos de investigación. Entre otros, se pueden mencionar los siguientes de 2006: “En busca de una política de transparencia para el proceso de adquisiciones en Pemex Refinación” y “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. El uso que se hace en este documento es, sin embargo, responsabilidad del autor.

solo de manera aislada incide en materia de transparencia al establecer una serie de obligaciones para las organizaciones gubernamentales de producir y publicar cierta información en la Internet. Este aspecto no constituye ni se puede confundir con una auténtica política de transparencia, pues ello requeriría de un esfuerzo deliberado y sistemático orientado a mejorar los resultados de esa organización. La reforma constitucional de 2007 al artículo 6 constitucional técnicamente se limitó a establecer el derecho fundamental de acceso a la información, pero introdujo también el principio de publicidad de toda la información gubernamental y, con ello, sentó las bases para el establecimiento de una auténtica política de transparencia en los tres niveles de gobierno (Salazar Ugarte, 2008). Sin embargo, esta política requerirá de un desarrollo legislativo específico.

En materia de transparencia aplicada a los programas sociales, se encontró que existe una diversidad normativa que hace el panorama sumamente complejo y que muestra con claridad la ausencia de un diseño orientado a generar una política de transparencia en la materia. En efecto, existen a nivel federal por lo menos tres conjuntos de disposiciones aplicables a los programas sociales —las presupuestales (LFPRH, PEF, reglas de operación), las que emanan de las leyes de transparencia y las que se establecen en la legislación social—, que aunque similares tienen contenidos, destinatarios y niveles de especificidad distintos. En especial, grave resulta su falta de alineamiento para generar un marco jurídico coherente que dé cauce a una política de transparencia en la materia. Junto con lo anterior, la falta de una definición normativa de lo que constituye un programa social hace la situación todavía más confusa.

A nivel estatal es aún más grave, pues existen grandes asimetrías en los marcos normativos y, en general, la legislación estatal ni siquiera ha desarrollado los conceptos mínimos que contiene —aunque de manera dispersa y desarticulada— la federal.

Aunque resulta de una observación limitada en su alcance y contenido, la revisión de la información que en materia de programas sociales se publica en los portales de la Internet muestra con toda claridad que si el marco normativo es disperso, la práctica gubernamental lo es más, y que existen diferencias significativas en la información disponible en este medio, tanto a nivel federal como estatal. Tan solo a nivel federal se identificaron fallas de transparencia importantes en los tres programas sociales que se observaron, de donde resultó como peor evaluado el Programa de Apoyos a la Comercialización de la SAGARPA. La situación en los estados es aún más dispar.

Así, este estudio muestra que, a pesar de los avances tanto normativos como en la cantidad y calidad de la información gubernamental en materia de programas

sociales, el resultado en su conjunto tiene deficiencias significativas que obligan a un replanteamiento completo del problema si se quiere construir una auténtica política de transparencia en esta materia. Conviene por ello revisar algunas de las características que debe tener tal política.

Hacia una política de transparencia: recomendaciones generales

Es necesario comenzar por reconocer que existe una enorme confusión conceptual tanto respecto de lo que constituye la transparencia como de lo que constituyen los programas sociales, situación que se refleja con claridad en el marco normativo. En efecto, al no existir una definición clara de lo que constituyen estos términos, el resultado evidente es que las obligaciones de proveer información que establece el marco normativo se aplican de manera indiscriminada a programas que pueden tener una variedad de objetivos, sujetos responsables, poblaciones objetivos y mecanismos de implementación.

Para cambiar en el sentido correcto, se recomienda avanzar, con urgencia, en la definición de lo que constituye un programa social, a fin de poder identificar los objetivos específicos que debería perseguir una política de transparencia en esta materia. Desde esta perspectiva, conviene entonces considerar algunas recomendaciones sobre los objetivos y las condiciones que requeriría la generación de esta política.

Un primer aspecto se refiere a los objetivos de una política de transparencia. Ellos no se deben confundir, como sucede ahora, con los objetivos de los programas sino orientarse a permitir una cabal rendición de cuentas y un funcionamiento más eficiente de los programas. Es importante destacar esta última dimensión, pues el esfuerzo y los recursos que requiere la implementación de una política de transparencia deben estar relacionados en última instancia con la generación de información que contribuya a la generación de bienestar social mediante un mejor diseño, ejecución y evaluación de los programas sociales.

Un segundo aspecto está relacionado con la necesidad de definir quiénes son los usuarios de la información. La aplicación de los criterios de accesibilidad, oportunidad e inclusión supone que la política de transparencia identifique con precisión a todos los usuarios de la información y contar con los mecanismos para producirla y divulgarla de acuerdo con las diferentes necesidades de los distintos usuarios. En efecto, resulta obvio que las necesidades de información de las poblaciones objetivo de los programas sociales son radicalmente distintas de aquellas que tienen como propósito evaluarlo. Por otro lado, los usuarios no se deben limitar a aquellos situados fuera de las instituciones que administran los programas sino que debe incluir a los

internos, es decir, los propios funcionarios que en sus diferentes etapas intervienen en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de estos programas.

Un tercer aspecto se relaciona con la atribución de las responsabilidades específicas en materia de transparencia: quiénes son los responsables de generar la información, con qué características y en qué temporalidades. La evidencia empírica muestra que este es uno de los aspectos más descuidados en el diseño de las *obligaciones de transparencia*, pues en general resulta imposible identificar a los responsables de la producción de la información.

El punto anterior conduce a un cuarto elemento, que se refiere a los mecanismos organizacionales necesarios para producir, divulgar, clasificar, conservar y aun destruir la información. Se hace referencia a los recursos financieros, humanos, materiales y técnicos necesarios para desarrollar y darle viabilidad a una política de transparencia, entre otros, las tecnologías de la información, los criterios de clasificación y conservación de la información, el rediseño de los procesos y la archivonomía. Sin ellos, resulta poco probable que una política de transparencia pueda ser en verdad implementada.

Un quinto elemento es que se debe enfrentar la realidad mostrada en este trabajo: la existencia de la información está definida por la oferta gubernamental y no por la necesidad social de tenerla. Esto explica, al menos de manera parcial, que la mayoría de los grupos sociales no encuentren ninguna utilidad de hacer uso del derecho de acceso, puesto que se limita a información gubernamental compleja y alejada de sus necesidades reales.

Un sexto elemento está relacionado con el criterio de verificabilidad de la información. Este es un aspecto delicado pero crucial, pues en última instancia está orientado a generar la confianza y seguridad necesarias sobre el contenido de la información que se produce y recibe por parte de los usuarios. De nuevo, parece necesario diferenciar que este criterio puede tener diversas manifestaciones en función de los usuarios, pero que en general debe ser entendido como la capacidad de documentar y constatar, de forma indubitable, que las decisiones, los procesos y los resultados se llevaron en la práctica del mismo modo en que están especificados o definidos por las normas o los procedimientos aplicables.

Por último, una política de transparencia debe estar orientada a facilitar los procesos de evaluación tanto internos como externos de los programas sociales, de manera que los resultados de las evaluaciones permitan a la vez una adecuada rendición de cuentas y un mejor diseño de los programas en función de una mayor comprensión de las variables que afectan su ejecución y desarrollo.

Hacia una política de transparencia: recomendaciones particulares

- Alinear las diferentes disposiciones legales que en la actualidad existen en materia de transparencia respecto de los programas sociales, a fin de darles coherencia y generar mejores condiciones para su cumplimiento.
- Precisar legalmente qué es lo que constituye un programa social y alinear los diferentes instrumentos normativos aplicables (presupuestales, de ejecución y de fiscalización) con esta definición.
- Definir con precisión los objetivos de la política de transparencia (que no se limitan a la publicidad de la información) y dar contenido legislativo o reglamentario específico a los conceptos vagos relacionados con la transparencia, tales como oportunidad, veracidad, comprensibilidad, objetividad, etc. En concreto, se debe dar contenido normativo específico a los criterios de accesibilidad, inclusión, relevancia, inteligibilidad, oportunidad, integralidad y verificabilidad, para asegurar que la información que se produce cumple con estas características.
- Diferenciar claramente los objetivos de posprogramas sociales de aquellos propios a una política de transparencia.
- Realizar esfuerzos de coordinación con las entidades federativas para que actualicen, mejoren y, en la mayor medida de lo posible, uniformen su marco normativo en materia de transparencia en cuanto a los programas sociales, incluyendo, en su caso, la elaboración de reglas de operación para aquellos administrados por los estados.
- Establecer mecanismos eficientes de coordinación con las entidades federativas para que estas reporten con precisión y oportunidad el uso que dan a los recursos federales en materia de programas sociales.
- Utilizar las reglas de operación como instrumentos regulatorios que permitan dar contenido específico a la política de transparencia en función de los objetivos del programa social que se trate, considerando a sus usuarios, sus evaluadores y sus objetivos. Todos los programas sociales deben tener sus reglas de operación, diseñadas conforme a principios comunes y públicos.
- Establecer con mayor precisión quiénes son los responsables de implementar las obligaciones de transparencia y establecer mejores mecanismos de supervisión para su cumplimiento en materia de programas sociales.

- Mejorar el diseño de los portales de la Internet y la calidad de la información que en ellos se publica. Esto requiere de un esfuerzo organizacional y tecnológico importante, pero indispensable. Particular atención requiere la información que se refiere a los padrones de beneficiarios y las evaluaciones realizadas a los programas sociales, así como la oportunidad con la que se publica.
- Dar prioridad en los criterios de transparencia a aquellos que puedan satisfacer las necesidades de información de los destinatarios de los programas sociales y que claramente son diferentes de, por ejemplo, los usuarios de la Internet. Ello permitiría satisfacer el criterio de inclusión.

SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS. DE LA TEORÍA PROMISORIA A LA PRÁCTICA CONCRETA: LOS CASOS DE MÉXICO Y ARGENTINA*

Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola

LOS SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA TEORÍA

Frente al abuso de poder, las personas reclaman justificaciones y sanciones. En teoría, los sistemas de rendición de cuentas cumplen esta doble función de obligar a los funcionarios públicos que ejercen el poder a dar explicaciones sobre sus acciones, y de hacerlos vulnerables a sanciones cada vez que incumplen sus obligaciones (Goetz y Jenkins, 2002).

Sin embargo, en la práctica, las instituciones formales de rendición de cuentas muestran un fuerte sesgo contra las personas socialmente excluidas por la pobreza (Anderson, 2003). Esto genera la violación sistemática y cotidiana de derechos humanos a través de la falta de acceso a servicios sociales básicos, la discriminación en las escuelas y los hospitales públicos, el abuso policial y la asignación clientelar de recursos públicos (PNUD, 2002). Esta situación se agrava cuando se combina con la violencia física y sexual que las mujeres deben soportar de manera cotidiana.¹

Así, con base en las promesas que ofrece el concepto de rendición de cuentas en la teoría, pero sin perder de vista la operación concreta de estas instituciones en la práctica, en este capítulo se abordará cómo debería ser el diseño y la práctica de los sistemas

* Este artículo se basa en el *Manual de estudios de caso...* (Gruenberg y Pereyra Iraola, 2008).

1. Véase Goetz (2003). En el marco de este capítulo, se considera fundamental incorporar la perspectiva de género en la operación de los sistemas de rendición de cuentas. Se entiende por ello: “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo la legislación, las políticas o los programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en todos los ámbitos políticos, sociales y económicos. El objetivo final es lograr la igualdad entre los géneros” (Montaño, 2006).

de rendición de cuentas para que los titulares de programas sociales focalizados tengan la capacidad para exigir explicaciones y demandar sanciones contra el abuso de poder. En otras palabras, ¿cómo se puede reformar el sesgo contra los grupos socialmente excluidos en la operación de los sistemas de rendición de cuentas? y ¿cómo se pueden garantizar los derechos de los titulares de programas sociales frente al abuso de poder en todas sus variantes (corrupción, clientelismo, violencia de género, etcétera)?

LOS SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA PRÁCTICA

En contextos institucionales condicionados por profundas asimetrías en la distribución de los recursos y el poder, los sistemas de rendición de cuentas en la gestión de los programas sociales son herramientas poderosas para garantizar los derechos sociales de los grupos socialmente excluidos. Sin embargo, no todos logran este objetivo.

El sesgo contra las personas en situación de pobreza en la operación de las instituciones de rendición de cuentas no logra generar soluciones para un gran número de problemas que acosan a estas personas día a día. Una práctica efectiva para rendir cuentas en los programas sociales debería permitir y promover que los titulares del derecho produzcan, mediante una demanda o queja, el dictado de una sentencia o decisión administrativa que imponga el cumplimiento de su derecho.

En los últimos años, la mayoría de los países de América Latina han adoptado programas de transferencias en efectivo condicionadas como una estrategia de lucha contra la pobreza.² Estos programas se caracterizan por cubrir a un gran número de personas y compartir la responsabilidad de implementación entre distintos niveles y jurisdicciones de gobierno, lo que genera varios desafíos de implementación en el marco de estrictas reglas de operación. En consecuencia, la creación de sistemas de control efectivos es una cuestión crítica para minimizar los riesgos de manipulación política de los programas y asegurar que mejoren las condiciones de vida de las personas.

Los casos que se presentan a continuación muestran dos modelos distintos de sistemas de rendición de cuentas aplicados a la gestión de dos programas de transferencias en efectivo condicionadas en México y Argentina.³ Aunque los casos son rela-

2. Para conocer el perfil de estos programas sociales, véase DE disponible en: http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/TemplateCCT_SP.pdf.

3. Si bien este estudio de caso se basa en la calidad de la gestión de programas sociales focalizados contra la pobreza, no se está sugiriendo que las políticas sociales contra la pobreza se deban reducir a este tipo de intervenciones focalizadas. Por el contrario, las únicas políticas sociales exitosas en promover el desarrollo social y reducir la desigualdad son aquellas que combinan y complementan una sólida política social universal con estrategias focalizadas para grupos en situación de pobreza extrema.

tivamente recientes y experimentales, resultan útiles para iniciar una discusión más profunda sobre los factores y condiciones que favorecen u obstaculizan la promoción de una verdadera rendición de cuentas centrada en garantizar los derechos sociales de los titulares de los programas sociales.

ESTUDIO DE CASO 1: MÉXICO

El caso mexicano es, sin duda, el más completo de América Latina en términos de la variedad de canales que tienen los ciudadanos (titulares y no titulares) para presentar quejas y denuncias frente a la manipulación política de programas sociales. El gobierno federal en México cuenta con distintos sistemas de atención ciudadana para que, por medio de una queja o denuncia, los ciudadanos puedan controlar a los funcionarios gubernamentales encargados de implementar los programas sociales. En caso de detectar irregularidades o ser víctimas de algún tipo de abuso de poder, pueden presentar una denuncia para que el órgano interno de control inicie una investigación y determine las eventuales responsabilidades. Tres principales canales de atención ciudadana se pueden destacar en la gestión de los programas sociales: la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública (DGAC-SFP), el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) de Oportunidades, y los sistemas de atención de denuncias de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

La DGAC-SFP recibe peticiones ciudadanas sobre la actuación de todos los servidores públicos del gobierno federal y la calidad de trámites y servicios gubernamentales. Las peticiones se clasifican en denuncias por incumplimiento de obligaciones, quejas y sugerencias sobre el servicio, solicitudes y reconocimientos. Tras registrar las peticiones en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana, se envía la petición al órgano interno de control del área correspondiente para iniciar la investigación y, en caso de ser necesario, el procedimiento administrativo por responsabilidades. El sistema no se especializa en la captación de peticiones relacionadas con programas sociales sino que abarca la totalidad de peticiones y solicitudes de información de los ciudadanos sobre cualquier tipo de irregularidad en el gobierno federal. Cuando se presume un caso de corrupción, se envía a la unidad especializada en la SFP para su investigación; si se presume un delito electoral, se registra la denuncia y se envía a la FEPADE.

El principal programa social en México, Oportunidades, cuenta con un sistema de atención ciudadana especializada que recibe y atiende dudas, solicitudes, quejas y denuncias. El Sistema de Atención Ciudadana (SAC) recibe peticiones ciudadanas

desde sus oficinas centrales y cada una de las estatales. La demanda ciudadana que llega al Programa es clasificada en tres grandes categorías: solicitudes / consultas, quejas / denuncias y otros.

Por último, la FEPADE, creada en 1994, es la máxima autoridad para atender e investigar denuncias en materia electoral federal. Dentro de estas denuncias, también se encuentran las relacionadas con conductas que se vinculan con programas sociales como la compra y coacción del voto con recursos públicos asignados a la lucha contra la pobreza. La FEPADE cuenta con seis servicios de atención ciudadana: el sistema FEPADETEL, que recibe llamadas telefónicas; FEPADENET, que recibe correos electrónicos; Fiscal en Línea, para enviar denuncias por la red; el Sistema de Pre-denuncias PREDEF; módulos de atención personalizada, y módulos itinerantes. Además, también recibe denuncias, vía oficio, de otros sistemas de atención ciudadana. Tanto la DGAC como el SAC seleccionan y envían a la FEPADE, vía oficio, las denuncias que llegan a sus oficinas sobre delitos electorales de proselitismo o clientelismo (véase el cuadro 1).

Cada sistema tiene un enfoque particular sobre los ciudadanos con derecho a presentar denuncias (véase la gráfica 1).⁴ El diseño de cada sistema va a condicionar o restringir las oportunidades de acceso de los titulares de programas sociales para presentar una denuncia. Desde este punto de vista, el diseño del SACTEL parece estar enfocado en el ciudadano como usuario de servicios públicos al que el Estado le debe una respuesta por la mala o deficiente prestación del servicio; en consecuencia, solo de 5 a 7% de las denuncias es sobre programas sociales. El servicio que ofrece FEPADE parece estar diseñado para el ciudadano como elector, y pone el eje en la vulneración del derecho a votar libremente; solo 10% de las denuncias es sobre programas sociales. Por último, el SAC es el único que se enfoca sobre todo en el último quintil de más bajos ingresos de la población, el ciudadano como titular de un programa social, en particular, del Programa Oportunidades; así, 100% de las denuncias es sobre programas sociales.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

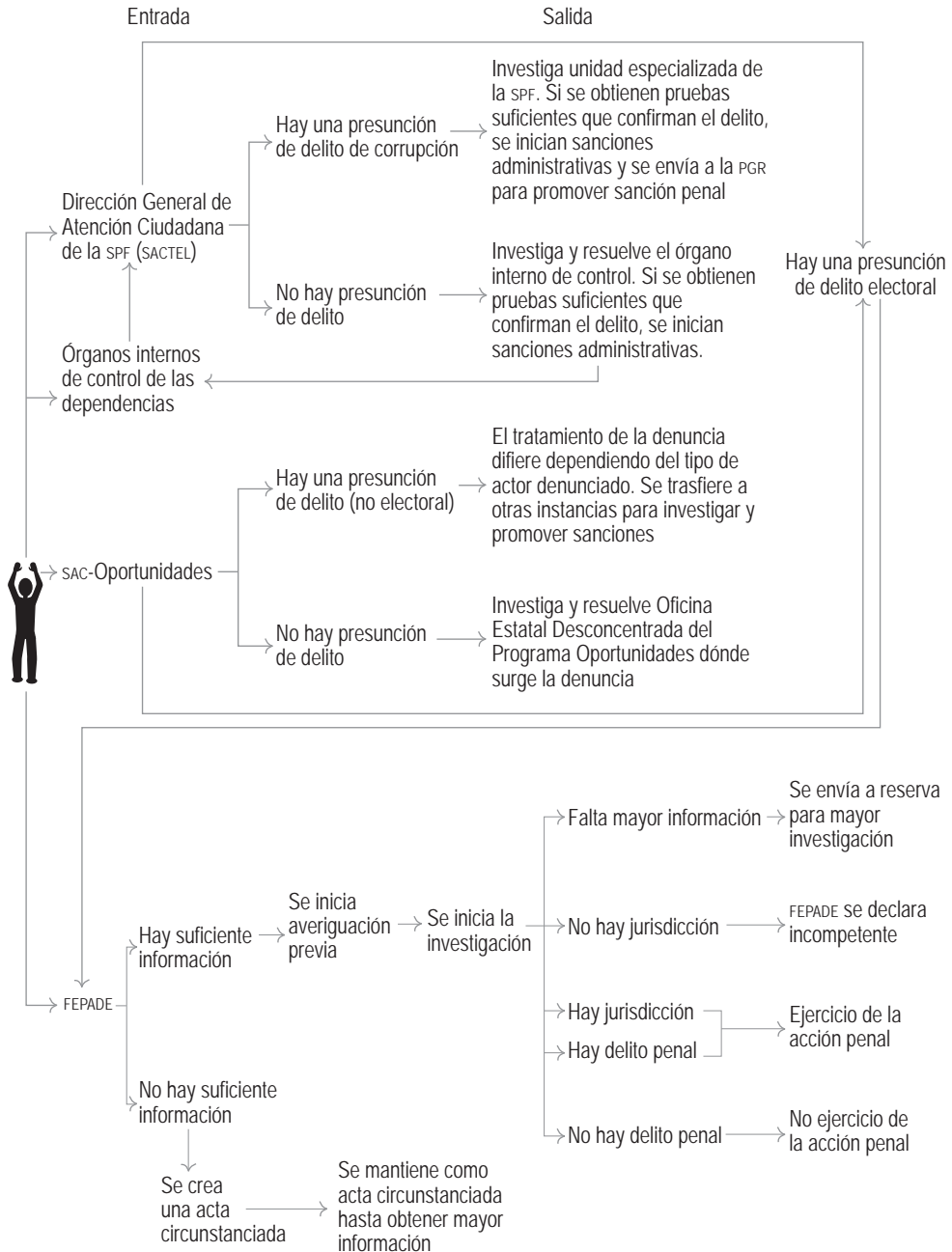
La FEPADE fue creada en México en 1994, por consejo del Instituto Federal Electoral (IFE), para investigar las denuncias relacionadas con delitos electorales. Los delitos electorales, tipificados en 10 artículos del Código Penal Federal, se encuentran agru-

4. Para analizar la entrada y salida de los sistemas de rendición de cuentas se siguió el modelo desarrollado por Felipe Hevia de la Jara (2006a). Se agradece la invaluable ayuda del autor para entender en detalle la operación del sistema SAC y sus implicaciones para la gestión del Programa Oportunidades.

Cuadro I. Mecanismos de recepción de denuncias y fiscalización, México
(análisis estático)

| Concepto | SAC Oportunidades | SFP (SACTEL) | FEPADE |
|---|--|---|---|
| Dependencia | Programa Oportunidades, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). | SFP, PEF. | Fiscalía de la Procuraduría General de la República (PGR), PEF. |
| Descripción | Atención ciudadana, asesoramiento y entrega de información y recepción de quejas y denuncias sobre el Programa Oportunidades. | Atención ciudadana, asesoramiento y entrega de información, y recepción de quejas y denuncias a servidores públicos. | Recepción de denuncias sobre delitos electorales. |
| Organización | Dos niveles geográficos: cuenta con una oficina central, pero también recibe e investiga quejas en todas las unidades desconcentradas del Programa en los estados. | Dos niveles de organización: la SFP mantiene el control central, pero la contraloría interna de cada dependencia federal también recibe e investiga las quejas y denuncias de su dependencia. | Centralizado, aunque existen módulos itinerantes y cualquier ministerio público puede tomar denuncias de manera descentralizada. |
| Principal denunciante | Titulares del Programa Oportunidades. | Titulares de otros programas sociales y otros ciudadanos. | Cualquier ciudadano, incluyendo organismos públicos, el IFE, el SACTEL y SAC oportunidades. |
| Perfil del denunciante | Ciudadanos en condiciones de pobreza o exclusión. | Todo ciudadano. | Mayoritariamente, ciudadanos con nivel educativo universitario. |
| Formas de recepción de las denuncias | Correspondencia, buzones, correo electrónico, central telefónica, fax, audiencia y web. | Correspondencia, correo electrónico, central telefónica, fax, audiencia y web. | Correspondencia, correo electrónico, central telefónica, fax, audiencia, web y otros. |
| Porcentaje de denuncias sobre programas sociales sobre el total de denuncias que recibe | 100% sobre el Programa Oportunidades. | De 5 a 7% sobre programas sociales. | 10% sobre manipulación de programas sociales con fines electorales. |
| Competencia de resolución o judicialización de las denuncias | Quejas y denuncias regulares del Programa Oportunidades son enviadas a las oficinas estatales del Programa. Delitos de corrupción de funcionarios federales son derivados a la SFP. Delitos electorales son derivados a la FEPADE. | Quejas y denuncias regulares sobre funcionarios públicos federales. Delitos de corrupción de funcionarios federales son derivados a Unidad Especial de la SFP que investiga y presenta los casos a la PGR. Delitos electorales son derivados a la FEPADE. | Delitos electorales. Los delitos son investigados por los ministerios públicos (MP) de la Fiscalía. Los MP construyen los casos para ser presentados al poder judicial y lograr la detención de las personas denunciadas. |

Gráfica 1. Mecanismos para la presentación de denuncias ciudadanas



pados, con base en la calidad del sujeto activo (servidor público, funcionario partidista, funcionario electoral, etc.), y pueden ser sancionados con penas de prisión en el rango de seis meses a nueve años de prisión, salvo lo previsto en los artículos 404 (suspensión de derechos políticos) y 408 (multa).

Entrada del sistema

La entrada del sistema debe tener la capacidad de instalar canales accesibles y seguros para promover la presentación de reclamos y denuncias.

Fortalezas

- Múltiples canales de acceso. La FEPADE cumple una función esencial en el adecuado desarrollo de la función pública electoral, al prevenir e investigar una amplia gama de denuncias sobre posibles delitos electorales. En términos cuantitativos, entre octubre de 2005 y diciembre de 2006, la FEPADE atendió 1,224 solicitudes por el sistema de Predenuncias; 488 correos electrónicos por FEPADENET, y 5,361 llamadas desde el sistema telefónico FEPADETEL.
- Atención de denuncias sobre programas sociales. Uno de los canales más importantes para el ingreso de denuncias es el de FEPADETEL, que es atendido por personal especializado en materia penal electoral y funciona las 24 horas al día, los 365 días del año. Entre las denuncias recibidas, la tipología de delitos electorales incluye los relacionados con la manipulación de los programas sociales. Según el Informe de Blindaje Electoral del FEPADE, las denuncias relacionadas con la compra y coacción del voto a través de los programas sociales forman 10% del total, y son la quinta causa con mayor cantidad de llamadas que registran un incidente. Si a esto se le suman las llamadas que reportaron dos o más incidentes, se observa una relación estrecha entre la compra y coacción del voto a través de programas sociales y el uso indebido de la credencial del IFE (32% del total). Esto concuerda con informes realizados por la organización Alianza Cívica, que mencionan el pedido de la credencial de votante como una práctica común para coaccionar o comprar el voto ciudadano (*Observación Electoral 2006*, DE disponible en: http://www.alianzacivica.org.mx/publi_procesos.html). Esta evidencia estaría mostrando la vulnerabilidad que enfrentan las titulares de programas sociales frente a la presión para entregar su credencial de votante del IFE de manera ilegal.

El total de llamadas que reportaron el uso indebido de los programas sociales entre enero y junio de 2006 (los seis meses de campaña electoral previos a las elecciones presidenciales del 2 de julio) ascendió a 161, lo que equivale a un promedio de 26.8 registros por mes. Comparándolo con el total de llamadas que registraron denuncias en el periodo, equivale a 12%.

Si se desagregan las denuncias recibidas por FEPADETEL teniendo en cuenta a las instituciones que se nombran en la misma, se observa que la mayoría de las denuncias son sobre la SEDESOL (61.41%); de estas, 70% corresponde a Oportunidades. A su vez, del total de instituciones que fueron vinculadas con alguna conducta que implicara la manipulación de programas sociales, la SEDESOL por sí misma supera al conjunto de las demás instituciones nombradas (Informe del Blindaje Electoral, cap.IV, p.108). Esto se podría explicar por el gran número de programas sociales y, en especial, la asignación presupuestaria y el padrón de titulares de programas sociales que maneja SEDESOL.

El Informe también identifica a los programas que recibieron mayores tasas de denuncias entre enero y junio de 2006. El análisis reporta que el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades fue el que obtuvo mayor frecuencia, como la vía más recurrente para incidir en el ejercicio del voto ciudadano (45.10%), ya sea por funcionarios públicos, funcionarios partidistas de todos los partidos políticos o particulares. Lo siguen Piso Firme (11.41%), Tu Casa (6%) y Procampo (6%). Por último, la mayoría identificó a los denunciados como particulares y no como funcionarios públicos.

- Programa de prevención de delitos electorales y difusión de los canales de atención de denuncias. En los últimos años, la FEPADE ha realizado un importante esfuerzo por prevenir los delitos electorales y difundir los mecanismos de denuncia. De octubre de 2005 a junio de 2006 se celebraron 1,577 actividades en todos los estados del país. A través de la Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales, la FEPADE emprendió acciones concretas orientadas hacia dos aspectos fundamentales: capacitación y diseño, e impresión y distribución de materiales de prevención del delito electoral. Uno de los objetivos fundamentales fue cubrir la mayor cantidad posible de territorio nacional, esto es, atender las 32 entidades federativas del país. Se segmentaron los destinatarios de la capacitación básicamente en servidores públicos estatales, funcionarios electorales —tanto de los institutos electorales locales como consejeros distritales del IFE— y público en general. Después se desarrollaron capacitaciones y materiales especiales para indígenas, adultos mayores, jóvenes y personas con capacidades distintas (FEPADE, 2006a).

Debilidades

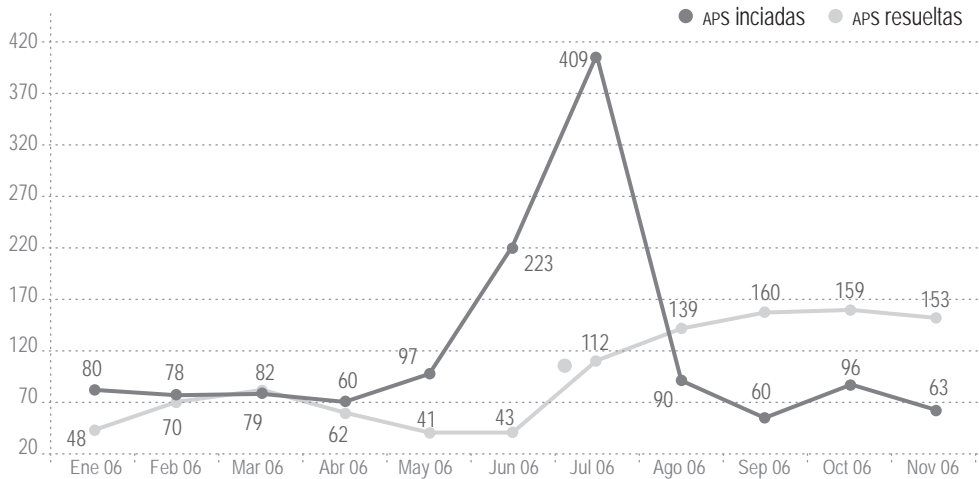
- Baja utilización del sistema por personas en condiciones de pobreza. Los datos generados por el análisis del perfil del denunciante en la FEPADE muestran un sesgo hacia la categoría de personas con alto nivel educativo (media superior completa y universitarios). El diseño de los mecanismos de entrada de la FEPADE se focaliza en el ciudadano como elector y pone el eje en la violación del derecho a votar libremente. Los operadores de FEPADETEL no están entrenados de manera especializada para la atención de denuncias de programas sociales; si bien frente a la última elección presidencial se realizó una campaña para fomentar las denuncias de los titulares de los programas sociales, solo 10% de las denuncias que recibió fueron sobre programas sociales.
- El bajo reconocimiento de la FEPADE como instancia de referencia para presentar denuncias también fue evidenciado por Alianza Cívica en su encuesta a los titulares de los programas sociales Procampo, Empleo temporal, Seguro Popular y Oportunidades. Del total de 11,214 encuestas realizadas, nadie nombró a la FEPADE como referencia para presentar una queja sobre irregularidades en el programa.

Salida del sistema

Fortalezas

- Eficacia en la resolución de averiguaciones previas en tiempo y forma. La FEPADE tiene un desempeño positivo en la resolución de averiguaciones previas (véase la gráfica 2). Se observa un pico en julio, debido al aumento exponencial de las denuncias a causa de las elecciones presidenciales. El aumento de las denuncias generó una carga de trabajo, que fue compensada por la duplicación del número de resoluciones mensuales en los últimos meses con respecto a los primeros cuatro del año.
92% de las averiguaciones previas fueron resueltas por la Fiscalía en seis meses o menos, a partir del momento de su presentación. Solo 4% de las indagatorias, equivalente a 15 de las 394 en trámite a fines de 2006, tienen una antigüedad de más de siete meses.
- Efectividad en la emisión de órdenes de detención. Cada pliego de consignación presentado al poder judicial como resultado de la investigación de una averiguación previa, es un llamado a que el juez penal emita una o varias órdenes de detención contra las personas que aparecen como probables responsables. Desde 2001,

Gráfica 2. Porcentaje de averiguaciones previas en trámite según el mes de radicación (2006)



la FEPADE mantiene una efectividad superior a 90% en las órdenes emitidas con respecto a las consignaciones presentadas a los jueces. Durante 2005, se dictaron 101 resoluciones, de las cuales 97 han sido acordes con la solicitud de la Fiscalía y han dado como resultado las órdenes de detención en contra de 138 personas. Eso implica que en 2005 se mantuvo el alto porcentaje de efectividad por órdenes de detención giradas, con lo que se llegó a 96.03% de efectividad.

- Eficacia en el dictado de sentencias condenatorias. La consistencia de las investigaciones, el fundamento técnico-jurídico de los expedientes y el seguimiento en el trámite de las causas penales, ha generado una alta efectividad en el número de sentencias condenatorias de las causas presentadas por la FEPADE (véase la gráfica 3).

Debilidades

- No incorpora la perspectiva de género. Teniendo en cuenta que el Programa Oportunidades por diseño está focalizado en las mujeres, ni el SAC ni la FEPADE están preparados para recibir ni tratar denuncias relacionadas con distintos tipos de violencia de género (psicológica, física y sexual).

Gráfica 3. Eficacia en las sentencias dictadas en primera instancia de los casos presentados al poder judicial por la FEPADE



Fuente: FEPADE, Informe anual, 2005.

- Bajo nivel de procesamientos. Los datos de enero a noviembre de 2006 muestran que solo 9% de las averiguaciones previas se resuelven por ejercicio de la acción penal, frente a 28% declaraciones de incompetencia, 19% de reservas y 44% de no ejercicio de la acción penal. En 2005, la proporción es similar, con 13% de casos resueltos como ejercicio de la acción penal, 21% de reservas, 48% como no ejercicio de la acción penal y 18% declaraciones de incompetencia (véase el cuadro 2).

Para el caso de los delitos relacionados con la manipulación de programas sociales, la tasa de procesamientos es más baja todavía. Si bien pueden llegar a 12% del total de las denuncias que ingresan a la Fiscalía, representan un número muy bajo en el total de casos procesados. A raíz de la reserva otorgada a los expedientes penales en curso, no es posible determinar con exactitud cuántos procesamientos en la FEPADE están relacionados con programas sociales, sin embargo, es posible realizar algunas conclusiones generales. El número de casos procesados (106) es muy bajo si se tiene en cuenta que en 2005 se resolvieron un total de 851 averiguaciones previas. Durante ese año, la mayoría de procesamientos fue motivada por la expedición ilícita de credenciales para votar (artículo 411 del Código Penal Electoral) y la sustracción ilícita de urnas o destrucción de boletas electorales (artículo 403, x).

Cuadro 2. Criterios normativos de resolución de averiguaciones previas en la FEPADE

| Resolución | Definición |
|---------------------------------|---|
| No ejercicio de la acción penal | Las diligencias de investigación concluyen que: <ul style="list-style-type: none"> • La conducta o los hechos no son constitutivos de delito. • Se acredita que el inculpado no tuvo participación. • Resulta imposible la prueba de la existencia del delito. • La responsabilidad se extinguió legalmente. • Está excluida la responsabilidad penal del inculpado. |
| Reserva | Las diligencias de investigación no logran proveer elementos suficientes para la consignación y no se pueden realizar otras. Sin embargo, se mantiene en reserva por si se pueden encontrar nuevos datos para proseguir la averiguación. |
| Incompetencia | Las diligencias de investigación determinan que la facultad para resolver la indagatoria corresponde a otro órgano del Ministerio Público de fuero, materia o especialidad federal, común o a un consejo de menores. |
| Ejercicio de la acción penal | Las diligencias de investigación promueven las pruebas necesarias para realizar la consignación penal ante los tribunales poniendo en conocimiento de los hechos a los órganos del poder judicial. |

Fuente: FEPADE, Informe anual, 2005.

Solo el artículo 403, V (recoger credenciales para votar de los ciudadanos) y, en menor medida, el 407, IV (servidores públicos que prestan servicio o apoyo a partidos políticos utilizando el tiempo de sus subordinados de manera ilegal), podrían estar refiriéndose de manera indirecta a delitos relacionados con programas sociales. Pero en ambos casos la referencia habría de ser demasiado indirecta. De todas maneras, si esto fuera cierto, correspondería a solo 3.7% del total de consignaciones, y a 0.47% del total de averiguaciones previas.

- Dificultad para procesar bajo el actual Código Penal Electoral. Una de las razones que argumenta la FEPADE para explicar el bajo nivel de procesamientos se relaciona con los problemas de interpretación que presenta el Código Penal Electoral. El artículo que mejor tipifica un delito electoral que podría incluir a la compra o coacción del voto con programas sociales es el artículo 407, II (que un funcionario público condicione la prestación de un servicio público o el cumplimiento de programas en el ámbito de su competencia a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato). Sería posible también incluir la coacción o compra del voto con programas sociales en el artículo 403, VI (que cualquier persona solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral) o el 403, XI (que mediante amenaza

o promesa de paga o dádiva comprometa el voto a favor de un determinado candidato o partido político).

De manera más indirecta, la manipulación de los titulares de programas sociales también podría estar tipificada en el artículo 403, V (recoger credenciales para votar de los ciudadanos). La utilización del pedido de la credencial para votar sin causa prevista por la ley es una práctica recurrente de manipulación política de los programas sociales en México. En una de sus observaciones del proceso electoral federal, Alianza Cívica mostró que a 14.6% de los titulares entrevistados de los programas de Empleo Temporal (PET), 4.5% de Procampo, 3.6% de Seguro Popular y 3.7% de Oportunidades, se les había solicitado la credencial o copia de la credencial para votar, a cambio de recibir nuevos apoyos o con la amenaza de quitarles los que tenían (Alianza Cívica, *Observación Electoral 2006*, DE disponible en: http://www.alianzacivica.org.mx/publi_procesos.html).

Por último, la utilización de recursos públicos de los programas sociales con fines electorales podría llegar a encubrirse en los artículos: 407, III (servidores públicos que destinen de manera ilegal fondos, bienes o servicios a su disposición en virtud de su cargo como inmuebles, equipos y vehículos al apoyo de un partido político o de un candidato) y 407, IV (servidores públicos que presten servicio o apoyo a partidos políticos utilizando el tiempo de sus subordinados de manera ilegal).

Si se observa el sentido de resolución del total de averiguaciones previas ingresadas a la FEPADE bajo estos artículos durante 2006, se comprueba que no hubo ni un solo procesamiento sobre la manipulación de programas sociales. Sin embargo, hubo cuatro procesamientos por recoger credenciales para votar sin causa prevista por la ley, aunque fue imposible determinar si esto fue realizado a titulares de programas sociales u a otros ciudadanos (véase el cuadro 3).

De acuerdo con la FEPADE,⁵ el bajo nivel de procesamientos se debe, en su gran mayoría, a que el marco jurídico es muy limitado para impulsar la acción penal contra las denuncias recibidas. La FEPADE ha promovido proyectos de reforma al Código Penal Electoral en varias ocasiones. La iniciativa prevé la inclusión de otros tipos penales, como sancionar a quien realice proselitismo en los tres días previos al de la elección y hasta el cierre de la votación, que no está previsto en la legislación actual.

5. Según entrevista con la fiscal especializada para la Atención de Delitos Electorales, María de los Ángeles Fromow Rangel, y con Héctor Díaz Santana, director general de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales.

Cuadro 3. Averiguaciones previas presentadas a la FEPADE

| Vinculación con la posible manipulación de los programas sociales | Artículo | Ejercicio de la acción penal | No ejercicio de la acción penal | Reserva | Incompetencia |
|---|---|------------------------------|---------------------------------|---------|---------------|
| Directa | 407 II. Condicionamiento de programas públicos. | 0 | 3 | 3 | s/d |
| Probable | 403 VI. Solicitud de votos a cambio de dádivas. | 0 | 1 | 5 | s/d |
| | 403 XI. Amenaza o promesa de dádiva a cambio de votos. | 0 | 0 | 2 | s/d |
| Indirecta | 403 V. Recolección de credenciales para votar. | 4 | 7 | 6 | s/d |
| Utilización de recursos públicos | 407 III. Destinación de fondos, bienes o servicios públicos a candidatos o partidos. | 3 | 13 | 21 | s/d |
| | 407 IV. Destinación del tiempo de funcionarios públicos al servicio de candidatos o partidos. | 0 | 1 | 1 | s/d |

ESTUDIO DE CASO 2: ARGENTINA

Tradicionalmente, la gran mayoría de los programas sociales en Argentina no ha incluido mecanismos formales de rendición de cuentas. Sin embargo, se registran ciertos avances para promoverla en el marco de la implementación del plan Jefes y Jefas,⁶ el programa social de mayor cobertura nacional.⁷ En el marco de este programa funciona una Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM). La CODEM recibe reclamos y denuncias a través de cuatro canales (véase de disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/codem.htm>):

6. La implementación de este plan en su primera etapa se caracterizó por su falta de transparencia y escándalos de clientelismo político. A partir de estos hechos, se reformaron y crearon distintos sistemas de rendición de cuentas y transparencia.

7. Llegó a tener una cobertura máxima de 2'000,000 de personas. A la fecha de cierre de este artículo (mayo de 2008) el programa, con 700,000 titulares, sigue siendo el de mayor cobertura nacional.

- Telefónicamente. A través de un *call center* (0800-222-2220).
- Por escrito. Correo postal o por derivaciones internas de otras áreas del Ministerio.
- Personales. De aquellas personas que se acercan a la Comisión.
- Otros. La CODEM puede intervenir en casos de los que toma conocimiento a través de la prensa u otras formas de difusión.

Los reclamos y denuncias son realizados de manera directa ante las oficinas de la CODEM,⁸ o por medio de las oficinas de Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) presentes en las provincias en todo el país. Las denuncias hacen referencia a irregularidades en los siguientes casos y situaciones: el otorgamiento del beneficio del programa; el incumplimiento de requisitos; la eventual aparición de gestores o intermediarios; el incumplimiento de las contraprestaciones, y faltas graves cometidas por los organismos ejecutores en perjuicio de los beneficiarios, entre otras cuestiones. Las denuncias, que pueden ser anónimas, son ingresadas al sistema mediante un programa informático que las clasifica en las siguientes categorías: extorsión; corrupción; titulares de programas sociales sin requisitos; inscripción irregular; consejos consultivos; contraprestación irregular; proceso de pago irregular, y otros.

Cuando estas denuncias implican un delito, la CODEM las trasfiere a la Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad Social (UFISES), que investiga el caso y lo trata bajo la jurisdicción del Código Procesal Penal de la Nación. De los distintos tipos de denuncias señalados, solo cuatro son considerados como delitos y derivados a la UFISES: corrupción, extorsión, inscripción irregular y contraprestación irregular.

La UFISES es la unidad del Ministerio Público de la Nación encargada de todos los casos relacionados con delitos implicados en la asignación, distribución e implementación de los planes sociales. Su origen está asociado a una exitosa investigación sobre un fraude de 20'000,000 de dólares a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a través de la asignación de jubilaciones falsas.⁹ La ANSES es un organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, que administra los fondos de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares, y el Fondo Nacional de Empleo. El impacto y los resultados de esa investigación llevaron a la creación de la UFISES a través de un convenio firmado (en mayo de 2002) entre la Procuración General de

8. Para investigar en detalle el circuito de denuncias, véase la DE disponible en: http://www.sigen.gov.ar/documentacion/res_se_121-03.asp.

9. Para conocer el caso con más detalle, véase DE disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27616-2003-11-02.html>.

LAS TIPOLOGÍAS

La tipología de denuncias presente en las estadísticas que realizan la CODEM y la UFISES para el programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, toma un enfoque distinto de la tipología del Programa Oportunidades en México. Si bien en ambas se puede realizar una distinción entre denuncias duras y quejas o reclamos, la forma en la que tipifican las denuncias es distinta.

El Programa Oportunidades distingue las denuncias según el sujeto que estaría realizando el hecho delictivo, en tanto los principales actores: los vocales, los enlaces municipales, las autoridades municipales, el Programa en sí mismo, el sector educativo o el sector de salud. Las estadísticas del sistema SAC también especifican cuatro clases de denuncias de núcleo duro: proselitismo, maltrato, demanda de dinero y faenas.

Si se analiza la descripción que el sistema de la CODEM y la UFISES realiza sobre cada denuncia de núcleo duro del programa Jefes y Jefas que ingresa al sistema, también se pueden identificar estos cuatro tipos de denuncias.

Sin embargo, las estadísticas de las denuncias de núcleo duro publicadas por el sistema solo muestran su distribución siguiendo una tipología particular: corrupción, extorsión, contraprestación irregular e inscripción irregular. Cuando se denuncia a un funcionario público por maltrato, proselitismo, demanda de dinero, faenas u otra contraprestación no establecida por la normativa del programa para acceder al beneficio o continuar gozando del mismo, las denuncias son ingresadas al sistema como corrupción; cuando estas denuncias se realizan sobre personas que no son funcionarios públicos, ingresan al sistema como extorsión. Los otros dos tipos de denuncias de núcleo duro en el programa no responden al sujeto que estaría realizando el hecho delictivo sino que están relacionadas con el tipo de denuncia particular. Cuando la denuncia señala irregularidades producidas en razón de la asignación, el contenido, el cumplimiento o la ejecución de la contraprestación, ingresan al sistema como contraprestación irregular. Cuando refieren al funcionamiento administrativo y operativo del municipio o comuna en tanto obstáculo al normal acceso de los postulantes al programa se les denomina inscripción irregular.

Esta tipología presenta algunos problemas. Las categorías no son excluyentes, por lo que es probable observar dos denuncias muy parecidas ingresadas como tipos diferentes. Además, los mismos funcionarios encargados de ingresar las denuncias al sistema* afirmaron que muchas veces la selección del tipo de denuncia no es clara y, por lo tanto, se puede volver discrecional y arbitraria.

* Entrevista con funcionarios de la CODEM y la UFISES.

la Nación y la Administración Nacional de la Seguridad Social, con el objetivo de optimizar la coordinación de las áreas de investigación preventiva y judicial de ambas instituciones y la creación de mecanismos institucionales que permitieran mejorar la eficiencia en la persecución y represión de los delitos contra el sistema público de reparto y los recursos previsionales. La UFISES siguió adelante con las investigaciones sobre cobro indebido de jubilaciones y pensiones, y seis meses después de su entrada en funcionamiento, en medio de numerosas denuncias de clientelismo en la gestión del plan Jefes y Jefas, se amplió su competencia para poder investigar irregularidades en la gestión de ese programa social.

Además de recibir las denuncias que le trasfiere la CODEM, la UFISES recibe de manera directa las de los particulares (en persona y por teléfono), y desarrolla investigaciones propias. Presentada una denuncia a la UFISES, esta notifica a los consejos consultivos del plan Jefes y Jefas, en primera instancia, y a municipios, para corroborar los datos de la misma. Asimismo, realiza entrecruzamientos entre padrones de titulares de programas sociales con la nómina de empleados municipales, policías provinciales y otros funcionarios públicos, a fin de detectar irregularidades.

Entrada del sistema

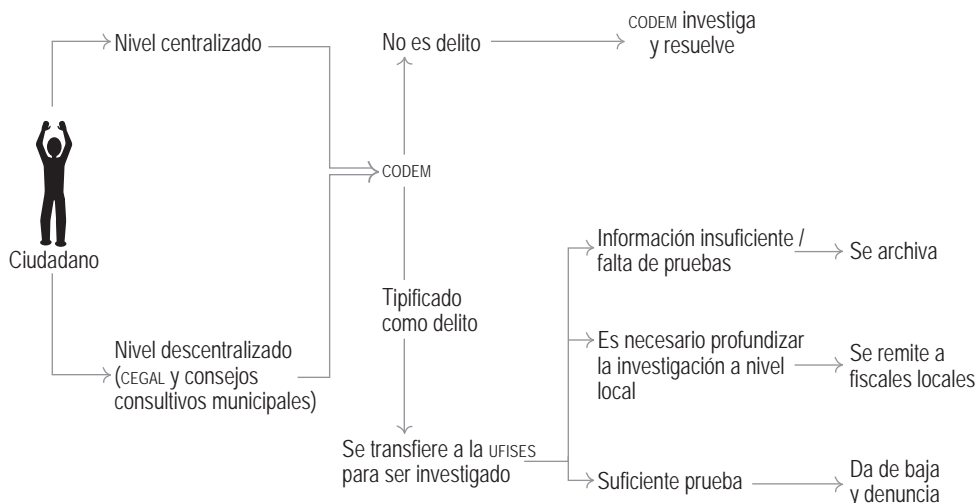
Fortalezas

- **Múltiples accesos.** Una de las fortalezas del sistema es la variedad de canales para recibir denuncias. Las estadísticas desagregadas por tipo de canal coinciden con las recomendaciones que sugiere la literatura especializada en clientelismo político con respecto a la seguridad del denunciante. Así, según datos de la CODEM en marzo de 2004, casi 70% de las denuncias se realizan a través de la línea telefónica gratuita, que opera de manera centralizada en la órbita del Ministerio de Trabajo. La línea gratuita les permite a las personas que son víctimas del abuso de poder hacer la denuncia ante una instancia gubernamental que no es el gobierno local, responsable la mayoría de las veces de esa situación de abuso de poder, por acción u omisión. Cuanto más lejos del ámbito local funcione la agencia pública que recibe la denuncia, mayor es la seguridad y la motivación para el denunciante. En este sentido, las líneas telefónicas gratuitas han demostrado ser, en Argentina y otros países, el instrumento más efectivo para cumplir con este objetivo.

Cuadro 4. Mecanismos de recepción de denuncias en Argentina (análisis estático)

| | CODEM | UFISES |
|--|---|--|
| Dependencia | Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo. | Ministerio Público Fiscal. |
| Descripción | Recepción de quejas y denuncias sobre el plan Jefes y Jefas y, desde 2003, sobre el Programa de Empleo Comunitario (PEC). | Recepción de denuncias sobre delitos en el plan Jefes y Jefas y, desde 2003, del PEC. |
| Organización | Dos niveles geográficos: cuenta con una oficina central, pero también recibe e investiga quejas en todas las gerencias de empleo provinciales. | Centralizada. |
| Principal denunciante | Titulares del plan Jefes y Jefas. | Titulares del plan Jefes y Jefas. |
| Perfil del denunciante | Ciudadanos en condiciones de pobreza o exclusión. | Todo ciudadano, pero en especial aquellos en condiciones de exclusión y pobreza. |
| Formas de recepción de las denuncias | Correspondencia, correo electrónico, central telefónica y audiencia. | CODEM, audiencia, correo electrónico. También realiza investigaciones propias. |
| Porcentaje de denuncias sobre programas sociales | 99% sobre el plan Jefes y Jefas. | Recibe muchas denuncias sobre el plan Jefes y Jefas y el PEC, pero también sobre otros delitos de la seguridad social. |
| Competencia de resolución o judicialización de las denuncias | Quejas y denuncias regulares del plan Jefes y Jefas son notificadas a la GECAL o municipio. Delitos de corrupción y extorsión del plan Jefes y Jefas son derivados a la UFISES. | Investiga y construye los casos para presentarlos al poder judicial. |

Gráfica 4. Mecanismos de seguimiento a las denuncias ciudadanas



- Preservación del anonimato. Como ocurre con otras técnicas para investigar hechos de corrupción dentro de la administración pública,¹⁰ la preservación del anonimato garantiza la seguridad del denunciante, lo que genera la confianza y los incentivos en las personas para pasar a la acción y realizar la denuncia sin temor a las amenazas ni revanchas posteriores. En el caso particular del plan Jefes y Jefas, este hecho se comprueba al desagregar las denuncias telefónicas por delitos recibidas por la CODEM en anónimas (71%) o con identidad conocida (29%).
- Flexibilidad y adaptación a la demanda. La entrada del sistema fue modificada y corregida a medida que el sistema se probaba y las llamadas por denuncias se incrementaban con relación al número de reclamos. Frente a esta situación, priorizó la recepción de denuncias y derivó los reclamos a los municipios o a las GECAL. Asimismo, dado que se había verificado que muchas llamadas eran para conocer las fechas y la efectiva liquidación del pago del plan, se habilitó con este fin una opción en línea en el sistema, sin operador, para poder averiguar ese y otros datos de manera automática. Esta simple medida de corrección descongestionó el acceso.

Debilidades

- Alto subregistro de llamadas. Uno de los principales desafíos de los canales telefónicos gratuitos es lograr equilibrar la oferta y la demanda. Cuando se diseña un mecanismo de recepción de denuncias por teléfono, es necesario proyectar la demanda potencial del sistema para prevenir la congestión de llamadas y mantener un bajo nivel de subregistro. La tasa de subregistro sobre el total de llamadas es un dato esencial para diseñar indicadores de desempeño y evaluar el sistema. Existen dos tipos de subregistro, uno por saturación de las líneas telefónicas y otro por falta de información de los titulares de los programas sociales: los usuarios del sistema que tratan de entrar y no lo logran, y los potenciales usuarios que no lo conocen. El primer tipo de subregistro puede ser diagnosticado a través de la empresa que provee el servicio telefónico, pero el segundo tipo es más difícil

10. Véase, por ejemplo, la Convención Inter-Americana contra la Corrupción, artículo 13, inciso 2: “Cada Estado parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención”.

de medir. La forma más directa de conocer este dato es a través de la realización de encuestas a los propios titulares de programas sociales, pero este tipo de encuestas no las realiza el Estado en Argentina. Sin embargo, es posible conocer esta información a través de monitoreos independientes. En el caso argentino, la instalación de una línea gratuita alternativa y gestionada por una organización no gubernamental (ONG), permitió conocer que uno de los principales reclamos de los titulares de planes sociales era la dificultad para ingresar a la línea gratuita gestionada por el Ministerio de Trabajo y la falta de información (véase informe en DE disponible en: <http://www.prociudadaniasocial.com.ar/MainForm.aspx>). Estos monitoreos externos pueden ser utilizados como indicadores del grado de accesibilidad del sistema.

Para el caso argentino, si bien la entrada al sistema por vía telefónica funciona como el principal canal de acceso, los datos existentes sugieren que el subregistro de llamadas podría ser alto. Por lo tanto, se debería tomar una serie de medidas para ampliar la entrada al sistema vía telefónica. Estas medidas se vinculan fundamentalmente a un mejor manejo del *call center*: la cantidad adecuada de líneas, la cantidad de operadores, el tiempo promedio de atención por llamada, la amplitud del horario de atención, la existencia de protocolos para la atención al público, entre otros factores, son los principales arreglos institucionales que se sugiere revisar. Lo recomendable sería empezar con un diagnóstico en base a la opinión de los usuarios del sistema y otros indicadores de los objetivos de desempeño, para después pasar a las correcciones necesarias.

- Débil descentralización. Una forma de ampliar la entrada del sistema estaría asociada a una estrategia de descentralización de la recepción de reclamos y denuncias a través de agencias que ocupen un espacio intermedio entre los municipios y el gobierno central. En el caso argentino, este esquema se formaliza a través de las GECAL, agencias desconcentradas dependientes del Ministerio de Trabajo que se ubican en las capitales provinciales. En teoría, las GECAL son los organismos que reciben en primera instancia las denuncias y los reclamos de su jurisdicción. Sin embargo, este esquema formal de descentralización en el circuito de recepción de denuncias opera de manera ineficiente, ya que la mayoría de ellas carecen de recursos humanos y económicos para cumplir con esta función.¹¹ En la práctica, los funcionarios de las GECAL carecen de capacitación para la gestión de las denuncias y tienden a subregistrar la información en el sistema informático que

11. Véase, a modo de ejemplo, el informe de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) en la DE disponible en: www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_redfederal/jefesmendoza.pdf.

opera en red con la CODEM. Los resultados de esta deficiencia se pueden apreciar cuando se analiza el total de denuncias que entran al sistema: solo 2% entra por las GECAL, mientras el resto lo hace de manera centralizada, a través de la CODEM (según el informe de esta).

Salida del sistema

Fortalezas

- Unidad especializada de investigación. La UFISES es una unidad de investigación especializada en delitos contra la seguridad social. Este tipo de delitos incluye varias prácticas vinculadas a la corrupción y extorsión en la asignación de jubilaciones, pensiones y programas sociales. Esta especialización le permitió desarrollar nuevas técnicas de investigación aplicadas a la corrupción y clientelismo en la gestión de programas sociales. Desde su creación, en mayo de 2002, recibió más de 5,000 casos e investigó irregularidades en coordinación con la CODEM, que causaron la baja de más de 16,321 planes sociales. Sin embargo, estos resultados están asociados a una técnica de investigación que se vincula a la creación de la UFISES como unidad de investigación contra el fraude en la asignación de jubilaciones falsas. Este tipo de investigación se basa fundamentalmente en el cruce de datos informáticos sobre la historia y situación laboral de las personas, y la asignación de jubilaciones y pensiones. Siguiendo esta misma técnica, la UFISES descubrió fraudes masivos en la asignación de programas sociales a funcionarios municipales, fuerzas policiales y otros funcionarios públicos. Esta tendencia a desarrollar las investigaciones sobre la base de cruces de datos sugiere que es más eficiente en la investigación del desvío de planes sociales a personas no elegibles, que en la investigación de casos individuales de extorsión y clientelismo contra los titulares. Siguiendo esta lógica, la UFISES concentró su estrategia en lograr dos objetivos fundamentales: dar de baja programas sociales asignados irregularmente y recuperar las sumas de dinero entregadas.
- Financiamiento autónomo. Si bien la UFISES se ubica en la órbita del Ministerio Público Fiscal, se financia con recursos asignados por la ANSES. El tema del financiamiento nunca es una cuestión menor en los órganos de control cuando se trata de tener la capacidad de contratar recursos humanos idóneos e infraestructura básica. Se trata de un atípico caso de hibridez institucional en el que una fiscalía federal recibe financiamiento de una agencia pública de otra jurisdicción para

cumplir con un objetivo adicional para el que fue creada, en el marco de un acuerdo formal suscrito por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Trabajo y la ANSES. *A priori*, parecería comprobarse que este arreglo institucional le ha dado a la UFISES hasta ahora, en el corto plazo, mayor autonomía y capacidad de gestión; sin embargo, para garantizar su estabilidad y sustentabilidad en el futuro sería conveniente fortalecer la institucionalidad de este arreglo, que hasta ahora ha resultado ser efectivo, pero no por eso menos precario en términos institucionales en el largo plazo.

Debilidades

- No incorpora la perspectiva de género. A diferencia del Programa Oportunidades, el plan Jefes y Jefas es asignado en 75% a mujeres, como consecuencia de la feminización de la pobreza.¹² Sin embargo, ni la UFISES ni la CODEM están preparadas para recibir ni tratar denuncias vinculadas con distintos tipos de violencia de género.
- Escasos recursos. Si bien más arriba se habló del financiamiento autónomo, no se afirmó que fuera suficiente. De hecho, el fiscal federal a cargo de la UFISES trabaja *pro bono*, dado que no ha dejado de desempeñarse como fiscal federal; por la mañana cumple con sus funciones como tal y por la tarde ejerce en la UFISES. Este punto merece una revisión de la organización. Teniendo en cuenta el impacto que han generado sus investigaciones, se debería pensar en reforzar su capacidad de gestión asignando un fiscal de tiempo completo. La fiscalía, además, cuenta con pocos recursos humanos para realizar la tarea que se le asignó: un grupo de 25 jóvenes profesionales, muchos de ellos todavía estudiantes de derecho.
- Baja tasa de denuncias. Si se toma en cuenta la cantidad de planes Jefes y Jefas asignados desde la creación del programa y se compara con las denuncias presentadas, se podría argumentar que en Argentina no existe el clientelismo político o que se trata de un fenómeno marginal. Sin embargo, como ocurre con los controles epidemiológicos, una tasa de denuncias muy por debajo de lo proyectado sugiere que se trata de un fenómeno de subregistro, antes que la eliminación del problema (véase Hevia de la Jara, 2007a).

12. La feminización de la pobreza es más que un concepto económico sobre la falta de ingresos de las mujeres en comparación con los varones. Este concepto también toma en cuenta la mayor vulnerabilidad social de las mujeres frente a los riesgos sociales y el abuso de poder producidos por la desigualdad de género.

El número de denuncias presentadas por la UFISES a la justicia representa menos de 0.1% sobre el total de titulares de programas sociales del plan Jefes y Jefas. Asimismo, del total de denuncias presentadas, ninguna ha producido todavía una sentencia. Este hecho podría sugerir que la salida del sistema no se debería basar en una estrategia de persecución penal. Frente a esta nula capacidad y voluntad del sistema de justicia para recibir casos de clientelismo en programas sociales, se debería poder abrir una agenda de investigación para identificar e implementar nuevas formas de sanción más blandas, efectivas, disuasorias y rápidas, que no por fuerza estén basadas en la lógica de la persecución penal.

CONCLUSIÓN

Se analizaron dos de los sistemas más desarrollados de rendición de cuentas aplicados a la gestión de programas sociales focalizados. Estos dos experimentos funcionan como un laboratorio institucional debido a que se trata de dos sistemas de rendición de cuentas diseñados de manera específica para atacar el problema del clientelismo político en la gestión de programas sociales. Desde este punto de vista, la experiencia mexicana y la argentina comparadas son dos de las más interesantes para analizar y sacar conclusiones.

En los dos casos se buscó desarrollar una entrada amplia y fluida al sistema a través del uso intensivo de distintos canales de comunicación, con el objetivo de promover el acceso de los denunciantes al sistema y generar la suficiente confianza para que las personas presenten reclamos y denuncias.

Sin embargo, la salida del sistema invirtió la dinámica y generó el resultado opuesto. Solo un porcentaje ínfimo y marginal (menos de 1%) de las denuncias que entraron al sistema volvieron a aparecer en la salida, y las pocas que llegaron hasta esa etapa fueron rechazadas por los jueces. En consecuencia, el número de causas judiciales iniciadas por clientelismo que recibieron una sentencia fue, tanto en valores absolutos como relativos, prácticamente nula.

Si se compara la relación entre la cantidad de denuncias del núcleo duro que entraron al sistema, con la cantidad de sentencias dictaminadas por los tribunales de justicia penal, se comprueba la incapacidad del sistema para responder a las denuncias por corrupción y clientelismo político (véase el cuadro 5).

Esta particular forma de entrada *ancha* y salida *angosta* produce el efecto de un embudo: entran cientos de denuncias por día, miles por mes, pero se investiga y se sanciona un porcentaje mínimo. Para que este efecto embudo suceda, debe operar un mecanismo en alguna parte del proceso que reduce el flujo de denuncias, de

Cuadro 5. Denuncias del núcleo duro en tribunales y con sentencia

| | México Programa Oportunidades | Argentina Plan Jefes y Jefas |
|--|----------------------------------|---------------------------------|
| Número de titulares | 5'000,000 | 1'500,000 |
| Número de reclamos (2005–2006) | 28,314 | 12,151 |
| Número de reclamos del núcleo duro (RND) | 2,413 | 435 |
| Porcentaje de RND sobre total de titulares | 0.048% | 0.029% |
| Porcentaje de RND sobre el total de reclamos | 8.52% | 3.58% |
| Número (#) de RND que recibieron sentencia | 7 | 3 |

manera que transforma el caudal inicial de denuncias en un conjunto mínimo de investigaciones que al final del proceso ni siquiera recibirán una sentencia judicial.

Cuando se compara en detalle la operación de los dos sistemas, se descubre que en los dos casos el embudo se empieza a reducir cuando los hechos denunciados son interpretados y tratados como delitos penales, o sea, cuando se activa la persecución penal. En ambos casos, el sistema de rendición de cuentas se diseñó de manera exclusiva con base en la verificación de la existencia de un delito y la posibilidad de perseguirlo penalmente. Si se centra la atención en este efecto embudo, surge de forma natural la pregunta sobre la efectividad y conveniencia de la persecución penal como mecanismo exclusivo para sancionar las prácticas clientelares en la gestión de los programas sociales focalizados.

Desde el punto de vista de los estudios sobre desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, el sistema penal se ha mostrado más decidido a criminalizar a las personas en situación de pobreza antes que a perseguir los delitos contra ellas (PNUD, 2002). Estos hechos estarían asociados al fenómeno de la criminalización de la pobreza (Wacquant, 2001), proceso por el cual se usa el sistema penal como un instrumento para controlar la inseguridad social que producen las políticas neoliberales de desregulación y ajuste estructural. Este fenómeno se ejemplifica en varios países de la

región, entre ellos Argentina, a través de la política de la criminalización de la protesta social: en estos casos, el Estado detiene y procesa judicialmente a las personas y los movimientos sociales que reclaman en espacios públicos por más y mejores programas sociales focalizados (CELS, 2005). Así pues, paradójicamente, los programas sociales y el sistema judicial se focalizarían en las mismas personas o grupos, pero con una diferencia fundamental: mientras los primeros lo hacen, al menos en teoría, para redistribuir mejor los recursos y enfrentar la pobreza, el segundo lo hace para reprimirlos, controlarlos y procesarlos.

Los dos casos estudiados confirman de manera empírica las debilidades del sistema penal para enfrentar el clientelismo político y señalan, así, una nueva agenda de investigación. En el marco de esa agenda, se vuelve necesario el desarrollo de nuevas técnicas de investigación y la aplicación de sanciones alternativas a la estrategia penal frente a las prácticas clientelares. El flujo de información sin precedentes generado por el uso intensivo del teléfono y otros canales de comunicación seguros y baratos, instalados en la entrada del sistema, permite identificar e individualizar con precisión a diferentes actores, múltiples conductas y espacios geográficos, como nunca antes se había logrado en la gestión de programas sociales con amplia cobertura nacional.

Una correcta interpretación y gestión de esta información permitiría implementar diversas estrategias persuasivas¹³ contra el clientelismo político teniendo en cuenta: la identidad y el cargo o función pública de los actores individualizados; la concentración desproporcionada de altas tasas de denuncias en determinadas regiones, provincias o municipios, y el impacto y la influencia de los ciclos electorales y otras circunstancias de la coyuntura política. Para entender mejor esta propuesta, se analiza un ejemplo concreto: si una alta tasa de denuncias estuviera asociada a un mismo funcionario del programa social a nivel de una agencia descentralizada, una simple rotación del funcionario a otra función o jurisdicción sería una medida administrativa efectiva, simple y rápida para evitar la concentración de poder en esa persona. Si ese mismo funcionario público, en cambio, perteneciera a la jurisdicción municipal, la entrega de la información al alcalde o intendente debería generar un cambio a nivel local en función de evitar un costo político mayor, en caso de que, por ejemplo, la información sea publicada a través de los medios de comunicación.

13. Para analizar ejemplos de este tipo de estrategias, véase Savedoff (2008).

Otro ejemplo a tener en cuenta es el caso brasileño del programa Bolsa de Familia, que creó y puso en operación un equipo propio de investigación a partir de las 20,000 llamadas diarias que recibe el centro de llamadas del Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre. Este equipo de investigación, técnicamente capacitado y flexible en su operación, se traslada a los municipios en donde se concentran las mayores tasas de denuncias para investigar las causas y realizar entrevistas, a fin de tomar medidas concretas para garantizar la seguridad de los denunciantes y aplicar o recomendar a la autoridad municipal la solución más efectiva, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.¹⁴

Por último, no se está sugiriendo que la práctica de nuevas formas de garantizar los derechos sociales de los titulares de los programas sociales frente al abuso de poder sean incompatibles o contradictorias con el modelo tradicional de persecución penal. Por el contrario, tradicionalmente los gobiernos en América Latina han desarrollado políticas sociales con base en una supuesta contradicción e incompatibilidad entre estas dos opciones, prefiriendo e insistiendo en la exclusividad del sistema penal como mecanismo para resolver este tipo de conflictos sociales.

En síntesis, el objetivo de este capítulo es promover un debate sobre nuevas estrategias con base en la incorporación de medidas administrativas más flexibles, sanciones blandas y una gestión de la información y de la transparencia como medida persuasiva para garantizar los derechos sociales de los titulares de programas sociales frente al clientelismo político y la corrupción.

14. Entrevista con Rosani Cunha (2007).

III.
CANDADOS:
NORMATIVIDAD Y ENTRAMADO
INSTITUCIONAL DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES

DERECHO A LA AUTENTICIDAD DEL ESTADO: CIUDADANÍA Y PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Guillermo O'Donnell

UNA PREGUNTA INICIAL

Imaginemos un régimen autoritario cuyos líderes son medianamente racionales. A ellos les puede interesar controlar, al menos en cierta medida, la corrupción en los programas sociales que implementan. Un alto grado de corrupción podría retraer inversores, dañar las cuentas fiscales, crear animadversión en la población y, tal vez, hacer peligrar la continuidad del propio régimen. Asimismo, en ese mismo tipo de régimen, suponiendo que haya elecciones, puede interesar a la facción dominante controlar el clientelismo, al menos el practicado por facciones rivales. En otras palabras, casi cualquier régimen puede tener un interés racional en controlar al menos grados elevados de corrupción y, tal vez, de clientelismo.

Pero se da hoy el caso que en buena parte de América Latina vivimos en países que contienen un régimen democrático. Esto plantea una pregunta: ¿hay *algo más* en esto, un plus fáctico o normativo que determina que exista, o debiera existir, un especial interés, por encima y más allá del de todo régimen mínimamente racional, en controlar seriamente la corrupción y el clientelismo, incluso en los programas sociales?

En lo que sigue fundamento una respuesta positiva a esta pregunta y saco algunas conclusiones. No entraré en detalles acerca de programas sociales, en parte por falta de espacio y, sobre todo, porque estos temas son abordados por expertos mucho más conocedores de los respectivos programas.

UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

¿Cuál es la implicación de decir que tenemos un régimen democrático? Básicamente, que se celebran en forma regular elecciones que son razonablemente limpias y competitivas, y que rigen ciertas libertades por lo general llamadas *políticas*, tales como las de asociación, expresión, movimiento y otras semejantes. En este régimen, todos

tenemos el derecho, universalmente asignado, de votar con libertad. Asimismo, ese régimen nos asigna, de la misma manera, el derecho de intentar ser electos, es decir, de participar en la toma de decisiones respaldadas por la supremacía coactiva del estado. Estas asignaciones marcan la diferencia crucial de la democracia política con todo tipo de régimen autoritario; mediante ellas, ese régimen nos construye como ciudadanos políticos, agentes capaces de ejercer la responsabilidad de co-constituir el poder político y, de manera eventual, participar en su ejercicio.

En la enunciación precedente, contra versiones hoy predominantes en las ciencias sociales, tendríamos que reconocer que ya aparece el Estado: establece las reglas legales necesarias para esas elecciones y libertades, y tiene instituciones dispuestas a efectivizarlas y respaldarlas. En la medida que se limita a esto, este es un Estado parcialmente democratizado, en tanto otras de sus instituciones y reglas legales pueden haber conservado una orientación autoritaria.¹

Digo lo anterior porque la ciudadanía política es solo un aspecto, aunque muy importante, de la democracia. Esta también entraña derechos de ciudadanía civil, social y cultural. Una democracia que contiene una amplia gama de estos derechos es de alta calidad y el Estado respectivo es un auténtico Estado democrático de derecho. Ningún país ha logrado plenamente esto: es un horizonte al que se acercan más o menos diversos casos. Por desgracia, en América Latina estamos lejos de ese ideal. Aparte de las elecciones y libertades sin las cuales por definición no tendríamos un régimen democrático, en la mayoría de nuestros países la vigencia de los aspectos civiles, sociales y culturales de la ciudadanía es escasa, insegura y distribuida de manera sesgada. Por eso parece posible afirmar que tenemos democracias, pero de baja calidad, sostenidas por un Estado solo parcialmente democratizado, que contiene una ciudadanía truncada o, como la he llamado en otros trabajos, de baja intensidad (O'Donnell, 1993: 163–184).

Por supuesto, esta falencia se relaciona estrechamente con la extendida pobreza y desigualdad que caracteriza a nuestros países. Pero aun así, *todos* somos ciudadanos y tenemos derecho a ser reconocidos como tales, no solo como destinatarios o presuntos beneficiarios de las políticas públicas sino también, bajo un régimen democrático, como origen y justificación de la autoridad y el poder que por medio de ellas se ejerce.

1. He desarrollado estos argumentos, presentados de manera breve aquí, en varios textos (véase, en especial, O'Donnell, 2003: 25–148).

ACERCA DEL ESTADO

En esta sección enuncio algunas premisas conceptuales que orientan el resto de este texto.² Una es que el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados, y demandados, por la democracia. Un Estado en verdad consistente con la democracia inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados, y demandados, por la democracia. Otra premisa es que ningún Estado cumple estas condiciones en forma plena. Pero en el mundo hay una amplia gama de diferencias de caso a caso, que van desde estados razonablemente consistentes con la democracia hasta estados brutal y desnudamente represivos.

Como mínimo, el Estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal por diversos actores en el sistema internacional. Los estados son entidades sujetas de manera permanente a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sujetos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por ello, se hace necesario ir abriendo camino con cuidado. Como primer paso, propongo una definición de *Estado*: un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte sancionada y respaldada por el sistema legal de ese Estado), que por lo general penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita en lo geográfico. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio.

Esta definición está enfocada en lo que el Estado *es*, no en la enorme variedad de cosas que *hace* o *puede hacer*. Esta definición, de cuño weberiano, se aparta de este autor al no postular como atributo del Estado que su coerción, o violencia, deba ser legítima; esta característica es una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes periodos en cada país. Otra característica de esta definición es que apunta de manera directa al tema del *poder*, en términos de la gran concentración

2. Para el desarrollo de los temas que aquí abordo y conexos véase O'Donnell (2004a: 149–192).

de poder (o, más precisamente, de *poderes*) implicada por el surgimiento y funcionamiento del Estado.³

De acuerdo con esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi de manera exclusiva por la literatura contemporánea, es el Estado como *conjunto de burocracias*. Estas burocracias, por lo general organizaciones complejas y pautadas en forma jerárquica, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.

El Estado es también un *sistema legal*, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. La conexión entre las burocracias del Estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes —el Estado se expresa en la gramática del derecho.

Juntos, las burocracias del Estado y el derecho, presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el Estado (los funcionarios que hablan en su nombre) prevé garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, por lo general concebida como una nación. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del Estado: ser *un foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio. Típicamente, los funcionarios del Estado, en especial los que ocupan posiciones en su cúpula institucional —el gobierno—, afirman que el suyo es un Estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios) un Estado-para-el-pueblo, cuyos intereses generales dicen servir (y a veces hasta encarnar), con exclusión de motivaciones particularistas o corruptas. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un *nosotros* al cual dice servir y que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos mexicanos-brasileños-peruanos”, etc.) que, según se postula, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y *clivajes* sociales.

Hay aún una cuarta dimensión. El Estado es un *filtro* que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el *adentro* y el *afuera* del territorio y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo Estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

3. Sobre este aspecto ha insistido Pierre Bourdieu (véase, entre otros, Bourdieu, 1994).

Resumiendo estas características, se trata entonces de la *eficacia* de las burocracias estatales, de la *efectividad* de su sistema legal, de su papel como *foco de identidad* y de su condición de *filtro*. Estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado; son tendencias que ninguno ha materializado por completo, y que algunos distan de haber logrado siquiera en mediana medida. En lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño se puede desviar seriamente —por corrupción, clientelismo, desidia o simple incapacidad— de cumplir las responsabilidades que le han sido asignadas; el sistema legal puede *per se* tener serias fallencias o no extenderse de manera efectiva a diversas relaciones sociales, o aún a vastas regiones; en lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser un Estado—para—la—nación a cuyo interés general está prioritariamente dedicado, puede no ser verosímil, y el Estado puede haber fracasado en su condición de filtro orientado al bienestar de su población.

En América Latina podemos decir que, con algunas excepciones parciales y con variaciones de país a país, hemos tenido y seguimos teniendo estados que registran un bajo puntaje en las cuatro dimensiones. La ineficacia de diversas burocracias estatales ha sido ampliamente documentada. La escasa y sesgada penetración de los sistemas legales ha sido menos mencionada, aunque algunos autores la hemos registrado en los últimos tiempos; esto da lugar a lo que en trabajos anteriores he denominado “zonas marrones”: a veces extensas regiones donde las reglas en verdad imperantes no son estatales sino dictadas por diversas mafias (véanse O’Donnell, 2004a: nota al pie 2, y 2005a: 19–27). Otra deficiencia, no menos importante, es la baja, y en algunos casos decreciente, credibilidad de estos estados (y los respectivos gobiernos) como intérpretes y realizadores del bien común de sus poblaciones. En cuanto al filtraje, con pocas excepciones nuestros estados carecen de las capacidades técnicas necesarias para operarlo de manera eficaz y a veces (como Argentina en la década de los noventa) han abdicado por completo de esa responsabilidad, cantando loas a una incontrolada globalización.

Hay un aspecto que merece elaboración. La dimensión organizacional del Estado se basa en burocracias, casi siempre grandes y complejas. Por *burocracia* entiendo: un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está pautado de manera jerárquica por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.

El carácter burocrático—organizacional del Estado es inherentemente no igualitario, tanto para los que trabajan en su interior como, por lo general, para los que desde la sociedad se relacionan con él. Esa característica tiende a acentuarse cuando opera con relación a individuos y grupos que suelen ser discriminados o que ya se

hallan sometidos a relaciones desiguales en la sociedad —muchas veces destinatarios de programas sociales. A ellos, el Estado les suele mostrar una cara hostil. La indiferencia, si no el maltrato dispensado en no pocas oficinas públicas, las pequeñas y grandes corrupciones que en ellas pueden practicarse y la presencia a veces temible de una policía que no siempre es claro de qué lado de la ley está, son ejemplos entre muchos otros. En estos casos, como ya se ha argumentado (véase Ippolito, 2004: nota al pie 1), no se trata solo de lo que el Estado provee y deja de proveer; también se trata de maneras de hacerlo, que no sean ofensivas de la dignidad que el agente / ciudadano de la democracia merece en todos los casos y situaciones. Esto es importante además porque, en el extremo de situaciones de maltrato al público, el Estado muestra su fundamental ambigüedad. Por un lado, cuando funciona razonablemente bien, provee el gran bien público del orden y la previsibilidad de las relaciones sociales; asimismo, cuando coexiste con un régimen democrático, mediante sus burocracias y su sistema legal el Estado sanciona y respalda —al menos— los derechos de la ciudadanía política. Por el otro, el Estado incluye complejas organizaciones burocráticas que pueden, y suelen, ponerse a sí mismas en una relación de superioridad incontestable con los individuos que atienden, máxime si pertenecen a sectores desfavorecidos en sociedades muy desiguales. Esta permanente tentación solo puede ser contrarrestada, aunque nunca controlada por completo, por una ciudadanía que se ponga frente a ella con conciencia de sus derechos.

AUTENTICIDAD Y DERECHO AL ESTADO

Todo Estado y gobierno, por viles que sean sus intenciones, dice que existe y decide para el bien público de su población, los integrantes de la nación o pueblo a cuyo servicio afirma prioritariamente estar. Bajo un régimen autoritario, se supone que somos sujetos que debemos recibir con agradecimiento esas decisiones. En cambio, en un régimen democrático somos ciudadanos que podemos actuar con base en la pretensión de que esos discursos sean *auténticos*. Esta pretensión resulta de la expectativa de que las acciones (y las omisiones) de Estado y gobierno se orienten, de manera regular y verosímil, al logro del aspecto del bien público al que dicen apuntar. Por supuesto, como parte de los discursos públicos de la democracia, podemos disentir con la definición del problema, con la adecuación de las metas anunciadas en las políticas respectivas y con los criterios de implementación de las mismas. Pero por lo menos tenemos derecho a esperar —y exigir— que en su definición, formulación e implementación, esas políticas no sean vehículo de intenciones o prácticas que se alejan de las metas de bien público con las que siempre se las enuncia.

Esta reflexión me lleva a sugerir la incorporación de un nuevo derecho: los ciudadanos, aun los de una democracia de baja calidad, y tal vez en especial si lo es, porque somos el origen y justificación del poder y la autoridad que se ejercen sobre nosotros, tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado.⁴ Pero no a cualquier Estado sino a uno que, además de respetar y promover los derechos de la ciudadanía, exhiba un *alto grado de autenticidad*. Es decir, aun dentro de los meandros de la política y de los recursos razonablemente disponibles en cada caso, tenemos derecho a un Estado que oriente de manera regular sus reglas y la acción de sus instituciones hacia las metas de bien público que enuncia siempre como justificación de sus decisiones. Es el derecho a tomar los discursos de Estado y gobierno por lo que dicen que valen, y devolverlos como acciones pertinentemente críticas cuando nos parecen falaces. Creo que este derecho al Estado así definido es un fundamental derecho político, que habría que agregar a los que suelen definir un régimen democrático.

AUTENTICIDAD DEL ESTADO Y PROGRAMAS SOCIALES

El derecho al Estado que he propuesto es pasible de la objeción que en su enunciación abstracta no genera procesos legalmente accionables. Pero creo que esta objeción no rige cuando ese derecho se aplica a políticas públicas específicas. De esto surge un corolario, un derecho derivado del anterior, que llamaría de *inducción democrática*, por el cual, en ejercicio de las libertades asignadas a la ciudadanía política, algunos grupos o individuos llaman de manera crítica la atención de otros sobre la presunta falta de autenticidad de ciertas políticas públicas y buscan motivarlos para tomar posición frente a ellas.

Aunque por cierto no son los únicos, me parece que los programas sociales deberían ser materia de especial atención en términos de lo que estoy discutiendo. Ellos afectan en forma muy directa importantes intereses de vastos sectores de nuestras poblaciones, justo los más afectados por la extensa pobreza y desigualdad. En la autenticidad de esos programas sociales se juegan aspectos básicos de la realidad de la ciudadanía de esos sectores.

Todos estos programas, buenos o malos, corruptos o no, *clientelaramente* capturados o no, se fundamentan en discursos según los cuales su intención es resolver o aliviar graves problemas de los sectores afectados por la pobreza y desigualdad existentes. Por eso deberían estar sujetos a cobranzas de autenticidad fuertes en particular, más,

4. Tomo la idea originaria de un derecho al Estado de Hugo Vezzetti (2003: 1-6), pero la desarrollo en una dirección diferente a la de este autor.

por ejemplo, que una política cambiaría que, aunque pueda incidir de manera grave sobre aquellos sectores, contiene impactos más mediados y difusos —esto se también debe hacer, pero analizar cómo lograrlo nos sacaría del ya amplio y complejo tema de este trabajo.

El derecho ciudadano al Estado, y sus especificaciones en el derecho a la cobranza y la inducción de la cobranza de autenticidad, solo puede existir como tal porque es ejercido por y para los mismos ciudadanos que, en una democracia, aun de baja calidad, son el único origen y justificación válida del poder y autoridad que se ejercen por medio de, entre otros, los programas sociales.

Por supuesto, bajo casi cualquier régimen político los programas sociales corruptos o capturados tienen consecuencias negativas que merecen detallado y severo examen. Esas desviaciones son negaciones prácticas del discurso estatal y, por lo tanto, negación de un derecho básico de la ciudadanía. Creo por eso que el derecho a reclamar la autenticidad de las políticas públicas, en especial de las sociales, debe ser ejercido no solo por los que puedan ser afectados de manera directa por diversas desviaciones sino también por todos y cualquier ciudadano en ejercicio de su derecho de contar con un buen Estado, que se oriente en verdad al logro de los aspectos del bien público.

Hay en esto un paralelismo nada casual con un fundamental derecho político: el del voto libre. Sus violaciones no importan solo a los afectados en forma directa sino a todos, en su interés, también público e irrenunciable, de que se respeten las normas y procedimientos del régimen democrático que los ha constituido en ciudadanos.

INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN

El derecho al Estado y su autenticidad sería solo nominal si este no aceptara ser mirado en sus funcionamientos o si no dispusiéramos de recursos políticos y legales para inducirlo a que lo haga. Obviamente, este es un requisito para lograr, entre otras cosas, un adecuado blindaje o protección de los programas sociales.

Pero lo que habría que discutir un poco más es: ¿informar para qué y para quién? Una respuesta, indiscutible pero insuficiente, refiere a los destinatarios directos de esos programas. Sin embargo, recordemos que todos tenemos derecho a la autenticidad de toda política pública, incluso las sociales. Pero *todos* es una categoría abstracta e inoperable. Entran en escena entonces diversas instituciones estatales de supervisión y rendición de cuentas, pero por satisfactorio que sea su desempeño, no son suficientes para asegurar información adecuada y su continuidad en el tiempo, máxime cuando operan dentro de un Estado sujeto a las deficiencias ya anotadas.

Queda, así, un campo amplio y *a priori* indefinido. Esta es una dificultad y, a la vez, una posibilidad que, por el detalle y madurez de las discusiones sobre programas sociales en México, tal vez haga de este país campo privilegiado para tomar la delantera con audaces innovaciones. Con ánimo de hacer contribuir a esta cuestión termino con una sugerencia.

Ella, en sí misma apenas original, es aumentar la participación de los destinatarios directos en las diversas instancias de supervisión y control de cada programa social. No es poco lo que ya se hecho en esta materia en América Latina, sobre todo en México. Pero tal vez se podría dar un paso más mediante la creación de un organismo que fuera mixto e independiente. En cuanto a lo primero, me refiero a una entidad integrada por instituciones estatales y asociaciones de la sociedad civil, nacional y, tal vez, también internacional. Por independiente, quiero decir que ese organismo no dependería de ninguna de las instituciones estatales a cargo de programas sociales. El cometido de ese organismo sería capacitar y motivar a los destinatarios que van a ocupar posiciones en los consejos o direcciones de programas sociales, de preferencia dotados de capacidad de decisión sobre la implementación de los respectivos programas. El desempeño en esos cargos sería de corta duración —un año— pero antes de asumirlos, estas personas tendrían un periodo de seis meses, remunerado de manera adecuado, para capacitarse en las responsabilidades que van a asumir. Asimismo, en un acto de confianza en la ciudadanía y la capacidad de aprender sus derechos y obligaciones mediante su ejercicio, sugiero que de entrada (y sujeto a aumentar esa proporción) un tercio de dichas personas surja de un sorteo entre los destinatarios del respectivo programa. De esto resultaría una participación ampliada, en su número y calidad, de los destinatarios. En sus periodos de capacitación, durante su gestión y al término de esta, ellos darían vivo testimonio no solo de un buen mecanismo de control sino también de una manera de construir ciudadanía mediante su práctica concreta en cuestiones de crucial interés para aquellos participantes y sus comunidades.

El tema de los programas sociales no puede solo ser el alivio de agudas necesidades. Debe serlo también, en democracia y por las razones que he anotado, el de re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla. Por esta y otras vías se podría avanzar en la progresiva implementación del irrenunciable derecho a la autenticidad de Estado.⁵

5. He tomado los programas sociales como dados y no discuto los procesos de su discusión y decisión. Este vasto tema excede las posibilidades de este texto.

CLIENTELISMO, PATRONAZGO Y JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO: UNA LECTURA INSTITUCIONALISTA

Jorge Javier Romero

La intención de este texto es establecer las características institucionales del clientelismo y el patronazgo en México, ambas prácticas fuertemente institucionalizadas a partir de una mezcla compleja de reglas y modelos sociales con mapas mentales de los políticos —quienes tradicionalmente asociaron la extensión de su fuerza con la distribución de prebendas y favores, protecciones particulares y ventajas distributivas— y con un sistema de incentivos provisto por el Estado, que extendía su dominio gracias al sistema de intermediaciones y solución de conflictos que le proporcionaba la red clientelista.

El régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue la expresión institucionalizada de ese arreglo basado en el intercambio de protecciones particulares por apoyo político, del reparto de rentas públicas para beneficio de grupos particulares —clientelas—, a cambio de consentimiento del dominio, de favores por votos. Las prácticas políticas ancestrales se combinaron con las nuevas tecnologías sociales de su tiempo, como el corporativismo gremial. Esa institucionalización se articulaba como una compleja red en la organización del partido del régimen, maquinaria de intermediación política de estructura descentralizada, pues sus diversas expresiones específicas: uniones de crédito, comisariados ejidales, comisariados de bienes comunales, ligas de comunidades agrarias, secciones sindicales, centrales obreras, por mencionar las más conocidas, negociaban con las expresiones correspondientes de la clase política (los militares primero, los burócratas después) de acuerdo con su tamaño, su fuerza, su representatividad. Al tiempo de estas formas variopintas de organizaciones de clientelas, surgió un personal político peculiar, especialista en el intercambio de prebendas por apoyo político, negociador de la obediencia y la desobediencia de sus redes.

Este arreglo creó un patrón institucional que pervive en sectores importantes de la población mexicana. Sin embargo, la modificación sustancial de las reglas del juego del reparto político que se dio con las reformas electorales de 1996, producto a su vez de un proceso largo de modificaciones institucionales y de disolución de vínculos distributivos de rentas estatales, ha implicado un cambio importante en el sistema de incentivos del arreglo clientelista y lo ha debilitado en gran medida. Otros cambios institucionales relevantes, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIIP), por citar uno de los más recientes, han limitado de manera notable el acceso arbitrario a los recursos públicos por parte de los políticos para gastar en compra de apoyo político a través de la distribución de rentas estatales y utilización privativa de políticas y servicios públicos. Por otra parte, las nuevas tecnologías de comunicación, la masificación de la televisión y las tecnologías del mercadeo han cambiado de manera sustancial los precios relativos del apoyo político y los métodos para obtenerlo. Esto, junto con el financiamiento público ingente que reciben los partidos políticos, ha llevado a que sea más redituable gastar dinero en campañas de medios con las bolsas de los partidos —legales e ilegales— que usar unos recursos cada vez más auditables.

EL CLIENTELISMO Y EL PATRONAZGO

En términos de Douglass North (2005: 71), los intercambios personalizados de tipo clientelista —con las formas de organización política, social y económica correspondientes— son propios de las sociedades donde las incertidumbres dominantes son aquellas del medio ambiente físico (el peligro de hambruna, por ejemplo). En la medida en que las incertidumbres predominantes pasan a ser las del medio ambiente humano, conforme los intercambios impersonales de los mercados complejos se desarrollan, se vuelve necesaria una transición en la organización social económica y política. El intercambio personal, por su misma naturaleza, restringe el rango de la actividad económica al clientelismo y la interacción repetitiva cara a cara. El intercambio impersonal, en cambio, requiere de un conjunto de instituciones políticas, sociales y económicas que *violan* la innata predisposición genética que evolucionó a lo largo de varios millones de años de ambientes de cazadores-recolectores. Para North, tanto una economía de mercado exitosa como una democracia política dependen de la habilidad social para lidiar con estos temas.

El clientelismo es, más en concreto, un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. Es una forma política ampliamente difun-

didada en el mundo y existe hoy en día, en mayor o menor grado, en la mayoría de las democracias avanzadas. Sin embargo, es por lo general percibido como una forma arcaica, ineficiente y corrompida de relación entre el Estado y la sociedad y —en su forma más difundida en los países avanzados: el intercambio de algún beneficio estatal, o la focalización particular de algún servicio del Estado a cambio de votos por los candidatos o partidos dadivosos— una manera ilegítima de conseguir apoyo electoral.

El clientelismo tiene un hermano cercano: el patronazgo, que se caracteriza por el reparto de empleo público entre los leales, ya sea con el fin de ganar apoyo en una comunidad específica o, en su forma oligárquica, de inclusión exclusiva en la burocracia, en la policía y el ejército de individuos pertenecientes a una aristocracia, una etnia, una comunidad local, con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva. En cualquier caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal: por lo general contienen una apropiación privada de recursos públicos y se contraponen a la autoridad abstracta, impersonal, legal-racional y liberal de lo que se considera el Estado moderno.

Mientras el patronazgo existe en sociedades con inclusión política limitada, el clientelismo es un fenómeno característico de la política plenamente movilizada, donde la distribución de empleos en la administración pública no es suficiente para asegurar ventajas significativas a quienes están en el poder. Sin duda, la expansión de la administración pública y la penetración del Estado en asuntos sociales —fenómeno acusado en todo el mundo a partir de la segunda guerra mundial— llevó a que existiera bastante empleo público para repartir entre redes de lealtad, incluso en sociedades con amplia movilización política. Con todo, para poder llegar en verdad a las masas, son necesarios otros métodos de reparto particularista de rentas del Estado, mucho más amplios que la distribución de empleo. En el clientelismo, cualquier proceso de decisión pública puede ser moneda de intercambio político: desde un acta de nacimiento hasta un permiso de construcción; desde una pensión de invalidez hasta una vivienda pública; desde un proyecto de desarrollo hasta una exención de impuestos.

El clientelismo supone la existencia del patronazgo, pues para poder orientar el sentido de determinado proceso de toma de decisiones de la esfera pública en beneficio de intereses particulares con la perspectiva de obtener beneficios electorales, tiene que existir una relación de jerarquía y lealtad entre los empleados públicos y las autoridades electas, de manera que la carrera de los burócratas dependa de su

disciplina respecto a los políticos o, como en el caso mexicano, ambos ámbitos estén plenamente imbricados.

El clientelismo es una forma autoritaria de intermediación política, pues implica una relación de reciprocidad asimétrica y una utilización de los recursos públicos con fines privativos y excluyentes, de ahí que sea visto con malos ojos, pues se le considera un fenómeno que no corresponde a los presupuestos básicos de la democracia liberal. En esta se supone que los partidos representan intereses y demandas agregadas de individuos que coinciden de manera libre con un programa orientado en términos generales por el bien social colectivo, en un entorno donde la administración pública es profesional y relativamente neutra en términos políticos, pues los criterios de selección personal se basan en el mérito y la evaluación del desempeño, y no en la lealtad y la complicidad política.

Sin embargo, en el clientelismo actual —el que subsiste en muchos países europeos, que es visible en Estados Unidos y que comienza a predominar en México— el énfasis está puesto en los clientes: cómo ganar su voto, mantener su apoyo, administrar su aquiescencia. Esto, en sí mismo, muestra que el balance de poder entre patrones y clientes ha cambiado a lo largo del tiempo. La democratización y la extensión de los derechos de ciudadanía, por un lado, y la burocratización del liderazgo político, por otro, han redefinido el balance de poder entre patrones y clientes, pues ahí donde el voto es secreto y está garantizado, los clientes difícilmente son *forzados* a entrar en el intercambio clientelista si no están dispuestos; más bien, eligen hacerlo para ganar o mantener determinado acceso privilegiado a los servicios públicos. Es más, esta tendencia se acrecienta en la medida en que se trata de categorías más amplias de individuos, grupos u organizaciones que se consideran con derechos para reclamar la focalización de recursos estatales en beneficio privativo.

Los patrones, por su lado, ya no pueden estar seguros de sus bases de apoyo, en tanto que el intercambio es cada vez más voluntario, consensual, y no existen mecanismos legales o autoritarios para garantizar la obligatoriedad de la conducta recíproca. Mientras se garantice el secreto del voto y su cómputo cierto, los vínculos clientelares cada vez más se trasforman en relaciones burocráticas e impersonales, tienden a envolver a categorías completas de personas en los roles tanto de patrones como de clientes, y el forzamiento se vuelve más difícil. Cada vez está más claro que el clientelismo no es nada más que una variante de la política particularista, común en todos los sistemas políticos; de ahí que no se pueda observar al clientelismo tan solo como una patología cultural o una distorsión en el desarrollo político. La comprensión del papel que han jugado las relaciones patrón–cliente en la construcción de la

intermediación política y como una estrategia de solución de los problemas del agente y del gorrón en un Estado determinado, es clave para comprender hacia dónde se puede transformar el clientelismo, de manera que evolucione hacia formas más eficientes de agregación y representación de intereses.

Los intercambios políticos de carácter particularista tienen que ser observados como un problema de oferta y demanda. El lado de la oferta está dado por las circunstancias institucionales que pueden inducir a los líderes de los partidos a adoptar el clientelismo como una estrategia para atraer votos, apoyos y activistas a su bando. Se trata del entorno institucional que propicia la utilización privativa de los bienes públicos.

En primer lugar, para operar el clientelismo necesita de una administración pública altamente politizada y dependiente de los cargos electos, de manera que estos puedan utilizar los recursos públicos en beneficio de intereses privados. Si la administración pública está basada en un *spoil system*, donde la distribución de empleo público depende de los gobernadores de los estados y del presidente de la república, entonces los funcionarios encontrarán racional orientar los recursos y las políticas públicas hacia las clientelas de su patrón político. Si, además, los castigos son débiles o difíciles de aplicar, entonces la conducta se desarrollará sin restricciones. En la medida en que la burocracia se vuelve autónoma, profesional y relativamente neutra, se establecen criterios precisos de aplicación de los programas y el sistema de procuración e impartición de justicia castiga a quienes usan políticamente recursos a su cargo, la capacidad de los políticos que aspiran a cargos de elección popular para utilizar los bienes públicos como moneda de cambio se reduce.

Por el lado de la ideología, entendida como el conjunto de restricciones derivadas de los mapas mentales compartidos que actúan de modo equiparable a las de las restricciones formales, las ideas u otros objetivos que motivan a los políticos a buscar un cargo, son determinantes para fomentar o limitar la utilización del intercambio clientelista como estrategia política. Si lo que impera es un pragmatismo de carácter inmediato que tiene como objetivo principal utilizar el presupuesto estatal como botín, entonces la oferta de beneficios privativos a cambio de apoyo se multiplicará, mientras que si la política se hace con motivaciones más programáticas y con valores éticos más sólidos, entonces predominarán las ofertas generalistas. No existen, sin embargo, estrategias puras y en casi todos los regímenes democráticos subsisten formas particularistas, aunque solo pocas de ellas son ilegales.

Otro elemento ideológico —o cultural, si se prefiere— está en las expectativas acerca de las fuentes de legitimación del poder que históricamente se han desarrollado alrededor de estructuras estatales determinadas. Si, como en México, durante

años el emblema de legitimidad ha sido la capacidad de movilización de masas y estas se movilizaban a cambio de una dádiva o un beneficio particular (regulación territorial, algún subsidio estatal, etc.), entonces la oferta de beneficios excluyentes a cambio de la movilización electoral sigue siendo vista como una estrategia segura, aunque su eficiencia sea cada vez menor y resulte demasiado onerosa. Los partidos políticos tienden a utilizar la estrategia de la oferta clientelista cuando están acostumbrados a disponer del presupuesto sin restricciones y pueden disponer libremente de la distribución de empleo público. El intercambio de beneficios particulares por votos es una estrategia por la que tienden a optar los políticos cuando la tienen a la mano, sobre todo en momentos de gran confrontación.

Una limitación importante de esta estrategia es su costo, en especial cuando no existen los mecanismos de coerción para garantizar su éxito. En la medida que está garantizado el secreto del voto y no existe la posibilidad de manipular los resultados, la incertidumbre en torno a la estrategia se vuelve demasiado grande como para convertirla en dominante.

Por el lado de la oferta, entonces, el clientelismo depende tanto de la existencia de condiciones institucionales que lo propicien, como de mapas mentales compartidos que lo legitimen y lo hagan aparecer viable como estrategia.

El lado de la demanda está compuesto por aquellas circunstancias que hacen a los ciudadanos de determinado lugar más o menos proclives el intercambio clientelar y a garantizar su voto a cambio de beneficios divisibles, como el grado de poder ciudadano —dado sobre todo por el nivel económico—, las capacidades cognitivas de los individuos —por el nivel de estudios—, el acceso a la información, la disponibilidad de espacios de reunión e intercambio de opiniones, la capacidad de organización y de asociación de segundo orden, y para unirse a organizaciones independientes que pueden actuar como catalizadores de la acción colectiva, la participación voluntaria e ideológica en partidos políticos, sin que la motivación sea la de la demanda clientelista, etcétera.

En conclusión, en tanto se desarrolle una burocracia autónoma menos susceptible de ser usada por los políticos en beneficio personal, en que exista un sistema jurídico eficaz para limitar la utilización de los bienes públicos en beneficio privado y en que los ciudadanos adquieran mayor información y queden libres de coerción para entrar en el intercambio clientelista, este pierde eficacia como estrategia política.

LA SITUACIÓN DEL CLIENTELISMO EN MÉXICO

El análisis institucional debe tener, por fuerza, un carácter histórico, pues —como bien ha señalado North (2005: 83)— las ciencias sociales no tienen nada comparable a los genes, protones, neutrones o elementos para construir sobre ellos. Toda la estructura que constituye los fundamentos de la interacción humana es una construcción de la mente humana y ha evolucionado a través del tiempo en un proceso incremental; la cultura de una sociedad es el agregado acumulado de creencias e instituciones sobrevivientes. De ahí que sea necesario entender la pervivencia de formas clientelistas específicas en México como resultado de una historia política determinada, y no solo como producto de determinadas conductas aisladas en el tiempo.

La política mexicana ha estado, históricamente, marcada por el patronazgo y el clientelismo. México heredó de España la concepción del Estado como patrimonio privado. El reparto del empleo público y el intercambio de favores privativos y protección a cambio de apoyo político definieron la construcción del Estado.

El régimen posrevolucionario no modificó su carácter patrimonial, basado en redes de patronazgo y clientelismo. Por el contrario, estas se fortalecieron al grado de que se le puede definir como un régimen en el cual los intercambios personales definían tanto las relaciones políticas como el desempeño económico, una coalición redistributiva que generó unas instituciones de consolidación, con las cuales los miembros de la coalición que había obtenido el poder durante la lucha armada y sus socios mejoraron su posición de manera progresiva, en detrimento de los actores excluidos de ella.

Pero se trataba de un régimen ampliamente inclusivo que, además, en 1938 había hecho un nuevo acuerdo por el que quedaron incluidas en las redes de reciprocidad política los sindicatos y las organizaciones campesinas, aunque en una situación de subordinación respecto a la burocracia surgida del reparto del empleo público entre las redes de lealtad establecidas con la creación del partido del régimen.

Construido sobre las experiencias históricas de poder de la sociedad mexicana, el régimen posrevolucionario articuló a las diversas expresiones de la desigualdad del país en un sistema de intermediaciones institucionalizadas que constituyeron una suerte de *clientelismo de Estado*. Así, se consolidó un sistema de relaciones en el que los distintos grupos sociales promovían sus intereses, con reajustes continuos en los que median los poderes públicos, en un equilibrio del que todos sabían que dependía la estabilidad política que les servía de base; la interlocución se realizaba a través de organizaciones clasistas reconocidas jurídicamente por el Estado y, en el

fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y de tratar lo que tocaba a sus intereses.

Una vez consolidado el presidencialismo de la época clásica del régimen del PRI, los grupos de lealtad política se articulaban en torno a parcelas determinadas de rentas del Estado (una secretaría, una empresa paraestatal, el gobierno de un Estado, una presidencia municipal) mientras que los programas sociales y las dádivas directas se utilizaron como mecanismo de inclusión de las masas en la política. En unos tiempos en los que el voto no contaba, la movilización de multitudes a través del acarreo de clientelas, con frecuencia formadas por los más pobres y a cambio de la comida del día, se convirtió en la representación ficticia del apoyo popular.

El intercambio clientelista de favores privativos por apoyo político se hacía de manera piramidal y aunque los votos no se contaran, sí contaba el movilizar electores, en unas circunstancias en las que sin esto casi nadie hubiera votado, pues de antemano se sabía quién iba a resultar electo. Así, aunque no existiera competencia electoral real, la movilización de electores a cambio de beneficios derivados de la política o de simples limosnas fue una práctica tradicional de la política mexicana.

Cuando comenzó a aumentar la competencia electoral, la capacidad de movilización clientelista y la utilización de las distribuciones presupuestales para garantizar el apoyo se convirtieron en instrumentos de parcialidad y fueron elementos de falta de equidad electoral. Y la lucha por las clientelas, una vez reducida la capacidad del régimen para repartir rentas de manera por completo arbitraria, fue uno de los ejes de la ruptura del PRI en 1988.

El clientelismo es utilizado hoy en México todavía de manera muy amplia y en formas poco refinadas. Si bien una parte de las relaciones clientelistas existentes se parecen a las formas pervivientes del fenómeno que se da en países como España o Italia —donde los programas sociales específicos son utilizados en ocasiones para comprometer cierto apoyo o evitar perderlo—,¹ en otros casos se trata directamente de compra de apoyo electoral por medio de regalos y dádivas.

De los tres partidos relevantes, dos —el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— tienen en su repertorio estratégico bien arraigado el manejo de clientelas y la utilización de recursos públicos para movilizar políticamente. El tercero, el

1. En España, durante los años ochenta, el Programa de Empleo Rural, un subsidio a los jornaleros desempleados otorgado a cambio de jornadas de trabajo municipal, se utilizó de manera clientelista, pero con un carácter peculiar: como eran los alcaldes los que firmaban las peonadas que el programa debería pagar, estos firmaban con frecuencia peonadas inexistentes para evitar que los jornaleros a quienes no les habían hecho el favor votaran contra ellos en las elecciones siguientes.

Partido Acción Nacional (PAN), proviene de una tradición más ideológica y sus cuadros no tenían experiencia, hasta muy recientemente, en el manejo del presupuesto con fines de intercambio político privativo. De ahí que en su repertorio estratégico el manejo de clientelas esté menos arraigado, aunque esto no quiere decir que no lo utilicen, pues en la medida en la que han tenido acceso a decisiones sobre recursos y programas, sus operadores políticos se han adaptado a la dinámica de la oferta y la demanda clientelar. Mientras sea posible que los gobernantes electos puedan disponer del empleo público y de los recursos con pocas restricciones, entonces la estrategia clientelista queda a la mano y es utilizada con independencia del partido político al que se pertenezca.

La eficacia de la estrategia clientelista es mayor en aquellos ámbitos en los que es más probable controlar el comportamiento electoral de los individuos y donde perviven las relaciones de protección y dominación de carácter personal. En las comunidades pequeñas o en los barrios marginales, donde existe un conocimiento personalizado, puede ser que el compromiso moral o la posibilidad real de represalia hagan más probable la reciprocidad del intercambio; así, la estrategia clientelista, en tanto se ha desarrollado el voto secreto y la autonomía de los organismos electorales, ha dejado de ser preponderante, como lo fue durante los años del nacimiento de la competencia electoral, para convertirse en focalizada, más utilizada en las elecciones locales —sobre todo en las municipales, pero también en las de gobernadores de los estados con mayor marginación— que en los comicios federales, aunque, de nuevo, no existen estrategias puras tampoco en estas últimas.

El clientelismo resulta una estrategia apropiada para ganar el voto en ámbitos reducidos, con poca concentración de población, pues ahí donde las concentraciones poblacionales son muy grandes, la capacidad de llegar a los electores a través de relaciones de reciprocidad personal es muy limitada. El precio por voto de las campañas de comunicación masiva es mucho menor que el de los votos conseguidos por medio de ofrecimientos materiales, por pago en efectivo o por el otorgamiento de favores.

LA EVIDENCIA EMPÍRICA

No abundan los estudios que expliquen cómo opera en la realidad en México el proceso de demanda y oferta clientelista y que brinden un panorama real de la incidencia de estas prácticas, ni desde la perspectiva demoscópica ni desde la estadística de las agencias encargadas de combatir las formas delictuosas de clientelismo, tanto las vinculadas a la utilización partidista de los programas sociales como a otras formas de compra y coacción del voto.

El estudio más completo con el que se cuenta se llevó a cabo después de las elecciones de 2000 por un equipo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), auspiciado por el Instituto Federal Electoral (IFE). Blanca Elena del Pozo y Ricardo Aparicio hicieron una investigación que pretendió reflejar el fondo del intercambio clientelista y sus consecuencias sobre el ejercicio del voto libre y secreto. Sus conclusiones resultan especialmente interesantes para el objeto de este ensayo.

De acuerdo con el estudio, se puede concluir que si bien el PRI optó en 2000 en amplias zonas por una estrategia clientelista de movilización electoral, esta no fue suficiente para evitar su derrota (aunque tal vez fue decisiva para que pudiese retener a su electorado de base) (Del Pozo y Aparicio, 2001: 6–7).

El estudio también sugiere que las campañas de compra de votos por parte del PRI y de los antiguos partidos de oposición se pudieron haber neutralizado mutuamente y con ello tal vez hicieron que su eficacia resultara imperceptible. El hecho es, empero, que la estrategia sigue siendo utilizada y que ha sido incorporada a los repertorios estratégicos de los partidos antes excluidos del poder, los cuales echan mano de ella en cuanto tienen recursos para aplicarla.

Sin duda, las prácticas clientelistas están. Subsisten a pesar de su cada vez mayor ineficacia, con toda su carga de intento de control subordinado de los votantes, de acto de dominación. En 2004, tanto en Veracruz como en Oaxaca, las inconformidades más importantes en las que basaron sus pretensiones de nulidad los partidos, se basan en actos de clientelismo, en su forma delictiva de compra y coacción del voto. Sin embargo, es imposible determinar si esas prácticas tienen un peso relevante en el resultado final de la elección y es muy difícil fincar responsabilidades penales a individuos específicos por llevarlas a cabo. El fallo del Tribunal Electoral respecto a la elección presidencial de 2006 confirma esta apreciación, lo mismo que los informes mensuales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), donde se señala que de las 1,245 averiguaciones previas abiertas en torno a las elecciones de 2006, solo se ha ejercido la acción penal en 62 casos, correspondientes a 6% del total.

No toda estrategia clientelista es delictiva, pero sí lo son aquellas prácticas que impliquen la utilización de programas y recursos públicos a favor de un determinado partido o de candidatos y también lo son la compra de votos —aunque no se haga con recursos públicos— y la coacción que viole la libertad y el secreto del sufragio. Esta cuestión se abordará más adelante.

Si bien la oferta clientelista persiste, sobre todo en la medida en que los políticos pueden echar mano de los ingentes recursos que esta implica cuando se pretende que tenga cierto grado de eficacia, el lado de la demanda se ha modificado. Subsisten

individuos y comunidades que exigen que los políticos les *den algo* a cambio de su voto, pero también se ha extendido la percepción de que si los candidatos ofrecen, hay que aceptar, aunque a la hora de la elección el voto es secreto. Esta visión, más cínica, contrasta con los reductos en los cuales la obligación recíproca implica un compromiso moral que debe ser cumplido (Del Pozo y Aparicio, 2001).

De cualquier manera, parece ser que el sentimiento anticlientelista es fuerte entre los ciudadanos mexicanos, aun entre aquellos que viven en comunidades rurales pobres. Al parecer, al menos entre los estratos menos marginados y más politizados a los que llegaron las entrevistas del estudio FLACSO-IFE, el frenesí de las ofertas clientelistas que han creado mucho ruido en las contiendas electorales durante los últimos años, ha tenido una recepción helada por parte de los supuestos beneficiarios. Contra el prejuicio común, los residentes de las áreas rurales marginadas tienden a rechazar los intentos dirigidos a despojarlos de sus derechos al sufragio a cambio de favores materiales.

Por lo tanto, las entrevistas confieren verosimilitud a la hipótesis de que, en el México contemporáneo, las estrategias clientelistas de movilización electoral se estrellan contra barreras gruesas de normas democráticas hostiles a la comercialización de los derechos políticos (Schedler, 2004b: 93).

El debate sobre el clientelismo electoral con frecuencia da por hecho que los electores pobres son víctimas fáciles de la compra de votos. El estudio sugiere que esta suposición carece, en México, de bases sólidas para ser sustentada. Incluso la encuesta de FUNDAR, Probabilística y Berumen (2006), referida a solo cuatro estados con elecciones de gobernador (estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz), así como muestra la persistencia de intentos de utilización de programas sociales con fines electorales, también arroja datos de los que se puede deducir la ineficacia de la estrategia clientelista, incluso entre los más pobres, beneficiarios de programas sociales.

Los estereotipos acerca de los votantes pobres y sus imperiosas necesidades físicas conciben el clientelismo como una empresa movida por la demanda: familias y comunidades que ofrecen su voto al mejor postor. Sin embargo, las entrevistas del estudio de FLACSO-IFE ponen en tela de juicio las suposiciones acerca del espíritu comercial de los pobres, de su disposición espontánea a vender su derecho al sufragio al mejor postor. Recibir un saco de cemento es una cosa y votar por el donador es otra muy distinta. Los patrones pueden hacer ofertas clientelares que los ciudadanos pueden rechazar. La existencia del voto secreto ha cambiado, en muy poco tiempo, la relación de poder entre las comunidades pobres y los políticos en busca de apoyo.

El voto se ha institucionalizado como derecho que reclaman los ciudadanos, incluidos los más pobres. Cada vez más, en los ámbitos donde —según el tópico— deberían sobrevivir los compartimientos políticos de carácter comunitario y la reciprocidad basada en relaciones de dominación de carácter personal, la acción individual de votar se está convirtiendo en un “uso y costumbre”, como dicen Willibald Sonnleiter y Juan Pedro Viqueira sobre las elecciones de 2004 en Chiapas:

La clave de estas elecciones, en las que todos dicen haber ganado, parece radicar en el uso que los ciudadanos chiapanecos hicieron de su voto: lo utilizaron en gran medida para castigar a los gobiernos municipales ineptos o corruptos [...] Los electores han aprendido [...] a exigirles a sus gobernantes cuentas claras (2004: 8).

Esta conclusión coincide con los resultados del estudio FLACSO-IFE y con otras encuestas, como las del *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006), pues si se bajan las cifras agregadas a nivel individual, los datos de las encuestas de opinión tienden a confirmar la relativa falta de eficacia de la compra de votos. El intercambio clientelista encuentra en el secreto del voto y en su vigilancia adecuada un obstáculo importante para realizarse. Incluso en la encuesta de FUNDAR, de la que no se pueden sacar conclusiones generales por tratarse solo de una muestra de cuatro estados en elecciones para gobernador, la eficacia de la estrategia de intercambio clientelista muestra su falta de eficacia, además de aparecer con una incidencia bastante reducida.

Si bien, al igual que en la encuesta de FUNDAR, en el estudio patrocinado por FLACSO-IFE se puede observar la pervivencia de una percepción de conducta apropiada basada en la gratitud por la ayuda recibida (“Que vote por quien lo ayudó por agradecimiento”, “como él me hizo el favor, pues tengo que hacerlo”, Del Pozo y Aparicio, 2001: 293 y 279) y algunas declaraciones indican claramente que la retribución de favores pasados es más que un compromiso moral: es una relación social respaldada por relaciones de poder (“ahí está el poder, el favor del individuo... ya fue comprometido por el compadre, o sea tenía la necesidad de hacerlo”, Del Pozo y Aparicio, 2001: 280), también se refleja en las entrevistas que los receptores potenciales de transferencias o servicios unilaterales pueden encontrar varias maneras de evitar o esquivar las demandas de reciprocidad.

El rechazo del regalo para evitar la reciprocidad asociada a él, la consideración de que la conducta recíproca es proporcional a la importancia del bien recibido, lo que hace que los regalos pequeños no sean considerados como productores de obligación

alguna, etc. (“Si hay regalo, pues uno lo acepta y ya”, Del Pozo y Aparicio, 2001: 269). No son, en contra de lo que el lugar común repite, escasas las respuestas que muestran que los votantes evaden sus supuestas obligaciones de retribución al replantear su concepción de los beneficios que reciben como derechos más que como favores. Adoptando la perspectiva de los contribuyentes, a veces llegan a la conclusión de que son ellos mismos quienes pagan la mayor parte de los presuntos favores que reciben (“No es favor... es un engaño, es una forma de engañar a la gente, pero nos dan lo que nos quitan, nunca regalan nada, no es regalo, no es ayuda... lo regresan por lo que nos quitan, de impuestos... con ese mismo dinero nos están regresando cualquier pendejada”, Del Pozo y Aparicio, 2001: 113).

En el estudio se puede encontrar también una tendencia a observar la conducta de intercambio del voto por favores como una conducta de los otros, no de los entrevistados. Aunque se reconoce la existencia del contrato clientelista, prácticamente ninguno de los entrevistados se reconoce como parte del acuerdo; siempre son sus vecinos.

Lo más interesante del estudio es la recurrencia de las respuestas en las que se pondera ampliamente la libertad del sufragio. Cuando se les pide que den su apreciación personal de la compra de votos o cuando se les pregunta acerca de sus propias reacciones a las ofertas clientelistas, los entrevistados expresan un compromiso sistemático, incluso apasionado, con el ideal democrático de la autonomía personal (“está violando la libertad que se tiene para votar, está mal y eso parece hostigamiento”, Del Pozo y Aparicio, 2001: 283).

Muchos perciben la venta de sus derechos políticos como un ataque a la dignidad personal. Si alguien vende su voto, no está vendiendo un producto material; se está vendiendo a sí mismo. Intercambiar los derechos electorales por beneficios materiales, sugieren, es un acto de autoesclavización (“si hay dignidad... defiendes tus ideas”, “si tiene dignidad va a decir que no, yo prefiero buscar trabajo en otro lado”, Del Pozo y Aparicio, 2001: 286 y 295).

El estudio FLACSO-IFE corresponde a las elecciones de 2000, mientras que la encuesta de FUNDAR se llevó a cabo después de elecciones a gobernador. Sería necesario impulsar otra investigación de campo con entrevistas a profundidad para analizar si en las elecciones de 2006 hubo un retroceso respecto al debilitamiento de la coacción clientelista del voto, pero no existen indicios, ni en los informes de la FEPADE, ni en las conclusiones del Tribunal Electoral, que hagan suponer conclusiones diferentes a las del estudio aludido en la conducta de los electores durante la campaña y las elecciones federales de ese año.

En principio, los partidos y los candidatos cuentan con dos medios para hacer que los votantes celebren (y respeten) el contrato clientelista: normas sociales y poder. Pueden transformar regalos en votos mediante la fuerza de las obligaciones sociales o mediante el monitoreo directo y la coacción. El primer caso depende de lo que la gente concibe como conducta apropiada. Funciona en la medida en que los votantes creen que recibir bienes materiales les exige una muestra de gratitud en la casilla de votación. El segundo se basa en la posibilidad de monitorear al votante; en la medida en que el voto es secreto y que se cree que es secreto, la coacción fracasa.

Del estudio FLACSO-IFE se puede concluir que hay que atacar sobre todo el problema de la compra y coacción del voto desde el lado de la oferta, a través de la vigilancia estricta sobre la utilización de los programas sociales y por medio de una fiscalización sólida de los gastos de los partidos para evitar el uso de recursos para el reparto de dádivas y beneficios materiales, aunque la estrategia clientelista parece mostrarse como poco eficaz para obtener resultados electorales. Sobre todo por ser excesivamente costosa y poco proclive de ser monitoreada en sus resultados.

Desde el lado de la oferta, la profesionalización de la administración pública y su progresiva neutralidad política son elementos que contribuirán a que el fenómeno de la compra del voto a través del desvío de recursos públicos se pueda llevar a la práctica. Sin embargo, la ley prohíbe la compra del voto incluso con recursos no provenientes de programas públicos. Desde luego, buena parte del dinero con el que cuentan los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña es dinero público, pero aunque la compra se realizara con fondos de origen privado, el asunto es que la conducta es reprobable por lo que tiene de atentado en contra de la libertad de elección de los ciudadanos y por lo que implica como relación de dominación autoritaria, que convierte un derecho individual en un intercambio mercantil. De ahí que la conducta punible sea la oferta clientelista. Este es el terreno de la FEPADE y de los tribunales. Sin embargo, el IFE tiene un papel importante en la prevención y en la colaboración para que los delitos sean denunciados. Un problema importante al que habrá que darle seguimiento es el de los recursos ilegales de origen privado, incluso provenientes de la delincuencia organizada, que pudieran entrar en las campañas políticas y destinarse a gasto clientelar.

Desde el lado de la demanda, es importante reconsiderar el prejuicio de que los pobres no valoran sus derechos políticos y que son fácilmente susceptibles de vender su voto por favores. El estudio del FLACSO-IFE demuestra que los valores democráticos han penetrado incluso en las zonas marginadas y de pobreza extrema, ahí donde se pensaría que el voto puede ser moneda de cambio. Sin embargo, se debe seguir haciendo un gran esfuerzo de educación cívica y de información política para reforzar

las conductas políticas independientes que ya se han abierto paso entre la población mexicana.

La compra del voto, tal cual, entendida como el ofrecimiento o la solicitud de dinero a cambio del voto, según el estudio, apenas llega a 5% de la manipulación total del voto; para la elección de 2000 se trató de una práctica de baja incidencia, debido a que los candidatos sabían que se trataba de un delito electoral. Sin embargo, existe una percepción magnificada del fenómeno en la opinión pública, cuestión que debe ser tomada en cuenta para elaborar las estrategias de protección de los programas sociales.

Otra modalidad de manipulación coercitiva del voto es la anulación de la posibilidad de que el elector ejerza su derecho a votar, a través de recoger, ya sea a cambio de dinero o con amenazas, la credencial de elector. Se trata también de una práctica de poca incidencia, apenas 5% de los actos de manipulación del sufragio para 2000, y casi siempre a cambio de dinero: una suerte de alquiler de la credencial. La percepción social de este fenómeno es menor y se cree que se realiza a cambio de regalos o despensas.

El intercambio clientelista basado en la negociación de programas sociales, regularización de predios o servicios públicos, es más importante que las modalidades de compra directa o anulación del derecho a votar, pues según el estudio en 2000 llegó a 24% de los actos de manipulación; no obstante, el mismo estudio señala que la negociación en torno a programas había disminuido, mientras que el intercambio más frecuente se llevó a cabo a cambio de despensas y regalos. Se trata de una estrategia relativamente efectiva, pues el estudio parece indicar que la mayoría de los beneficiarios de los regalos sí votó por el partido que se los dio. El PRI y el PAN utilizaron por igual la estrategia en las elecciones de 2000, mientras que el PRD lo hizo en menor medida.

En cuanto a otras formas de coerción, las amenazas son una práctica llevada a cabo sobre todo en los centros de trabajo, a través de las organizaciones corporativas pertenecientes al PRI y en 2000 representaba 13% de los casos de manipulación del voto, según el estudio. La efectividad de la estrategia es incierta, aunque la percepción de su efectividad se multiplica en la opinión pública.

La inducción religiosa es la forma de manipulación más frecuente, pues equivale a 45% de los casos declarados, aunque la percepción social de su incidencia es muy baja. Esta forma de manipulación ilegal parece favorecer de manera sustancial al PAN, aunque no se trata de una estrategia por la que optan los partidos, sino que se lleva a cabo *motu proprio* por los sacerdotes y ministros de culto. La efectividad de esta forma de manipulación es muy alta, ya que sí influyó en la decisión de votar de 50%

de quienes se habían visto expuestos a la práctica. Se trata de una forma de manipulación que no entra en el intercambio clientelista.

El trasportar a los electores para votar es el medio que utilizan los partidos para asegurar que quienes han sido expuestos a una forma de manipulación cumplan su parte en el intercambio clientelista (la práctica era utilizada por el demócrata Tocqueville para garantizar el voto de sus leales). Si se hace bajo presión, es un delito electoral y su incidencia parece ser mínima, pues no llegó a 1% según Del Pozo y Aparicio. Los tres grandes partidos recurrieron por igual a esta práctica.

A pesar de que el momento en el que los electores se sienten más seguros es cuando están dentro de la casilla electoral para emitir su voto, pues confían en el secreto del sufragio, un porcentaje significativo de los intentos de coacción se llevó a cabo en las casillas (9%), aunque no parece influir ese tipo de presión en el sentido del voto.

Otro tipo de coerción política tradicional en México ha sido la de carácter corporativo, derivación más moderna del clientelismo tradicional y que tuvo especial relevancia durante la época clásica del régimen del PRI, pues los monopolios sindicales protegidos por el estado fueron organizaciones fundamentales para la movilización electoral en los tiempos en las que los procesos electorales tenían mucho de ficción aceptada. Los sindicatos corporativos servían como maquinarias que presionaban a sus agremiados para ir a votar por el PRI. Los líderes locales tenían mecanismos para controlar el cumplimiento del mandato sindical y contaban con el apoyo estatal para ejercer coacción sobre los agremiados rebeldes. Nunca fue un mecanismo 100% eficaz, pero fue suficiente para convertir al llamado sector obrero del PRI en un pilar fundamental de la legitimidad del régimen. Los líderes laborales utilizaron esta función —consustancial al arreglo político— para conseguir posiciones administrativas y cargos de elección popular.

Sin embargo, la coerción sindical comenzó a perder eficacia en la medida en la que los sindicatos perdieron prebendas estatales y se debilitó su control sobre la fuerza de trabajo. Solo en aquellos sectores de la administración pública donde los sindicatos continuaron teniendo el control del sistema de incentivos laborales, la movilización electoral con rasgos de coacción sigue teniendo alguna eficacia.

El caso notable es el del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que controla todo el sistema de incentivos laborales de sus agremiados, en especial de los profesores de primaria y secundaria. Desde la obtención de la plaza, la influencia de la organización gremial en la carrera profesional de los maestros es apabullante. Ya sea para cambiar de adscripción, obtener una promoción a un cargo directivo, lograr una licencia o conseguir una doble plaza, los trabajadores dependen

del sindicato, que intercambia los beneficios por apoyo político. El SNTE es un grupo de presión especialmente relevante, pues al tener los derechos de propiedad de la carrera magisterial ha construido una red de lealtad política coaccionada que puede servir tanto para apoyar a una determinada facción política como para cimbrar los cimientos de cualquier gobierno, con la capacidad de movilización y rebeldía de un gremio de más de 1'000,000 de integrantes.

En lo que se refiere a este trabajo, me interesa plantear una hipótesis que requiere ser probada, pero que puede ser una explicación interesante para entender el papel del Partido Nueva Alianza en las elecciones de 2006. La diferencia entre la votación obtenida por ese partido en la elección presidencial y la de diputados y senadores, es lo suficientemente grande como para intuir la existencia de un voto disciplinado, con algún tipo de coacción corporativa. La diferencia de 1'500,000 votos entre las elecciones legislativas y las presidenciales es significativa para un partido nuevo, que obtiene alrededor de 4.5% en las legislativas, con 1'883,476 votos.

Es muy probable que buena parte de esa diferencia entre las diferentes votaciones responda a la relación corporativa existente entre el Partido Nueva Alianza y el SNTE. Desde la realización de las asambleas para obtener su registro, que se llevaron a cabo con enorme eficiencia en apenas tres fines de semana de 2004, fue evidente que Nueva Alianza se construía como un brazo político al servicio de los intereses del liderazgo del SNTE. Este hecho se podría probar de manera empírica con un análisis de las asambleas y de sus integrantes, lo cual está por completo documentado en los archivos del IFE y es información pública a la espera de una investigación acuciosa.

También se podría trabajar sobre los resultados electorales casilla por casilla y encontrar el vínculo con la red sindical. La hipótesis que planteo es que los líderes locales del Sindicato tienen capacidad suficiente de control laboral para inducir el voto a favor de Nueva Alianza, a través de ofrecimientos de prebendas laborales a cambio de determinado número de votos por el partido en las casillas de los profesores demandantes. En su versión coercitiva, el intercambio corporativo se da al pedir determinado número de votos en determinada casilla, a cambio de no perjudicar laboralmente al agremiado. Los profesores saben que su movilidad laboral depende de su lealtad política a los delegados y líderes sindicales, y cumplen la parte que les corresponde del arreglo, porque en pequeña escala el cumplimiento es de fácil monitoreo. Si a un profesor concreto se le pide, por poner un ejemplo, que para obtener el aumento de horas de clase que ha solicitado es indispensable que en la casilla donde vota aparezcan los votos de él y de sus familiares, es fácil monitorear el cumplimiento del contrato clientelista, ya que el caudal de votación del partido es lo suficientemente reducido en cada casilla como para saber si los votos comprometidos

aparecen o no. El control del cumplimiento del acuerdo se beneficia por el reducido tamaño de la votación del partido.

Esto le permitió al liderazgo sindical demostrar el cumplimiento del pacto político establecido con el candidato Felipe Calderón, pues es muy probable que del 1'000,000 de votos de diferencia que existe entre la candidatura presidencial de este y la votación legislativa del PAN, buena parte provengan del 1'500,000 votos que dejó de recibir el candidato de Nueva Alianza respecto a sus legisladores. Para probar o refutar lo dicho, bastaría con una revisión distrito por distrito de la votación de ambos partidos y cruzar esos resultados con las zonas de mayor y menor influencia del SNTE. Una investigación de estas características podría servir para comprender los mecanismos existentes de coacción política en México.

LA JUSTICIA ELECTORAL

La legislación mexicana se ha ocupado, desde 1990, pero sobre todo desde 1996, de tipificar como delitos distintas prácticas clientelistas, tanto las relacionadas con la utilización partidista de los programas y recursos públicos como las destinadas de manera directa a la compra o la coacción del voto. La ley considera delictuosa una serie amplia de conductas políticas. Sin embargo, la experiencia de los últimos procesos electorales muestra que la eficacia de la autoridad encargada de perseguir los delitos electorales e instruir su castigo es muy baja. La FEPADE ha sido incapaz de llevar a los tribunales un número relevante de casos. El asunto debe ser entendido desde diversas perspectivas.

Por lo que toca a la protección del derecho penal a los programas sociales, los medios que pueden lograr la compra y coacción del voto, así como las desviación de recursos públicos de manera ilícita, están enumerados en las fracciones III, VI, VII, IX, XI y XIII del artículo 403; fracciones VI y XI del 405; I y V, del 407 del Código Penal Federal. La intención es sancionar a todas aquellas personas que puedan concurrir como sujetos activos en estos delitos.

El artículo 403 indica que se impondrán de diez a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años a quien haga proselitismo o presione de manera objetiva a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar su voto; a quien solicite votos por paga o dádiva, promesa de dinero y otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; a quien el día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho ciudadano a emitir su voto en secreto; a quien el día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, a fin de coartar o

pretender coartar su libertad para la emisión del voto, y a quien obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de determinado partido político o candidato. En este artículo, el Código Penal Federal pretende castigar el intercambio clientelista tanto desde el lado de la oferta como del de la demanda.

El artículo 404 dice que se impondrá multa hasta de 5,000 días a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan de manera expresa al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto. Este es un tema al que se debe prestar atención, puesto que durante el proceso electoral de 2003 hubo denuncias específicas en contra de varios ministros de culto por haber cometido el delito electoral así tipificado, aunque no se ejerció acción penal en contra de ninguno de ellos. En el proceso electoral de 2006 no se registraron denuncias significativas por este tema.

En cuanto a los funcionarios electorales, el artículo 405 establece que se impondrá de 50 a 200 días de multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que, en el ejercicio de sus funciones, ejerza presión sobre los electores y los induzca de manera objetiva a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

Por lo que toca a los candidatos y funcionarios de partido, el artículo 406 dice que se impondrán de 100 a 200 días de multa y prisión de uno a seis años a cualquiera de ellos que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados, u obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña.

La conducta clientelista de los servidores públicos es punible, de acuerdo con el artículo 407, con multa de 200 a 400 días y prisión de uno a nueve años cuando se obligue a los subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato; cuando se condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato; cuando se destinen, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo, tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o cuando se proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o

a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

El artículo 412 establece que se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios de carácter público. En la comisión de este delito no existe el beneficio de la libertad provisional, por lo que es el único de los delitos electorales relacionados con las prácticas clientelistas que es considerado grave.

Sin embargo, los delitos relacionados de manera más directa con la compra y coacción del voto son difíciles de probar. Sin duda, esta es una de las principales razones de la falta de efectividad de la FEPADE. En la medida en la que los afectados son a la vez beneficiarios del intercambio clientelista, la posibilidad de que existan testigos de cargo es muy baja. Por otro lado, muchas veces las denuncias las hacen los partidos contendientes como parte de una estrategia política de presión para crear un clima de opinión favorable a sus intereses, pero no son capaces de documentar con precisión sus dichos. Empero, es sin duda la falta de autonomía política de la fiscalía una de las razones más importantes de su pobre desempeño.

Un ejemplo ya mencionado: cuando en 2003 el partido México Posible denunció al obispo de Querétaro por llamar a votar contra ese partido por promover el aborto, la FEPADE decidió no ejercer la acción penal por razones estrictamente políticas, acordadas con la Subsecretaría de Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, que tampoco tomó medidas administrativas contra el sacerdote infractor. La Procuraduría General de la República (PGR), de la cual depende la FEPADE, es en México una dependencia del poder ejecutivo y sus incentivos son, en primer término, políticos, pues el nombramiento de la fiscalía lo hace el procurador, cargo que a pesar de pasar por la aprobación del Senado, tiene una dependencia jerárquica con el presidente de la república, quien lo puede remover libremente. Se trata, así, de un encargo político para ejercer una función de fiscalía en delitos con intencionalidad política. De ahí que este órgano tenga incentivos débiles para actuar con energía e imparcialidad.

En cuanto al derecho administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), en su título quinto, capítulo único, dispone las faltas administrativas y sanciones correspondientes a ellas que pueden cometer observadores, organizaciones de observadores, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, agrupaciones políticas y partidos políticos nacionales.

En el proceso electoral de 2003, se presentaron diversas quejas en contra de partidos políticos por supuestos actos de presión o coacción del voto, pero ninguno resultó fundado. Asimismo, se presentaron diversos procedimientos en contra de

funcionarios públicos por supuestos desvíos de recursos públicos a favor de un candidato o partido político; sin embargo, en estos casos el Consejo General del IFE se declaró incompetente para conocer de los mismos, en función de que no cuenta con atribuciones para sancionarlos, no obstante, se dio vista al Ministerio Público en todos los casos. También se presentaron dos quejas contra ministros de culto, de lo cual se le dio vista a la Secretaría de Gobernación con el expediente correspondiente. En ningún caso se impusieron sanciones ni la FEPADE ejerció acción penal.

Por lo que toca al derecho electoral, la regulación de la coacción del voto como causa de nulidad se encuentra prevista en el artículo 75 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral. De acuerdo con este artículo, las causales de nulidad de la votación recibida en una casilla se refieren sobre todo a hechos allí ocurridos durante la jornada electoral. Es decir, la posibilidad de que actos de coacción del voto sean causa de nulidad de la elección se restringe al día de la elección y a lo ocurrido dentro de la casilla. En la elección de 2006 fueron muy pocos los casos en los que se declaró la nulidad de la votación en casillas por esta causal.

Si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha anulado elecciones en dos estados con el criterio de nulidad abstracta, que toma en cuenta los actos de compra y coacción del voto y de utilización privilegiada de los medios públicos de comunicación en beneficio de un partido determinado, en el caso de la elección presidencial de 2006, el mismo tribunal consideró que no era posible determinar el peso de estos actos en el resultado y, por lo tanto, solo los mencionó en su resolución y declaró válida la elección.

En el terreno administrativo, el principal instrumento con el que cuenta el IFE para sancionar la utilización clientelista o ilícitos de los recursos de los partidos políticos es el proceso de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos. Los casos paradigmáticos de los llamados Amigos de Fox y *PEMEXgate*, muestran cómo una fiscalización adecuada de las cuentas partidistas puede llevar a sanciones serias. Lamentablemente, las multas al PAN y al PRI por estos hechos no se vio complementada con consignaciones judiciales de los implicados, salvo en el caso del ex director de PEMEX, Rogelio Montemayor, y algunos otros funcionarios.

Las experiencias electorales de los últimos años muestran que se ha avanzado mucho en la fiscalización de los recursos de los partidos y en la capacidad del Tribunal para anular elecciones cuando han existido elementos sobre la parcialidad de la utilización de recursos públicos con fines partidistas, pero en el terreno de la justicia penal falta mucho por recorrer. Sin duda alguna, la reforma de la justicia electoral forma parte de la reforma pendiente del Ministerio Público en general,

pues su imparcialidad y eficacia estarán en duda mientras este sea una dependencia del poder ejecutivo.

CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN

El intercambio político clientelista subsiste en México de manera extendida, pero ha adoptado formas nuevas, que expresan una nueva relación de fuerza entre los patrones y los clientes. Los electores no son ya, en prácticamente ningún rincón del país, objeto fácil de la coacción clientelar ni intercambian su voto por dinero o favores sin mediar su voluntad y un cálculo racional. Este hecho dificulta la sanción jurídica de las conductas implícitas en este tipo de relación, pues en la medida en que se establecen a partir de un mutuo acuerdo, la posibilidad de probar el ilícito es remota. Aun cuando se puede poner en duda la imparcialidad y la eficacia de la FEPADE, es innegable la dificultad para determinar la comisión de delitos cuando la parte agraviada es, a la vez, cómplice del infractor.

La oferta clientelista es una estrategia cara e ineficiente, en la medida en la que se carece de medios eficaces para garantizar el cumplimiento del acuerdo ahí donde el voto es secreto y la elección está garantizada. De ahí que como estrategia para conseguir votos esté en remisión, aunque lejos de haberse dejado de practicar. Todos los partidos incurren en este tipo de conductas, y en su práctica puede ocurrir que se neutralicen mutuamente y que sus efectos sobre los resultados finales de la elección sean imperceptibles. Una práctica ineficiente se puede mantener en el repertorio estratégico de los actores tan solo porque está a la mano o corresponde a una manera tradicional de hacer las cosas. No basta con que la eficiencia de la práctica sea baja para que se abandone. Es necesario que la percepción de los actores se modifique y, sobre todo, que deje de ser un recurso del cual se puede echar mano con facilidad.

Se trata de una estrategia mucho más a la mano en elecciones locales y con posibilidades de éxito sobre todo en comicios municipales. Sin embargo, ha sido utilizada en elecciones para gobernador y en la pasada campaña electoral para presidente. Es difícil pensar que los hechos derivados de estrategias orientadas a comprar o a coaccionar el voto hayan influido de manera determinada en el resultado de una elección presidencial, aun cuando haya sido un resultado muy apretado. Si bien buena parte de las impugnaciones legales y los cuestionamientos públicos se han centrado en el componente clientelista del comportamiento electoral como una de las principales fuentes de irregularidad, el impacto de la coacción clientelista se puede haber distribuido entre los distintos candidatos, de acuerdo con las zonas de influencia de los diferentes partidos.

Es en el terreno de las percepciones, por lo tanto de la legitimidad, donde los hechos de compra y coacción del voto adquieren una especial relevancia. La percepción social, como se ha expuesto, tiende a magnificar la importancia de la oferta clientelista como elemento de manipulación del sufragio. Lo mismo ocurre con los medios de comunicación, que se hacen fácil eco de este tipo de denuncias, y también los observadores electorales centran sus cuestionamientos con frecuencia en ellos. Tal es el caso de Alianza Cívica, que en sus acciones de observación ha puesto el énfasis en este tipo de conductas al hacer sus denuncias o, respecto a la campaña electoral de 2006, el estudio de FUNDAR, que señalaba a 4'000,000 de mexicanos como susceptibles de ser manipulados electoralmente a través de los programas sociales.

Las reformas institucionales pendientes

Buena parte del andamiaje institucional del clientelismo es de carácter informal. Las redes de lealtad política se construyen a partir de vínculos personales de carácter tradicional, como el compadrazgo y los lazos familiares. Sin embargo, las redes burocráticas de reparto de empleo público han sido, desde el porfiriato, un mecanismo privilegiado de control y disciplina política. A fin de acabar con la manipulación política de los programas públicos y con la orientación particularista de los recursos públicos, es necesario llevar a cabo una serie de reformas institucionales para modificar el sistema de incentivos de la política mexicana.

La desaparición del monopolio político rompió con muchos de los mecanismos informales de reparto clientelista. En la medida en que la distribución de beneficios sociales dejó de hacerse a través de las redes de las organizaciones rurales leales al régimen, el clientelismo dejó de tener un carácter *estatal*, para ser también pluripartidista. Hoy, la utilización particularista de los recursos públicos depende del partido que gobierne en determinado ámbito, estatal y municipal, mientras que la extensa vigilancia social, la capacidad fiscalizadora del IFE, la vigencia de la LFTAIP, la existencia del IFAI y los programas de blindaje y prevención de la FEPADE, y la posibilidad de anulación de elecciones ejercida por el Tribunal Electoral, han hecho que la utilización partidista de los programas federales sea cada vez más reducida o esté mediada por determinadas autoridades locales.

Sin embargo, las prácticas clientelistas están todavía muy arraigadas en los mapas mentales, en las ideologías, de los actores políticos mexicanos. A pesar de que ha remitido, existe demanda clientelista y, por supuesto, oferta como producto de una manera de entender la política subsistente en el imaginario social del país. En ese

terreno el efecto de las instituciones formales tiene que incidir, al tiempo que se debe alejar de los operadores políticos la disposición de los recursos gubernamentales.

En tanto el empleo público siga dependiendo en prácticamente todos los niveles de los cargos electos, entonces habrá posibilidad de que los vínculos de lealtad política influyan en la distribución de bienes públicos con fines electorales. Mientras, en cambio, la burocracia y los criterios de ingreso, promoción y permanencia a la función pública sean cada vez más de carácter técnico y de capacidad profesional y no de conocimiento personal y lealtad política, menos utilización particularista de los bienes públicos habrá. Si los cargos electos dejan de tener una relación de patronazgo con respecto a la burocracia de sus ámbitos de dirección y se limitan al nombramiento de los equipos encargados de diseñar las políticas públicas, mientras los equipos encargados de implementarlas están sujetos a un estatuto de profesionalidad y su permanencia en el cargo depende de la evaluación de su desempeño de acuerdo con la ley, entonces las políticas públicas tendrán un carácter más ciudadano, generalista, correspondiente con la idea de una democracia programática.

Así, el primer conjunto de reformas institucionales necesario para generar incentivos negativos para las prácticas de utilización particularista de los programas públicos es el de leyes del servicio público profesional en los ámbitos locales y municipales, al tiempo de que se hace necesaria una reforma profunda a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aprobada durante la primera mitad del gobierno de Vicente Fox y que ya ha demostrado ser insuficiente, pues deja muchos espacios a la discrecionalidad política y no incluye a los maestros ni a los servidores correspondientes a los niveles controlados por los monopolios sindicales regidos por la caduca Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La reforma al servicio público en México está apenas comenzando y la subsistencia del sistema de reparto del empleo público sobre bases de lealtad personal o partidista es la principal fuente de la pervivencia del clientelismo y de la orientación particularista excluyente de recursos públicos y, sobre todo, de la posibilidad de condicionar con criterios de lealtad política el acceso a los programas sociales.

Existen otros paquetes de reformas necesarios. Por supuesto, la legislación electoral a fin de darle más facultades al IFE para la fiscalización del gasto de los partidos, con el objeto de terminar, entre otras, con la más deleznable de las prácticas clientelistas: repartir regalos durante las campañas electorales, limosnas que pretenden condicionar el voto y que son, además de humillantes, caras e ineficientes como mecanismos para conseguir votos. La reforma electoral no abordó de manera novedosa esta cuestión. La creación, en la reforma de 2007, de un órgano técnico encargado de la fiscalización del dinero de los partidos y su utilización durante las

campañas no parece constituir una mejora de fondo al sistema ya existente. Habrá que ver su desempeño a partir de las elecciones de 2009.

En 2007 se emprendieron también reformas electorales encaminadas a reducir el dinero que reciben los partidos para gastos de campaña, acortar de manera sustancial su duración y promover una competencia más programática y menos clientelista. El acceso indiscriminado a los medios de comunicación que ha convertido a las campañas en espectáculos de masas y asimilan a los candidatos y a los partidos a los productos de mercado, han creado nuevas formas clientelistas. La prohibición constitucional para la comercialización de tiempos de radio y televisión con fines políticos es una medida que puede contribuir a elevar la calidad de la contienda y que, sin duda, reduce los requerimientos de dinero por parte de los partidos. La nueva legislación tiene, sin embargo, algunas aristas peligrosas para la libertad de expresión que habrá que limar en el futuro, una vez que sean sometidas a la prueba de la experiencia.

Una de las fuentes subsistentes del clientelismo de Estado en su forma corporativa se expresa en el control político ejercido todavía por los sindicatos. Mientras el SNTE siga siendo titular de los derechos de propiedad del sistema de ingreso, promoción y permanencia del magisterio de todo el país, existirá un mecanismo de control clientelista del voto de los maestros y sus familias.

Sin duda, en el terreno de la justicia electoral, la reforma más importante es la de la autonomía de la fiscalía. Toda la procuración de justicia en México está politizada, por el simple hecho de que el procurador general es un cargo de designación presidencial, por más aprobación del Senado que se requiera, y su remoción es libre. Toda la estructura del ministerio público tiene un sesgo político que, sin duda, se acusa en la FEPADE. La debilidad intencionada de la fiscalía a la hora de perseguir los delitos electorales vinculados a los servidores públicos o a otros grupos de poder, como los curas católicos (los casos de 2003 son paradigmáticos), muestra la falta de autonomía de acción del organismo. Así, como en el conjunto de la justicia en el país, la reforma a la PGR y su transformación en una fiscalía autónoma es un requisito indispensable para hacer más eficaz la procuración de justicia electoral. Por supuesto, la reforma constitucional necesaria en esta materia se debe replicar en las constituciones de los estados.

Dotar de autonomía a la Procuraduría significaría, en primer lugar, que el titular de la dependencia fuera nombrado por el Senado, a propuesta presidencial, por un periodo fijo, con inamovilidad; los fiscales especiales y de distrito deberían ser nombrados por el Senado entre ternas propuestas por el procurador general; los agentes de ministerio público, personal de carrera con un sistema de incentivos que encare-

ciera de manera sustancial la corrupción y la parcialidad; la PGR, tener autonomía presupuestal y administrativa, y convertirse en un cuerpo acusador.

Por supuesto, hace falta una revisión integral de los delitos electorales para ampliar su tipificación, hacer más precisos los criterios que configuran la conducta delictuosa y mejorar los criterios de prueba necesarios para establecer las condiciones de comisión de un delito, sobre todo en lo que toca a la compra y la coacción del voto, tanto con recursos provenientes de los partidos políticos como de los presupuestos públicos.

Por el lado de la demanda, el cambio necesario afecta sobre todo a instituciones informales, prácticas comunitarias y mapas mentales, que constituyen sistemas de relación de la sociedad con la política. Las redes de coacción política tienen más vigor ahí donde existen mecanismos de sanción social a la defección, esto es, en las comunidades indígenas, los pueblos campesinos pobres y las colonias marginadas de las ciudades, donde la gestión de bienes públicos se hace de manera colectiva y la defección tiene costos de monitoreo bajos. Hacia esos grupos vulnerables, solicitantes de protección política, al tiempo que pueden ser víctimas del engaño clientelista, se deben dirigir programas específicos de educación cívica y de difusión de los derechos de los que son titulares.

Sin duda, en la medida en la que los derechos sociales se conviertan en prerrogativas ciudadanas universales, en lugar de programas focalizados de asistencia a los más pobres, su utilización clientelista tenderá a desaparecer. Los programas focalizados son más susceptibles de utilización partidista, aun cuando la incorporación a ellos se rija por criterios técnicos bien especificados; siempre quedan resquicios para la manipulación política de un programa con orientación particularista.

Por último, la justicia electoral, en lo que toca a la protección de los programas sociales, debe ser entendida, más que como una aspiración punitiva abstracta, como un proceso de construcción de reglas del juego que generen incentivos para la competencia programática, en lugar de premiar las conductas clientelistas. Mientras a los partidos les retribuya la movilización de clientelas y tengan a la mano el control arbitrario de los recursos públicos, la equidad electoral basada en el ideal del convencimiento racional enfrentará el obstáculo de la demanda clientelista, basada en la obtención de un beneficio inmediato y particularista a cambio del sufragio. Una sociedad de derechos básicos universales de carácter redistributivo, con un orden jurídico en verdad resguardado, es la única vacuna eficaz contra el clientelismo; es, para decirlo de manera contundente, la única fuente real de justicia electoral.

IV.
DERECHOS:
SOCIEDAD CIVIL,
PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y CONTRALORÍA SOCIAL

CONTRALORÍA SOCIAL Y CONTROL CIUDADANO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Felipe Hevia de la Jara*

Entre los programas sociales y las campañas electorales existe un amplio rango de vínculos que van desde el *pluralismo democrático* —donde los electores pueden premiar o castigar con su voto la ejecución de programas sociales sin temor a represalias—, hasta el *clientelismo autoritario* —donde intermediarios políticos compran votos o amenazan con eliminar programas o apoyos si los electores no votan de cierta forma—, además de una amplia zona gris donde coexisten ambos tipos de prácticas, dependiendo del contexto (Fox, 1994).

En América Latina, en la actualidad, este contexto se caracteriza por dos grandes tendencias. Por un lado, procesos electorales cada vez más disputados, siendo el caso mexicano paradigmático, donde la diferencia oficial entre el ganador y el segundo lugar en las elecciones de 2006 fue de solo 0.56%.¹ En este escenario, puede aumentar el uso electoral de los programas sociales o, como se define en la literatura, el *clientelismo político* —caracterizado como el intercambio de favores por votos (Cornelius, 2002: 14). Ante elecciones cada vez más reñidas, donde la diferencia entre el ganador y el perdedor es mínima, la posibilidad de usar los programas sociales como *moneda de cambio* para conseguir votos parece mantenerse o incluso aumentar.²

* Agradezco los comentarios de Samana Vergara Lope, Jonathan Fox y Ernesto Isunza, así como el apoyo de Christian Gruenberg, Elisa Saldaña, Juan Manuel García, Ramiro Ornellas, Rebeca Barranco y Crispín Gómez, quienes colaboraron con información indispensable para este ensayo. Los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

1. Con la excepción de Colombia, Venezuela y, en menor medida, Nicaragua, las elecciones en la región han tenido que resolverse en segunda vuelta, como el caso de Chile, Costa Rica, Perú, Brasil y Ecuador. En el caso mexicano, además de lo estrecho del margen, ante la negativa de las instancias electorales a realizar un recuento de la votación del 2 de julio de 2006, quedó una sombra de duda sobre la legitimidad de los resultados.

2. La literatura sobre clientelismo político en América Latina es muy amplia, y por lo general analiza los vínculos entre programas sociales y prácticas clientelares. Algunas son más optimistas —en el sentido que el clientelismo político está en retirada, como Cornelius (2002) o Schedler (2004b)—; otras

Por otro lado, existe una tendencia cada vez mayor a fortalecer los programas de trasferencias condicionadas (PTC) de combate a la pobreza como los principales instrumentos de política social; el Programa Oportunidades (ex Progresá) de México y Bolsa Familia, en Brasil, son los casos más representativos de la nueva política social.³ La operación de estos programas, al seleccionar a quién beneficiar y a quién no (focalización); al entregar apoyos en efectivo a las familias (trasferencias económicas), y al establecer corresponsabilidades para recibir los apoyos (condicionamiento de los apoyos), supone espacios de discrecionalidad que pueden ser usados por diversos actores gubernamentales y políticos con fines electorales o patrimonialistas.

Para inhibir y combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones con resultados variables. Estas se conocen en México con diferentes nombres: contraloría social, monitoreo ciudadano, blindaje electoral, auditoría social o atención ciudadana. Cada una tiene diferencias importantes, pero todas apuntan al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la posibilidad de que los ciudadanos puedan exigir respuesta a los gobernantes.

Este ensayo se enfoca en las acciones de contraloría social (CS), definida ampliamente como aquellos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada para la rendición de cuentas, donde los beneficiarios directos de los programas sociales, organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos individuales, vigilan que la ejecución de los programas se lleve según las normas vigentes, con transparencia y honestidad, por medio de mecanismos legales o formales creados de manera expresa para ello. El objetivo es identificar los vínculos entre la CS y la protección de programas sociales en contextos electorales y establecer recomendaciones para fortalecer la capacidad de estos mecanismos.

DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO

Los problemas de desigualdad, inseguridad y pobreza en América Latina, la persistencia del patrimonialismo, la corrupción y el clientelismo en el Estado, y las con-

reconocen cambios importantes en las últimas décadas, pero advierten un largo camino por recorrer, como Fox (1994) y Auyero (1997, 1999). Para una discusión en América Latina, véanse Auyero (1997) y Carrillo y Gruenberg (2006).

3. Los PTC operan en Argentina (Jefes y Jefas de Hogar), Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile solidario), Colombia (Familias en acción), Ecuador (Beca Escuela), Honduras (Asignación familiar), México (Oportunidades), Nicaragua (Red de protección social), Paraguay (Red de protección y promoción social) y Perú (Juntos). Para un análisis comparativo, véase Cohen y Franco (2006).

secuencias sociales de las reformas estructurales, han debilitado la capacidad de las democracias para resolver los problemas que afectan a las mayorías (PNUD, 2004). Para solucionarlos, diversas corrientes teóricas afirman la necesidad de fortalecer a la democracia, integrar a los actores sociales y económicos a la esfera pública, combatir la corrupción y modificar la relación de poder entre la sociedad y el Estado.

Una de las enseñanzas del proceso democrático en América Latina es la importancia de la participación ciudadana y la rendición de cuentas para el fortalecimiento de la democracia (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; PNUD, 2004, Isunza Vera y Olvera, 2006). Esto tiene relación directa con la *gobernanza*, que define la ampliación de lo público más allá de lo estatal, reconoce las limitaciones de los gobiernos para solucionar los problemas, y la necesidad de incorporar actores sociales y económicos para lograr procesos de desarrollo sostenibles (Bresser, Pereira y Cunill, 1998), y con las perspectivas que rescatan la importancia de incluir la voz y acción de los pobres para mejorar la provisión de servicios, como una forma de disminuir las asimetrías de poder entre los proveedores y los usuarios (Llerenas Morales, 2006). Los países de la región, además, han firmado las convenciones contra la corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), en las que se explicita la necesidad de incluir a la ciudadanía en el combate a la corrupción.

En México, la necesidad de incluir a la ciudadanía en el control y vigilancia de los programas sociales no es reciente, y ha tenido como principal motor el combate a la corrupción y la discrecionalidad del gobierno. En política social, se puede remontar al desarrollo de los programas hacia el campo, en especial los programas comunitarios de abasto de CONASUPO que duran hasta el día de hoy (Fox, 2005), o la estrategia comunitaria de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social–Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (IMSS–Coplamar), que ha sufrido sucesivas transformaciones de nombre hasta la actualidad (IMSS–Oportunidades). La política nacional de planeación democrática, normada por ley en 1982, es otro ejemplo de cómo el Estado mexicano intentó involucrar a la ciudadanía, pero no fue sino hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) cuando estos procesos recibieron el nombre de *contraloría social*.

La CS se puede definir como las acciones de participación ciudadana institucionalizada orientadas al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas u organizaciones, que promueve una rendición de cuentas vertical / transversal.

Contraloría social como participación ciudadana institucionalizada

La participación ciudadana se define como un tipo de acción política que “expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunill, 1997: 74) o una

[...] forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas [...] La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía (Ziccardi, 2004: 10).

Bajo esta definición, la CS es un tipo de participación ciudadana, puesto que busca que los ciudadanos (organizados o no) puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa —por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc.— o indirecta —por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias.

Ahora bien, lo que caracteriza y diferencia a la CS de otras formas de participación es que, en primer lugar, su intervención en lo público se orienta de manera específica al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Esto le permite trascender en el tiempo a la mera vigilancia de la ejecución de la política y poder ampliar su campo de acción a la planeación y evaluación, siempre que su foco se oriente al control y la vigilancia en estas esferas. Y en segundo lugar, que estas instancias son institucionalizadas, es decir, están reguladas por medio de normas legales como leyes, reglas de operación, lineamientos, etc; esto permite distinguir a la CS de otras formas de participación ciudadana orientadas al control social, pero que no se realizan por causas formales o institucionales, como las acciones directas, tomas de oficinas o espacios públicos, o los plantones.

Contraloría social como rendición de cuentas

La CS se define también como un tipo de rendición de cuentas, en concreto, de tipo vertical. *Rendición de cuentas* (RDC) es la traducción de lo que se conoce en el mundo anglosajón, y en la literatura, como *accountability*,⁴ y se refiere en términos generales

4. Isunza Vera (2004: 4-25) afirma que ambos conceptos tienen un origen etimológico común, del latín

a hacer a los sujetos responsables de sus acciones (en este caso, a las autoridades que gobiernan el Estado).⁵ Según Andreas Schedler:

[...] la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (2004a: 12).

La primera dimensión es para la que Schedler construye el concepto de *responsabilidad* —la obligación de responder—, e incluye las dimensiones de información y justificación, esto es, la petición por parte de los representados y la obligación por parte de los representantes de informar y explicar las decisiones que toman. No solo dar cuenta de cuántos recursos se disponen y cómo se distribuyen sino también el por qué de estas decisiones. Esta idea refiere de manera directa a los conceptos de transparencia y acceso a la información, como componentes mínimos y fundamentales de la RDC (Fox, 2006).

Pero no basta con la información sino que se necesita la capacidad de sancionar (*enforcement*) por parte de los representados sobre los representantes. Como plantea Schedler: “A rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (2004a: 19).

El concepto de RDC, además de su evidente carácter relacional, connota una direccionalidad clara: son los representantes quienes deben rendir cuentas a los representados. Por medio de transparentar sus cuentas y hacer públicos sus informes de gestión o auditorías, los representantes informan (y las menos de las veces justifican) a los ciudadanos sobre su accionar. Los ciudadanos pueden o no hacer uso de esa información.

computare, de ahí en inglés se deriva *count*, *account*, *accountability*, y en español cuentas, rendición de cuentas. En términos gramaticales, el verbo *rendir* se define como transitivo —es decir, requiere de dos argumentos para conjugarse. Es un término polivalente, según el *Diccionario de la Real Academia Española*: “junto con algunos nombres, toma la significación del que se añade” y ejemplifica “rendir gracias: agradecer”.

5. La bibliografía sobre la RDC es sumamente extensa, para un resumen véanse Schedler (2004a); O’Donnell (1998); Ackerman (2005); Isunza Vera (2004); Isunza Vera y Olvera (2006); Fox (2006), y Peruzzotti y Smulovitz (2002).

Una parte importante de la literatura especializada en RDC tiene que ver con el establecimiento de tipologías.⁶ La caracterización más utilizada y conocida es la propuesta por Guillermo O'Donnell, que diferencia la RDC horizontal y vertical. La primera alude a los mecanismos formales, de pesos y contrapesos existentes en los sistemas políticos contemporáneos —parlamento, agencias especializadas, etc.— y la segunda a la capacidad de los ciudadanos —por medio del voto— a castigar o premiar a sus gobernantes.⁷

Sobre esta distinción, varios autores han estudiado los tipos de RDC vertical; quizá la más importante sea el desarrollo de la RDC social, propuesta por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz y definida como:

[...] un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control (2002: 32).

Teniendo en cuenta estas metáforas espaciales, Ernesto Isunza Vera establece una cuarta categoría: la RDC transversal, definida como los

[...] mecanismos que, si bien son instituciones del Estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un ethos ciudadano (2004: 29).

6. Siguiendo a Isunza Vera (2004: 27–33), además de las metáforas espaciales, la RDC se puede ordenar según su temporalidad (antes, durante, después) o su temática (política, legal, administrativa, profesional).

7. Según O'Donnell, la RDC horizontal implica “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (1998: 173–174). La RDC vertical, por otro lado, consiste en “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas” (1998: 162).

Es decir, la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobernantes se puede ejercer por medio de diversos mecanismos: *horizontal*, que tiene que ver con el equilibrio entre los poderes institucionales (como las contralorías); *vertical*, con relación a los controles que ejerce la sociedad en las acciones estatales (por medio de la vigilancia ciudadana, la activación de los mecanismos horizontales o las votaciones electorales); *social*, el control por medio de acciones ciudadanas y la activación de instancias horizontales (como las denuncias ante la prensa y ante los tribunales), y *trasversal*, con la inclusión de los ciudadanos en el ejercicio del control (como los consejos gestores de política pública de Brasil o el Instituto Federal Electoral, IFE, de México).

En este sentido, la CS se define como un tipo de RDC de tipo vertical, puesto que son los ciudadanos quienes controlan a las acciones de gobierno y el desempeño de los funcionarios públicos (tanto electos como no electos). Ahora bien, muchos mecanismos y actividades de control podrían ser caracterizados también como transversales, esto es, instituciones del Estado donde se asegura la participación de ciudadanos en sus instancias de decisión (véase la gráfica 1).

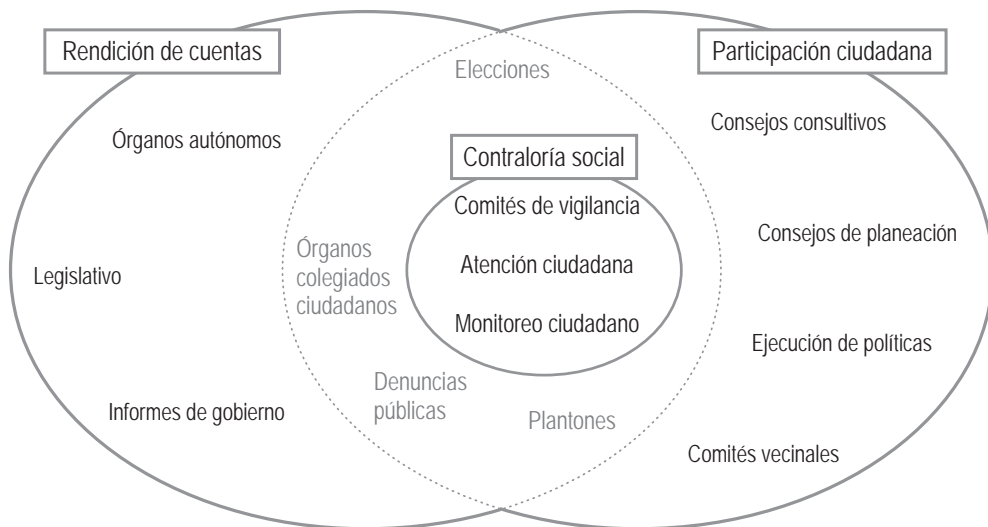
¿Blindaje, monitoreo, auditoría, o contraloría social?

Son muchas las acciones y los formatos de participación ciudadana para la RDC. Cuando se analizan las acciones relacionadas con la protección de los programas sociales se pueden encontrar conceptos como blindaje electoral, monitoreo ciudadano, auditoría social o CS. ¿Son lo mismo? Cada una de estas acciones tiene características específicas y diferencias importantes, pero todas apuntan a la participación ciudadana institucionalizada para la RDC, por lo tanto, se pueden definir ampliamente como acciones de CS. Por un lado, el blindaje electoral se define como el

[...] conjunto de acciones que el Gobierno Federal realizó para garantizar que, durante el proceso electoral del 2006, todos los recursos públicos y programas sociales se administraran de forma transparente, sin fines político–electorales [...] el programa de Blindaje Electoral buscó evitar que cualquier servidor público, ya fuera de manera consciente o incluso sin saberlo, pudiera hacer uso indebido de su puesto, sus funciones, o su tiempo o los recursos públicos a su disposición para beneficiar o perjudicar a los actores políticos que participaron en el proceso electoral de 2006 (Díaz García de León y Dussauge Luna, 2006: 19).⁸

8. Las acciones de blindaje electoral se pueden conocer en la DE consultada el 30 de enero de 2007, disponible en: www.blindajeelectoral.gob.mx.

Gráfica 1. Mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y contraloría social



Como se desprende de la definición, estas son acciones gubernamentales orientadas, sobre todo, hacia los servidores públicos. Además de la capacitación sobre los delitos electorales —como el documento “El ABC de los delitos electorales”— y cambios en la operación de los programas —como asegurar los vehículos oficiales, adelantar o retrasar los pagos de programas de transferencia—, el blindaje electoral incluye la capacitación y orientación a los beneficiarios de los programas sociales sobre los derechos y operación de estos, y sobre las formas para presentar una denuncia. Así pues, la forma de control se basa en activar los mecanismos horizontales de control.⁹

9. Al respecto, la Secretaría de la Función Pública (SFP) elaboró 20 acciones básicas para el blindaje electoral, que incluyen: capacitar en materia de blindaje electoral a los beneficiarios y a los servidores públicos de las áreas de atención a los beneficiarios y de las áreas que administran los recursos de los programas sociales; capacitar en materia de blindaje electoral a los beneficiarios de los programas sociales; instalar y operar buzones de quejas en las áreas de servicio y atención a los beneficiarios; elaborar y difundir por medios impresos o electrónicos los medios para captar las quejas o denuncias de los beneficiarios, y publicar en las áreas de servicio y de atención al público toda la información relacionada con el acceso al programa social (SFP, 2006). Asimismo, gobiernos estatales, como el de Guanajuato, llevaron a cabo un amplio programa de difusión sobre la protección de los programas sociales que incluyó una guía para servidores públicos, folletos para beneficiarios, afiches y promociones radiales donde se detallan los teléfonos de la FEPADE y el teléfono de Atención Ciudadana de la Contraloría Estatal.

Otra forma de participación ciudadana para la RDC es el *monitoreo ciudadano*, acción promovida por la Secretaría de la Función Pública (SFP), que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, analizar, evaluar, dar seguimiento y proponer mejoras a servicios, programas o políticas de gobierno (SFP, 2006).

El monitoreo ciudadano es una metodología práctica para que organizaciones o agrupaciones ciudadanas puedan utilizar las leyes de transparencia y, así, hacer un seguimiento a un programa, acción o política específica. Propone de manera explícita la concertación y comunicación entre la institución observada y la organización social, para que los resultados de estas observaciones sean conocidas y puedan tener consecuencias prácticas. Por esto, el monitoreo ciudadano se puede generar por interés de una agrupación u organización o por invitación expresa de una institución gubernamental para que sea monitoreada (SFP, 2006: 7).

En este mismo sentido se pueden inscribir las acciones de *auditoría social*. Este concepto ha sido desarrollado sobre todo por agencias internacionales, en particular por el Banco Mundial, y es utilizado para designar la participación de los ciudadanos en la vigilancia y el control en países de Centroamérica (Banco Mundial, 2003). Según el diccionario, auditoría es la revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas se deben someter (DE disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>). Como bien apunta Alberto Olvera (2003a: 15), este concepto adolece de debilidades conceptuales al definir diversos tipos de acciones, que van desde casos aislados de comunicación hasta procesos estandarizados de control; sin embargo, define en todos los casos las acciones de seguimiento y monitoreo de organizaciones sociales sobre programas de gobierno. La experiencia de la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica es el ejemplo más acabado de cómo organizaciones sociales pueden vigilar o monitorear programas gubernamentales (Programa Estado de la Nación, 2001).

Las acciones de blindaje electoral, monitoreo ciudadano y auditoría social son algunas de las formas en las que se puede ejercer la CS, pero no las únicas. La creación de comités de vigilancia por parte de los beneficiarios —quizá la acción más conocida de la CS—, y la participación de ciudadanos u organizaciones en órganos colegiados son otras.

Orígenes y desarrollo de la contraloría social

El concepto de CS tiene su nacimiento *oficial* el 5 de febrero de 1991, cuando se tomó protesta a los vocales de control y vigilancia del PRONASOL. En el sexenio de Salinas, la CS se inscribió dentro del proyecto de modernización y reforma del Estado y se enfatizó el cambio de relación entre gobierno y sociedad, para dar mayores espacios a la participación ciudadana.¹⁰ En esa época se definió como

[...] una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata pues de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado (Vázquez Cano, 1994: 74–75).

La CS se organizó en dos grandes vertientes: individual (atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones) y colectiva (creación de comités colectivos de vigilancia de obras y servicios). Los ejemplos más claros de la primera vertiente son los módulos de atención ciudadana y el Sistema de Orientación Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), mientras que los comités de Solidaridad del PRONASOL lo son de la segunda.

La información sobre CS durante el sexenio de Ernesto Zedillo es casi nula. A pesar de que sigue existiendo en el interior de la Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) una Dirección General de Contraloría Social, sus acciones fueron relativamente secundarias en lo que se refiere a programas federales; además, se privilegió la primera vertiente sobre la segunda, sobre todo después del desmantelamiento del PRONASOL.¹¹

Con la alternancia política en el orden federal y la llegada de Vicente Fox, el fortalecimiento al control social muestra un balance desigual. Por un lado, se advierte una serie de cambios positivos de carácter legal: la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) entrega

10. Sobre una descripción oficial de la CS en la época de Salinas, véanse Vázquez Nava (1994), y Vázquez Cano (1994). Una visión externa se encuentra en Cunill (2000) y la compilación de Monsiváis (2005).

11. En la bibliografía solo se habla de la CS en los recursos de infraestructura social básica (Ramo 026) y en algunos programas del Instituto Nacional Indigenista (INI), IMSS–Solidaridad, Diconsa, Procampo, etc. (López Presa, 1998: 341).

un marco general y, sobre todo, facilita las herramientas básicas para las acciones de la CS; la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) protege los derechos a la participación ciudadana y al control y vigilancia ciudadanos, y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) promueve el asociativismo. A esto se suma el desarrollo de dos estrategias desarrolladas por la SFP para fortalecer el control social: el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS) y el de Evaluación de Participación y Transparencia (SEPAT).¹²

A pesar de ello, no logra trascender sus principales limitaciones: falta de visibilidad, poca eficiencia, y dificultades de participación de los ciudadanos en acciones de vigilancia y control.

MARCO LEGAL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

En términos generales, la participación ciudadana para el control y la RDC por medio de la CS está garantizada por múltiples mecanismos legales en los ámbitos nacional e internacional. En el nivel constitucional se basa en los siguientes derechos:

El *derecho de información*, artículo 6 constitucional, está garantizado, en el ámbito federal y en 29 estados, por medio de las leyes de acceso a la información, entre las

12. El SICS es un modelo de acción que busca implementarse en programas federales, estatales y municipales por medio de diversas acciones. Dentro de este sistema, la CS se define como: “El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia y honradez” (SECODAM, 2001). Sus objetivos se orientan a garantizar el acceso de información a los ciudadanos, a impulsar la participación, corresponsabilidad y la autogestión, mejorar la eficiencia, eficacia y confiabilidad de las acciones gubernamentales e incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción. El SICS consiste en la articulación de seis componentes: programas de información a la ciudadanía; formas de organización social para el control y vigilancia; espacios de comunicación gobierno-sociedad; programas de capacitación y asesoría; sistemas de atención y resolución a quejas y denuncias, y programas de evaluación social del gobierno. La mecánica de operación para la implementación de este sistema consta de diversas acciones. En el ámbito federal, se orienta al fortalecimiento y operación de la CS en programas federales de alto impacto, como Oportunidades, Microrregiones, Escuelas de Calidad, Programa de Apoyo al Empleo, Atención a Jornaleros Agrícolas, en programas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el IMSS y Oportunidades (para mayor información, véase DE disponible en: www.funcionpublica.gob.mx; SECODAM, 2001; Hevia de la Jara, 2006b). El SEPAT, por otro lado, es un sistema de indicadores de los mecanismos e interfaces y procedimientos de participación y transparencia que se han desarrollado en el ámbito municipal entre 2001 y 2005, dentro del programa Municipios por la Transparencia (Saldaña y Llerenas, 2005: 5). El SEPAT cuenta con 36 indicadores diferentes organizados en cuatro cuadrantes: mecanismos de participación, tipos de participación, mecanismos de acceso a la información y tipo de información (Saldaña, 2006).

que sobresale la LFTAIPG. El *derecho de petición*, definido en el artículo 8 constitucional, está garantizado por la existencia de reglas de operación en programas federales que definen los mecanismos de atención ciudadanos y recepción de quejas y denuncias, y por la existencia de mecanismos y acciones de CS en políticas sociales de impacto directo en la población. El *derecho a participar en la planeación*, definida en el artículo 26 constitucional, está reconocido por medio de cuerpos legales específicos en la creación del Plan Nacional de Desarrollo, en los planes estatales, en los consejos de Desarrollo Municipal y en los de Planeación Municipal, así como en la existencia de múltiples consejos consultivos en los diversos órdenes de gobierno. Por último, el *derecho a la asociación*, artículo 9 constitucional, se garantiza, entre otras disposiciones legales, por medio de la LFFAROSC, que regula la creación, el financiamiento y las actividades de las mismas.¹³

A nivel internacional, México firmó en 2003 la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el marco de la OEA, donde se obliga a establecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (artículo 3, fracción 11). Asimismo, es Estado parte firmante de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

Estos derechos están reglamentados en múltiples leyes. Las más importantes son la LFTAIPG —que entrega las herramientas básicas para el ejercicio del control social—, la LGDS —donde se protege de manera explícita el derecho a participar en acciones de CS y la LFFAROSC, que plantea un derecho de las organizaciones las acciones de CS.¹⁴

13. En términos generales, es la soberanía y la residencia del poder en el pueblo, definida en México en el artículo 39 constitucional, quien posibilita la participación ciudadana en asuntos públicos. Para un análisis en América Latina, véase Hevia de la Jara (2006c).

14. En la LGDS existen los siguientes artículos relacionados: en el 69 “se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”; en el 70: “El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones”; en el 71: “Son funciones de la Contraloría Social: I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones; II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación; III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos; IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales”.

Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la LFFAROSC, promulgada el 9 de febrero de 2004, establece en su artículo 6, fracción IV, el derecho a “Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia (*sic*) y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable”. De manera menos explícita, leyes como la General de Educación, en su capítulo VII, define mecanismos tales como los consejos de participación social (municipales y estatales) y la General de Salud, en su capítulo IV, del título II, garantiza la posibilidad de la comunidad en general de formular sugerencias e informar irregularidades (artículo 58). Además, muchos órganos —como las asociaciones campesinas, ganaderas, los ejidos, etc.— incluyen vocales destinados a ejercer la vigilancia y el control de sus asociados sobre estos organismos.

Junto con esto, el fortalecimiento de la participación ciudadana para el control social es una estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 y parte de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001–2006 (en particular, la línea 4.1.6).

Por último, existen reglamentos interiores y reglas de operación donde la CS tiene apartados específicos. Sobre el primero, la SFP establece, en el artículo 36, fracción VI de su Reglamento interior, que dicha secretaría tiene como atribuciones: “Promover la participación ciudadana en la instrumentación de programas federales y en la vigilancia de su ejecución y asesorar en los términos de la legislación aplicable y a petición expresa de los gobiernos locales en la implantación de la Contraloría Social en programas estatales y municipales”. En torno al segundo, en 2005, de las 130 reglas de operación publicadas de la administración pública federal, 83 incorporan en su contenido un apartado específico de promoción de la CS (Hevia de la Jara, 2006b).

En síntesis, existe en la legislación mexicana una serie de derechos específicos orientados a garantizar la participación ciudadana en el control y la decisión de los recursos públicos, en general, y a garantizar las acciones de CS, en particular. La constitución, leyes generales y federales, reglas de operación y acuerdos internacionales incluyen elementos específicos que, en términos normativos, permiten y fortalecen la existencia de mecanismos de control y vigilancia donde participen ciudadanos y organizaciones.

FORMAS Y TIPOS DE CONTRALORÍA SOCIAL

Se debe reconocer la diversidad de experiencias, programas y mecanismos existentes. Para poder analizar esta diversidad, es necesario preguntar por el sujeto y el objeto de control (quién controla a quién); el objeto de control (qué controla); las formas

de ejercicio (cómo lo controla); las bases jurídicas que permiten el control; la periodicidad y, por último, el tipo de RDC que se genera (véase el cuadro 1).

El primer tipo (sistemas de atención ciudadana) es el más común en el orden federal. Aquí los beneficiarios de un programa pueden presentar quejas / denuncias ante las instancias pertinentes (contralorías estatales, sistema de atención ciudadana) y así controlar que este se lleve de acuerdo con las reglas de operación. En caso que se cometan irregularidades, pueden presentar una queja para que el órgano interno de control investigue y determine las eventuales responsabilidades. También es el caso de las acciones de blindaje electoral, donde los ciudadanos pueden controlar el uso electoral de los programas, sobre todo por medio de la denuncia ante las instancias formales como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

El segundo tipo (control colectivo) se basa en la creación de un órgano específico de control donde participan los beneficiarios directos de la obra o el servicio. Así, los vecinos de una calle donde van a pavimentar, o los beneficiarios del programa de desayunos escolares, se pueden organizar en un comité que vigila que los funcionarios cumplan su labor, que la obra se ejecute según lo establecido, que los materiales sean los adecuados, etc. A diferencia del primer tipo, los comités —sobre todo los de obra pública— tienen más herramientas de control: junto con la posibilidad de denunciar ante los órganos internos de control irregularidades, pueden no firmar el acta de recepción de la obra (requisito fundamental para que se pague a la empresa contratista), como el caso de los COCICOVI del estado de México o los comités del Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas (PAJA). Las empresas contratistas tienen, a su vez, la obligación de entregar toda la información a los consejos y permitir su fiscalización. En los recursos entregados por el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM, Ramo 33) se enfatiza la creación de estos consejos en todos los municipios que reciben aportes.

El tercer tipo es la participación de ciudadanos, que en calidad de tales se integran en los órganos de decisión de las instituciones públicas. El caso más desarrollado al respecto es el modelo de Contraloría Ciudadana del GDF, pero programas como Liconsa tienen también en sus órganos de administración representación ciudadana, como organizaciones campesinas. Son ciudadanos o representantes de organizaciones sociales o civiles los que participan, con voz y voto, en estos consejos, revisando adquisiciones, contratos, los procesos administrativos, etc. Estos consejeros ejercen sus acciones de control tanto por su voto como por visitas a obras y servicios y participación en operativos anticorrupción, y se basan en un entramado legal que permite y asegura su funcionamiento.

Cuadro 1. Tipos de control social existentes en México

| | Buzón de quejas y sugerencias | Control colectivo | Órganos colegiados | Comunicación sociedad-gobierno | Monitoreo ciudadano / auditoría social |
|------------------|--|--|---|---|--|
| Ejemplo empírico | Oportunidades (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL). | Consejos ciudadanos de control y vigilancia (COCICOV) (estado de México). | Contralores ciudadanos (Gobierno del Distrito Federal, GDF). | Miércoles ciudadano. | Índice de transparencia presupuestaria (FUNDAR). |
| Quién | Titulares de Oportunidades. 5'000,000 titulares. Comités de promoción comunitaria (más de 50,000). 215,000 vocales. | Comités electos democráticamente entre los beneficiarios de una obra específica. 63,217 comités entre 1999 y 2004. 200,021 contralores sociales. | Ciudadanos voluntarios sin un sistema de selección clara. 500 contralores ciudadanos en 120 órganos colegiados de instancias sectoriales y territoriales. | Vecinos, colonia o municipio. | Organizaciones sociales. Profesionales encargados del seguimiento específico según temática. |
| A quién | Burócratas. Vocales y titulares. Funcionarios municipales (enlace municipal). Estatales (salud, educación). Federales (ATR, pago). | Burócratas. Ejecutores de obras públicas y programas sociales. | Burócratas y políticos. Funcionarios y responsables de toma de decisiones en toda la estructura de gobierno. | Políticos. Presidente municipal, jefe delegacional y sus funcionarios. | Políticos. Ejecutivo y legislativo. |
| Qué | Programa se apegue a las reglas de operación. Padrón sea depurado. Montos y apoyos sean correctos. | Ejecución de obras y programas sociales de acuerdo con las reglas establecidas. | Adquisiciones. Contratos. Programación. Ejecución. Evaluación. | Acciones de ámbito municipal. Acuerdos a los que se compromete el presidente municipal. | Indicadores de transparencia en la información presupuestal. Encuesta a expertos. Seguimiento legislación. |
| Cómo | Sistema de quejas y denuncias. Petición de reunión con los operadores locales del programa. Módulos de atención ciudadana. | Conformación de comités específicos. Aprobación de obras (entrega de obra). Reuniones con responsables. | Voz y voto en órganos colegiados de toma de decisiones. Visitas a obras. Operativos anticorrupción. | Comunicación directa. Seguimiento específico. | "Voz": participación en consejos formales. Presentación de resultados a la opinión pública. |
| Basado en | Reglas de operación. | Constitución estado de México. Ley orgánica municipal y Ley de administración pública. Reglas de operación de los programas específicos. | Ley de obras. Ley de adquisiciones. Ley de participación ciudadana. Ley de austeridad. Reglamentos de los órganos colegiados. | Sin reglamento. | Sin reglamento. |
| Cuándo | Permanentemente. | Cuando se realiza una obra. | Permanentemente. | Calendarizado. | Sin temporalidad fija. |
| Tipo RDC | Vertical. Procesal. Retrospectiva. Administrativa. | Vertical. Procesal. Retrospectiva. Administrativa. | Trasversal. Prospectiva. Procesal. Retrospectiva. Administrativa. Política. | Vertical. Social. Prospectiva. Procesal. Retrospectiva. Administrativa limitada. | Social. Prospectiva. Política. |

Fuente: Hevia de la Jara (2006b: 48).

Además de estos tipos, existe una variada cantidad de acciones de vigilancia y control que, si bien no se denominan de CS, son acciones de monitoreo ciudadano. El espectro es muy grande e incluye a las acciones de *testigo social*, donde se invita a personalidades u organizaciones a los procesos de licitación o adjudicación de un contrato u obra, y las múltiples acciones de interacción directa ciudadano–gobernante, que permiten exigir cuentas, como los programas radiales, las audiencias públicas, etc. El programa Miércoles ciudadano, implementado en varios municipios de la república, donde el presidente recibe en audiencia pública y salen a la calle los servicios, es ejemplo de este tipo de acciones.

Por último, se encuentra una importante gama de instancias de las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo y control ciudadano. Muchas organizaciones, ya sea como objetivo específico o como acciones menos sistemáticas, realizan acciones de control y vigilancia ciudadanos. Cabe señalar como característica de este tipo la coordinación de diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) en múltiples proyectos. A pesar de la inmensa variedad, es posible distinguir dos: por un lado, acciones orientadas al seguimiento de políticas específicas (muy relacionadas con las áreas temáticas de las propias organizaciones) y, por otro, acciones de capacitación y formación en temas relacionados con la CS, como transparencia, vigilancia, participación ciudadana, etcétera.

Las organizaciones de la sociedad civil y la protección de programas sociales

Entre las políticas de seguimiento específico que realizan las OSC, para efectos de este ensayo sobresalen aquellas que conllevan acciones de observación electoral, donde se inscriben las de blindaje electoral y vigilancia. Un ejemplo es el programa de fondos de coinversión social que promueve el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) sobre blindaje electoral. En 2005 se presentaron 14 proyectos de observación electoral y protección de programas sociales, y en 2006 esta cifra subió a 59. De estos, se apoyó con un total de casi \$20'000,000 de pesos a 49 organizaciones (11 en 2005, y 38 en 2006) que realizaron acciones de vigilancia y observación en prácticamente todo el territorio nacional (INDESOL, 2006). En este sentido, destacan las acciones de vigilancia de organizaciones como Servicios para una Educación Alternativa, Alianza Cívica o Educación y Ciudadanía, en 24 estados de la república. En años anteriores, experiencias como “1000 mujeres por la transparencia”, de la organización social Centeotl, en Oaxaca, o Radio Teocelo, en Veracruz, han sido premiadas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en este sentido. A esto se suma la participación de organizaciones académicas comisionadas por el Consejo Consultivo

de Desarrollo Social para llevar a cabo una investigación sobre el uso electoral de programas sociales en las elecciones estatales de 2004 y 2005 (FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006). También, las diversas iniciativas de observación electoral, donde destaca el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral 2006, administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) donde participan 26 organizaciones. Un ejemplo de estas acciones fue lo realizado por el Comité Pro-Vecino, AC (véase DE disponible en: <http://denunciaelectoral.org.mx>).

Un segundo ámbito de trabajo constituye la incidencia de las OSC en políticas de transparencia y acceso a la información. Sobresalen las acciones de Libertad de Información-México (LIMAC), una organización que entrega asesoría a los estados, para desarrollar leyes de transparencia, y realiza una vigilancia constante al desempeño del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y de la LFTAIPG (véase DE disponible en: <http://www.limac.org.mx>). También se encuentra el Colectivo por la transparencia, que reúne a organizaciones como FUNDAR, Alianza Cívica, Presencia Ciudadana y el Consorcio Parlamentario para la Equidad de Género, entre otras, y desarrolla diversas acciones orientadas al ejercicio del derecho ciudadano a la información (véase DE disponible en: <http://mexicotransparente.org.mx>). Transparencia Mexicana, filial mexicana de Transparencia Internacional, desarrolla índices de transparencia y percepción de la corrupción a nivel estatal (véase DE disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx>). El programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), formado por varias organizaciones sociales, ha desarrollado un índice de transparencia municipal para aplicarlo en múltiples estados de México (véase de disponible en: <http://cimtramx.tripod.com/transparencia>).

Además de estas acciones, las OSC han puesto en marcha acciones de seguimiento en políticas sectoriales —salud, educación, medioambiente, desarrollo social, derechos humanos, seguridad ciudadana, temas energéticos, género, desarrollo rural y seguimiento al poder legislativo— y de capacitación —diplomados y cursos de actualización (Hevia de la Jara, 2006b, e IFAI, 2004).

En el espacio público no estatal existen variadas experiencias de control y vigilancia específicas sobre políticas y acciones gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno y casi en toda la gama de temáticas. Este tipo de vigilancia sitúa a las organizaciones sociales como las encargadas de llevarla a cabo. Las acciones de control se dirigen tanto a servidores públicos de elección popular (políticos) como a burócratas (técnicos), en donde los primeros son los responsables últimos. Lo que se vigila es tanto la legalidad y el buen desarrollo de los programas como la inclusión de temáticas que para las organizaciones sociales resulten importantes, a través de mecanismos de control, en especial la *voz*, tanto en órganos oficiales como por medio

de los medios de comunicación masivos, por lo que se definen como acciones de RDC de tipo social (como lo proponen Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Contraloría social fuerte y débil

Revisada la amplia gama de mecanismos y acciones que se pueden definir como de CS, es evidente que no todas estas acciones poseen mecanismos concretos para ejercer el control, se limitan al mero intercambio de información y, en la práctica, no tienen consecuencia alguna, no logran evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales. De ahí que sea necesario distinguir una CS *fuerte* y una *débil*, dependiendo de su posibilidad de generar consecuencias o impactos reales, y de su capacidad efectiva para ejercer su control.

Así, las acciones de CS fuerte son las que tienen mecanismos que permiten generar consecuencias —por ejemplo, modificaciones en las reglas de operación para eliminar malas prácticas, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de investigaciones ante denuncias relacionadas con abuso de poder, etcétera.

En cambio, las acciones sin consecuencias, a pesar de que en el discurso se puedan definir como de CS, serán instrumentos débiles. Los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control, los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria, son ejemplos de estas instancias débiles de control social.

La CS fuerte requiere instrumentos no solo para exigir respuesta por parte de los gobernantes (la dimensión informativa) sino también para demandar sanciones en caso de irregularidades, con lo que se cumple la dimensión de exigencia de la RDC (Isunza Vera, 2004; Schedler, 2004a, y Fox, 2006). Así, muchas de las acciones que se definen en reglas de operación de algunos programas sociales como CS, en la práctica no tienen mecanismos de control efectivos y solo pueden aspirar a entregar información para activar los mecanismos horizontales de control.

CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

A continuación se presentan algunas de las acciones diferentes de CS que se realizaron en tres programas sociales para vigilar el uso político electoral de los mismos en los procesos electorales estatales y federales entre 2003 y 2006.

Uso político de los programas sociales

Existen muchas definiciones sobre lo que es y no es el uso político de los programas sociales. Se distingue aquí un uso político directo y otro indirecto. Dentro del directo, se sigue la definición de Jonathan Fox, quien diferencia prácticas pluralistas —el uso legítimo que se hace de las acciones gubernamentales en una democracia—, clientelares autoritarias —coerción, amenazas y condicionamientos de los apoyos— y semiclientelares —prácticas que pueden ser consideradas como pluralismo político, por medio de las solicitudes de voto, propaganda electoral, invitación a votar por un partido o por otro, pero “difiere del pluralismo porque los actores estatales aún intentan violentar el derecho a la autonomía de las asociaciones” (1994: 158).¹⁵

Además de estas prácticas directas, donde se relacionan *cara a cara* funcionarios y beneficiarios, existen otros posibles usos políticos del programa que son indirectos, porque no existe una relación cara a cara entre funcionarios y beneficiarios y requieren mayor tiempo para desarrollarse. Estos mecanismos no implican prácticas tradicionales de compra y coacción del voto, pero sí representan uso político en tanto las decisiones se toman con fines electorales, no técnicos. Las acciones más comunes de uso político indirecto son:

- Ampliación del padrón con fines electorales. La ampliación de algún programa en localidades, estados o municipios usando criterios partidistas con el objeto de, a través del incremento del cupo de beneficiarios, aumentar la votación del partido de gobierno en una zona determinada.
- Uso del padrón para desarrollar estrategias electorales. El uso de la información contenida en los padrones sociales por parte de los partidos políticos para realizar análisis georreferenciales y estadísticos de los rezagos sociales, económicos y

15. Este sentido es retomado por Cornelius (2002: 14), quien diferencia la compra del voto (“el intercambio de beneficios materiales y servicios por votos”) de la coacción (“un conjunto de actividades que van desde la violación al voto secreto dentro de los lugares de votación, hasta la intimidación de los votantes fuera de los mismos, la confiscación de sus credenciales de elector, y/o el registro de los números de dichas credenciales durante el periodo anterior a las elecciones, el condicionar la distribución de un servicio o beneficio gubernamental al voto por un partido o candidato específico, además de amenazas de violencia física”). La FEPADE, por su lado, definió 22 categorías que vulneran la equidad en la contienda y el ejercicio del voto libre y secreto, dentro de las que se incluye la compra y coacción del voto en general, con programas sociales, con recursos públicos, el uso indebido de recursos públicos, de la credencial del IFE, de los programas sociales, el proselitismo, la inducción al voto, el acarreo, irregularidades en la lista nominal y en las casillas (FEPADE, 2006: 110–115).

políticos, que pueden ser empleados para afinar las ofertas políticas. Este uso en manos de partidos políticos es ilegal, puesto que contiene información confidencial y por lo tanto viola la LFTAIPG.

- Uso de los programas sociales de forma partidista. El uso del programa como parte de la propaganda electoral de un partido, asumiendo el crédito de este como si fuera solo una propuesta del partido político y no de una compleja agregación de actores y fuerzas políticas (como el Congreso de la Unión, los estados y los municipios).

*Radiodifusoras culturales indigenistas*¹⁶

Como parte de la Administración Pública Federal, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó acciones de blindaje electoral emanadas de las Bases de Colaboración Interinstitucional y del Acuerdo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la Administración Pública Federal. Estas acciones incluían la difusión y capacitación a los servidores públicos, la instalación de buzones de quejas administrados por el Órgano Interno de Control, la difusión de los medios para captar quejas / denuncias, la publicación en las áreas de servicio y atención la información, así como en la página de la Internet, además de generar foros de discusión con las organizaciones sociales, en coordinación con la FEPADE.¹⁷

De manera adicional, la CDI llevó a cabo acciones específicas de blindaje electoral por medio del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas. En México, existen 20 radiodifusoras culturales indigenistas operadas por la CDI, instaladas en 15 estados de la república, que atienden a un público potencial de 6'000,000 de hablantes de lengua indígena. Las radios transmiten en 31 lenguas indígenas, además del español, y llevan al aire más de 26 años.

Dentro de estas acciones, sobresale la traducción y transmisión de mensajes del IFE comentados por los locutores a lo largo de las transmisiones diarias sobre temas como la credencialización, el voto en el extranjero, la reposición de credenciales, el cambio de domicilio, la integración de las mesas, los funcionarios de casilla, etc. Además de

16. Agradezco la información proporcionada por Marcela Acle y Citlali Ruiz, de la CDI. La información se basa en la CDI (2006).

17. Estas acciones fueron comunes a 237 instituciones de la Administración Pública Federal e incluían acciones de control interno. Una evaluación general se encuentra en FEPADE (2006b).

estos mensajes, se realizaron cápsulas informativas sobre entrevistas a funcionarios y miembros de organizaciones sobre observación electoral, prevención de la compra y coacción del voto, y promoción del voto, que se transmitieron entre el 17 de abril y el 1 de julio de 2006. Asimismo, se transmitieron íntegramente entrevistas a funcionarios de la CDI, a la titular de la SEDESOL y los programas Oportunidades, IMSS–Oportunidades y Diconsa, que se transmitieron entre el 9 y 22 de mayo de 2006.

Por último, se produjeron 42 mensajes genéricos (cintillos de seis segundos a un minuto) para transmitirse cada media hora entre el 19 de abril y el 2 de julio, de manera bilingüe, en temáticas como compra de voto, coerción, amenazas, presiones y condicionamiento de apoyos sociales; informar sobre delitos electorales y teléfono para denuncias; informar sobre delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos, ministros religiosos, candidatos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas y cualquier persona y teléfonos para denuncias; informar sobre las características del voto: universal, libre, secreto, directo, personal e intrasferible, e informar sobre los derechos ciudadanos.

La información y difusión son elementos centrales y básicos para la protección de los programas sociales. En zonas indígenas aisladas no existen suficientes ministerios públicos para realizar las quejas, la población no por fuerza cuenta con el nivel educativo necesario para solventar una queja a la FEPADE —además que se tienen que presentar por escrito y en idioma español—, y estas zonas cuentan con escasa cobertura telefónica —las casetas telefónicas cobran las llamadas a números gratuitos entre cinco y 15 pesos por minuto. ¿Cómo se denuncia el uso político de programas sociales en zonas donde las posibilidades de llamar por teléfono o presentarse ante un ministerio público son limitadas?

En estos contextos, característicos de muchas regiones beneficiarias de programas sociales, son la información y la difusión las principales herramientas que tienen los ciudadanos para cuidar su voto libre y secreto.

*Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*¹⁸

El PAJA se ejecuta desde 1989 y depende de la SEDESOL. Su objetivo general es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, mediante procesos de pro-

18. Agradezco la información proporcionada por Lourdes Sánchez. La información se basa en la SEDESOL (2001) y el PAJA (2006a y 2006b).

moción social, de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno y de concertación social con productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios.

El Programa centra su atención en la población jornalera agrícola migrante y local. Durante 2006, la meta de atención fue de 596,815 jornaleros agrícolas, de 251 municipios, en 18 estados de la república que atraen y expulsan jornaleros agrícolas.

Para ello, en concertación con los gobiernos estatales, los ayuntamientos, los jornaleros y los agricultores, realiza una serie de proyectos orientados en seis vertientes: vivienda y saneamiento ambiental; salud y seguridad social; alimentación y abasto; educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad, y procuración de justicia. En la selección, la ejecución y el financiamiento de estos proyectos participan el gobierno federal, los gobiernos estatales y los agricultores. Para 2006 se tenían proyectados 9,287 proyectos diversos, donde sobresalen los de vivienda y saneamiento ambiental.

La mecánica de operación incluye la figura del promotor social: un profesionalista a cargo de acompañar y definir, junto con los jornaleros y agricultores, los proyectos que serán ejecutados, y la creación de un Comité de Jornaleros, conformado por los propios jornaleros y designados en Asamblea General, quienes tienen entre sus funciones la supervisión de la ejecución de los proyectos.

Así, por cada proyecto se forman comités de vigilancia que supervisan la construcción y el uso de las obras de infraestructura, la asistencia de los jornaleros y capacitadores en los proyectos de capacitación productiva, el uso de las instalaciones sanitarias y de salud, la supervisión del abasto, etcétera.

Sin embargo, a diferencia de otros comités, en las reglas de operación, los comités de jornaleros solo tienen como alternativas presentar una queja o denuncia en caso de irregularidad a un teléfono operado por el propio programa, a SACTEL, de la SFP, y al Sistema de Atención Ciudadana de la SEDESOL (también por teléfono), con la obligación por parte de los denunciantes de identificarse y proporcionar sus datos para su posterior localización y el nombre de los servidores públicos a denunciar (PAJA, 2006a, numeral 9). Como en el caso anterior, la limitación de presentar denuncias de forma telefónica en campos agrícolas de migrantes sin ningún tipo de servicios dificulta la posibilidad de ejercer el control por medio de la denuncia, y la información, la difusión y el acompañamiento que realizan los promotores resulta ser central, al igual que la vigilancia conjunta que deriva de la concertación de diferentes actores sociales —jornaleros, ayuntamiento, gobiernos estatales y federal.

Por último, según los operadores del programa, los jornaleros agrícolas tienen menor participación en los procesos electorales por su condición de migrantes —no actualizan su dirección cuando están en los campos agrícolas— y porque muchos no

están inscritos (de hecho, uno de los proyectos del PAJA es regularizar legalmente a los jornaleros por medio de su inscripción a los registros civiles). De ahí que el uso político directo que se dé en el programa sea comparativamente menor. La FEPADE no reporta ninguna denuncia a personal de este programa.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El Programa Oportunidades es el instrumento de política social enfocado a la pobreza extrema más importante en México en la actualidad. Cuenta con el mayor padrón de beneficiarios, atendiendo alrededor de 5'000,000 de hogares, y su presupuesto para 2006 fue de \$27,000'000,000 de pesos. Su objetivo general es

[...] apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida (Oportunidades, 2006d: 7).

Sus acciones combinan identificación y focalización de beneficiarios, transferencia directa de recursos a las familias (en particular, a las mujeres) y el mejor aprovechamiento de la oferta institucional en educación, alimentación y salud a través del establecimiento de corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. Así, se seleccionan a las familias beneficiarias sobre su situación de pobreza, se les entregan apoyos económicos para alimentación a aquellos hogares cuyas madres de familia asistan a pláticas mensuales de salud y a una consulta médica cada año, y becas escolares a los niños que asistan a la escuela. A los jóvenes que continúen sus estudios en educación media superior o superior se les entrega una cantidad de dinero en efectivo, para que puedan seguir estudiando o generar un proyecto productivo; en los últimos años, se canaliza un apoyo para los adultos mayores que pertenezcan al Programa y a partir de 2007 se agregó un subsidio energético.

Espacios de discrecionalidad y acciones institucionales en el programa Oportunidades

Por su diseño y operación, el Programa Oportunidades es susceptible de ser usado con fines patrimonialistas o clientelares. En primer lugar, la Coordinación Nacional controla todo el proceso de incorporación: la selección de localidades,

las acciones de difusión local para informar a las familias interesadas dónde y cuándo serán los procesos de selección, y la contratación y capacitación del personal que aplicará las encuestas y realizará los procesos de inscripción a las familias beneficiarias. Una vez dentro del programa, los apoyos económicos que llegan a las familias dependen de manera directa de la validación de las responsabilidades, que son certificadas por funcionarios estatales —personal de los centros de salud y profesores de las escuelas. Funcionarios de gobierno (de las agencias pagadoras) son quienes entregan el dinero en efectivo. Por último, el monto de los apoyos también depende de los trámites de padrón que se deben hacer (reportar bajas o cambios de localidad); funcionarios del programa son los responsables de estos trámites.

Para cada uno de estos espacios de riesgo, Oportunidades ha desarrollado estrategias institucionales para abatirlo y contenerlo, con resultados en general positivos. Para evitar la discrecionalidad en la incorporación, desarrolló un método de encuestas y puntajes de asignación en variables múltiples, con lo que asegura que entren al Programa solo los que en verdad lo necesitan. Generó también *candados* para evitar que autoridades pudieran ingresar a sus amistades o clientelas: todos los beneficiarios entran por la aplicación de una encuesta, y no por pago de favores o amistades.

Para minimizar discrecionalidad en la aplicación de las encuestas, desde 2002 los encargados de aplicarlas fueron contratados de manera directa por la Coordinación Nacional, quien además los capacita no solo sobre ello sino sobre el funcionamiento y objetivos del Programa.¹⁹ También se desarrollaron procesos *alineados*, así como sistemas de control y de doble supervisión para monitorear la correcta aplicación de las encuestas, y comprobar que los encuestadores en efecto fueran a los hogares de los solicitantes para hacer inspecciones visuales del estado de la vivienda y los bienes materiales.

A fin de evitar la discrecionalidad en el cumplimiento de las responsabilidades, desarrolló una amplia campaña de información y capacitación para las titulares, en la que se explica la operación del sistema. La campaña de información y difusión a las titulares sobre sus derechos, responsabilidades y formas en que les pueden o no quitar el Programa, llegó a entregar en 2005 más de 13'000,000 de folletos, volantes,

19. Antes de eso, las realizaban encuestadoras privadas sin estar adecuadamente sensibilizadas sobre las características de Oportunidades.

etc. Se capacitó también a médicos y profesores, y se incluyó monitoreo constante en la revisión de la correcta validación de corresponsabilidades.²⁰

Para evitar discrecionalidad en la entrega de los apoyos, en primer lugar se traspasó la operación y responsabilidad de entrega a la banca popular. Se prohíbe el proselitismo de partidos políticos, presidentes municipales y cualquier otra institución que quiera participar en la entrega de apoyos, pudiendo llegar a suspenderse en caso de que se pretenda vincularla con partidos o autoridades locales, estatales o federales. Además, las contralorías estatales por lo general participan en la entrega, para inhibir posibles actos de corrupción.

Por último, para evitar el uso político de las entregas de apoyos, se suspenden las entregas y los procesos de incorporación del Programa en épocas electorales 60 días antes de las elecciones (dentro de las acciones de blindaje electoral).

Los trámites necesarios para mantener el padrón (y, por lo tanto, para evitar faltas en las corresponsabilidades y menos recursos económicos) hasta 2005, se realizaban muchas veces por medio de los enlaces municipales y las vocales (quienes podían acceder al auxiliar operativo responsable de estos trámites). Esto hacía que estos actores pudieran movilizar recursos de lo local a lo extralocal, lo que los convertía en intermediarios institucionales que gestionaban, aceleraban o atrasaban trámites vitales, y los hacía los principales beneficiarios del capital político en juego (Hevia de la Jara, 2007b). En 2006, y aún en fase de implantación, se cambió el modelo a mesas de atención mensuales, donde los operadores van a las localidades a realizar estos trámites, con lo que se limita o elimina la intermediación de los enlaces y vocales.

A todas estas acciones específicas, se suman la creación de acciones generales tendientes a evitar el uso electoral del programa. Se han creado, publicado y difundido reglas de operación que evitan los usos discrecionales del Programa y homogenizan la actuación de los funcionarios involucrados; se han hecho masivas campañas de educación a las titulares sobre sus derechos y corresponsabilidades, incluyendo la elaboración de cartas compromiso al ciudadano; la ingeniería institucional permite el desarrollo de una estructura paralela a la SEDESOL, por lo que se pudo realizar contratación independiente de personal; toda su folletería contiene una leyenda que indica que el programa no pertenece a ningún partido político, y se han desarrollado y fortalecido los sistemas de Atención Ciudadana y CS.

20. Para el caso de educación, se solicita que las listas de asistencia tengan el aval del presidente de la asociación de padres de familia, que tiene que firmar los sobres que contienen la asistencia de los niños a la escuela. En el caso del sector salud, hubo propuestas para integrar a las titulares en las instancias de control ciudadano denominadas “aval ciudadano”.

Mecanismos de relación sociedad–Estado en Oportunidades:
comités de Promoción Comunitaria y Atención Ciudadana

Además de estos cambios institucionales, el Programa Oportunidades desarrolló una serie de acciones tendientes a fortalecer las acciones de control y vigilancia de las propias beneficiarias, es decir, desarrollar acciones de CS.

Según las reglas de operación del Programa, la CS se ejecuta, en términos concretos, por medio de los comités de promoción comunitaria (CPC) y el Sistema de Atención Ciudadana (SAC) (Oportunidades, 2006d). El CPC es una instancia de organización de las titulares beneficiarias, integrada por el conjunto de vocales nombradas por las titulares que representan. Sus funciones incluyen el

[...] establecimiento de una mejor vinculación entre las familias beneficiarias y el personal de los servicios de salud, educación y de Oportunidades, canalizar solicitudes y sugerencias de las familias beneficiarias, así como fortalecer las acciones de nutrición, *contraloría social* y transparencia del Programa, preservando en todo momento la libertad de las familias beneficiarias de interlocución directa con las instancias operativas y normativas (Oportunidades, 2006e: 1, las cursivas son añadidas).

Sin embargo, en la práctica, los CPC muestran diversas limitaciones que los sitúan como acciones de CS débil, ya que, en primer lugar, se integran dentro de una cobertura limitada (a fines de 2005, 32% de los beneficiarios no estaban *representados* en CPC).²¹ A esto se suma que las titulares no tienen autonomía en la conformación de estos comités, y poseen atribuciones y funciones limitadas, que se orientan más a acciones de intercambio de información y a facilitar las funciones del Programa, que a controlar su buen funcionamiento o a representar sus intereses frente a la autoridad.²² Asimismo, solo tienen como herramienta de control la presentación de quejas y denuncias ante el SAC.

Una de las innovaciones institucionales del Programa Oportunidades fue establecer un sistema de atención ciudadana que pudiera atender y resolver dudas,

21. A fines de 2005, existían 51,001 comités en 2,138 municipios; sin embargo, se dejó sin *representación* a 32% de los hogares beneficiarios, esto es, 1'596,153 hogares no poseían un comité que los pudiera representar o que ejerciera acciones de CS (Oportunidades, 2006c).

22. La constitución de los grupos, la cantidad de participantes, los requisitos para seleccionar a las vocales, la duración de los cargos, y las funciones y atribuciones, están definidas de manera unilateral por el Programa. Asimismo, el personal de Oportunidades es el único facultado para la sustitución o el nombramiento de las vocales (Oportunidades, 2006e).

Cuadro 2. Demanda ciudadana recibida en SAC–Oportunidades, 2003–2006

| Tipo demanda | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | Total | |
|-------------------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|---------|------|
| | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % | Total | % |
| Solicitudes / consultas | 59,472 | 82% | 65,721 | 83% | 68,361 | 85% | 68,547 | 78% | 262,101 | 82% |
| Quejas / denuncias | 11,264 | 16% | 10,972 | 14% | 10,579 | 13% | 17,128 | 20% | 49,943 | 16% |
| Otros | 1,697 | 2% | 2,324 | 3% | 1,134 | 1% | 2,039 | 2% | 7,194 | 2% |
| Total | 72,433 | 100% | 79,017 | 100% | 80,074 | 100% | 87,714 | 100% | 319,238 | 100% |

Fuente: elaboración propia, sobre Oportunidades (2007).

solicitudes y quejas / denuncias, en coordinación con otras instancias. Para ello, la Coordinación Nacional creó una Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social (DAC), encargada de operar el SAC.²³

La demanda ciudadana que llega al Programa es clasificada en tres grandes rubros o tipos: solicitudes / consultas, quejas / denuncias, y otros (véase el cuadro 2).

Una de las quejas / denuncias que llega al sistema tiene que ver con el uso político que se hace del Programa y se clasifica como *proselitismo*, al que se define de la siguiente manera:

Son denuncias por medio de las cuales los beneficiarios del Programa o la ciudadanía en general señalan a un funcionario como responsable de utilizar el nombre del Programa para convocar, inducir u obligar a las titulares y familias beneficiarias a participar en actividades, mítines, marchas, asambleas u otros eventos de carácter político electoral, en apoyo a cualquier partido político, precandidato o candidato a puestos de elección popular. Esta irregularidad puede presentarse,

23. Esta dirección se rige por criterios normativos especificados desde 2004, y tiene entre sus funciones establecer criterios normativos, brindar atención y orientación a la población, fomentar la transparencia y la honestidad mediante el desarrollo de acciones de CS y retroalimentar a las direcciones generales y las coordinaciones estatales sobre aspectos vulnerables o susceptibles de mejora operativa (Oportunidades, 2004). Los recursos de la DAC son escasos, considerando la enorme carga laboral que enfrentan. En las oficinas centrales trabaja un total de 16 personas y en la mayoría de los estados solo existe una persona dedicada a la atención ciudadana, que debe contestar y resolver las solicitudes de información e investigar o realizar acciones para resolver quejas o denuncias.

además, bajo la amenaza de perder los apoyos del Programa o con la promesa de ampliar la incorporación de familias o incrementar los apoyos (Oportunidades, 2004: 26, con modificaciones).²⁴

Hasta 2005, las campañas de información denominadas Jornadas por la Transparencia y las acciones de blindaje electoral consistían en la difusión e información a las titulares sobre el voto libre y la imposibilidad de los partidos políticos o funcionarios de dar de baja a las titulares; en la entrega de *buzones móviles de atención* que llevaban los operadores de Oportunidades a las entregas de apoyo, y de un número telefónico gratuito del SAC del Programa (01-800) para denunciar actos de corrupción y proselitismo. Para 2006, las campañas continuaron con una diferencia central: en vez de entregar el número telefónico de Oportunidades, la instrucción era que en caso de proselitismo se llamara directamente al número telefónico de la FEPADE, la autoridad responsable de investigar este tipo de delitos.

Acciones de controlaría social. ¿Sirven de algo?²⁵

Los beneficiarios del Programa Oportunidades pueden denunciar cualquier irregularidad ante las autoridades competentes, ya sea a la FEPADE o al SAC (véase el cuadro 3).

Como muestra el cuadro, entre 2004 y 2006 llegaron un total de 987 denuncias por proselitismo en la SAC, que se concentraron en actores locales (vocales, enlaces y autoridades municipales) y, a partir de 2005, se incorporaron médicos y responsables del componente de salud.

Las vocales, los enlaces y las autoridades municipales suman 59.4% de las denuncias contra proselitismo en ese periodo. Esta información es coherente con otras investigaciones que denuncian el uso político directo por parte de autoridades municipales.²⁶

24. La definición de las denuncias por proselitismo incluyen de manera específica el tipo de autoridad de que se trata y diferencia vocales, enlaces, autoridades municipales, personal de Oportunidades, del sector salud, sector educación, agencias pagadoras y otros.

25. Este apartado se basa en la investigación "Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) de Oportunidades", que fue parte del proyecto de investigación "El derecho de acceso a la información pública y las políticas públicas para el campo", a cargo de Jonathan Fox y Libby Haight, administrado por la Universidad de California en Santa Cruz, y financiado por la fundación Hewlett, a quienes agradezco sus valiosos y útiles comentarios. Agradezco también la información proporcionada por el Programa Oportunidades, en particular a Ramiro Ornellas y a Rebeca Barranco, así como a Christian Gruenberg por la información para los datos de la FEPADE. Para detalles, véase Hevia de la Jara (2007c).

26. Tanto el registro etnográfico en el sur de Veracruz (Hevia de la Jara, 2007b) como los resultados de Alianza Cívica, denuncian que las autoridades municipales de todos los partidos utilizan con fines

Cuadro 3. Denuncias por proselitismo llegadas al SAC 2004–2006

| | 2004 | 2005 | 2006 | Totales | % |
|-------------------------|------|------|------|---------|---------|
| Vocales | 145 | 83 | 104 | 332 | 33.64% |
| Salud | 22 | 140 | 104 | 266 | 26.95% |
| Enlaces | 77 | 35 | 39 | 151 | 15.30% |
| Autoridades municipales | 64 | 15 | 24 | 103 | 10.44% |
| Oportunidades | 38 | 27 | 21 | 86 | 8.71% |
| Educación | 5 | 32 | 12 | 49 | 4.96% |
| Total | 351 | 332 | 304 | 987 | 100.00% |

Fuente: elaboración propia, sobre Oportunidades (2007).

¿Qué pasó con estas denuncias? ¿Se investigaron estos actos de proselitismo o intento de usar con fines partidistas al programa? Entre el segundo semestre de 2004 y el primero de 2005, de las 225 denuncias por proselitismo que registró el SAC entre esas fechas, un total de 108 (48%) concluyeron por orientación; 63 (28%) se encontraban en trámite; 34 (15%) concluyeron positivo y 20 (9%) negativo. Es decir, prácticamente en la mitad de los casos se orientó al denunciante a realizar su denuncia a otras instancias y solo 15% tuvo una respuesta positiva. Sin embargo, de esos 34 casos solo uno terminó con consecuencias (la destitución de un enlace municipal) (Hevia de la Jara, 2007c).²⁷

Esta situación refleja y ejemplifica los límites que tiene el sistema de atención ciudadana para controlar, vigilar y eventualmente castigar los intentos clientelistas de los actores políticos. Los lineamientos jurídicos no permiten a la SAC investigar este tipo de acciones, se deben enviar a la FEPADE, vía oficio, para que ellos investiguen y resuelvan, u orientar a los actores a que hagan sus denuncias de manera directa en

políticos el Programa, en particular los del PRI aunque, al existir la pluralidad política en dicho nivel, también existen actores locales de otros partidos haciendo uso político. Según sus reportes, “5 de cada 100 entrevistados afirma que se está utilizando el programa para favorecer a los simpatizantes de un determinado candidato o partido político, de éstos, la mayor cantidad dice que es a favor del PRI, en segundo lugar del PAN y en tercer lugar del PRD” (Alianza Cívica, 2006b: 7).

27. De los 34 casos que concluyeron positivos, solo se pudo acceder a siete que se resolvieron en las oficinas nacionales, de los cuales solo en uno se logró cambiar al enlace municipal en un municipio en Veracruz por estar usando políticamente el Programa, gracias a que el coordinador estatal envió un oficio al presidente municipal y a la Contraloría Estatal. En los casos restantes, no se conocen las resoluciones o impactos de estas denuncias —hechas por escrito y firmadas en dos casos por regidores, y en otros dos por autoridades políticas (presidente municipal de un partido político y diputado local).

dicha fiscalía. Las denuncias que llegaron a las oficinas nacionales por proselitismo se enviaron a la Dirección Jurídica del Programa, quien valoró si se enviarían a la FEPADE. La pregunta entonces es: ¿qué ha hecho la FEPADE?

Según Christian Gruenberg y Victoria Pereyra (2006), entre enero y julio de 2006 las denuncias por clientelismo electoral que llegaron a la FEPADE fueron en su gran mayoría hechas por ciudadanos (46%) y por representantes de partidos políticos (37%), aunque un significativo 17% se trató de denuncias presentadas por servidores públicos, incluyendo las atribuidas a personal de la SEDESOL (3%).

Según la FEPADE, entre octubre de 2005 y diciembre de 2006 atendió 1,224 solicitudes en el sistema de Predenuncias de Delitos Electorales Federales; 5,361 llamadas por medio de su sistema telefónico FEPADETEL, y 488 correos electrónicos por medio de su sistema FEPADENET, además de recibir y solventar 674 solicitudes de información.

De estas denuncias, se han iniciado un total de 1,292 averiguaciones previas y 518 actas circunstanciadas. Solo en 69 averiguaciones previas se ha ejercido acción penal (en oposición, en 272 casos no se ha ejercido acción penal); para el caso de las actas circunstanciadas, se elevaron a investigación 91 casos y 358 se archivaron (PGR, 2006).

De las llamadas por teléfono en el primer semestre de 2006, solo 161 correspondieron a denuncias vinculadas a programas sociales, que en conjunto contuvieron 184 menciones. De esas, 113 fueron en contra de programas de la SEDESOL, con el Programa Oportunidades a la cabeza (83) (FEPADE, 2006b: 122–125). Se desconoce cuántas de esas denuncias telefónicas se convirtieron en averiguaciones previas o si se ejerció algún tipo de acción penal, pero estos datos permiten inferir que la posibilidad de que las denuncias por proselitismo o uso político directo de los programas sociales tienen pocas posibilidades de terminar en acciones con consecuencias.

Algo similar pasa con las denuncias de uso político indirecto. En lo que se refiere al crecimiento del padrón con fines electorales, diversos estudios señalan una correlación estadística entre el crecimiento del padrón de Progresista y resultados favorables para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) antes de las elecciones federales de 2000 (Rocha Menocal, 2001; FUNDAR, Probabilística y Berumen, 2006) y de Oportunidades antes de las elecciones del estado de México en 2005 (FUNDAR, 2006). Si bien existe una correlación positiva entre pobreza extrema y el Programa (es decir, sí está enfocado en la pobreza), cuando se cruza la información con los resultados electorales Alina Rocha Menocal afirma que “en estados donde el PRI recibió mayor cantidad de votos que la oposición en 1997, y donde las elecciones para gobernador estaban previstas para 2000 una mayor proporción de hogares se transformaron en beneficiarios de Progresista en 1999” (2001: 532).

Sin embargo, la ampliación del padrón electoral es más difícil de probar, considerando los rezagos a nivel nacional y que en su ampliación participa no solo el Ejecutivo Federal sino también la Cámara de Diputados y, muchas veces, los gobernadores estatales. De igual manera, los datos para las elecciones de 2006 son difíciles de interpretar, puesto que a partir de 2004 se cumplió la meta presidencial de 5'000,000 de familias incorporadas y en 2006 las incorporaciones se presupuestaron para después de las elecciones.

Por otro lado, hubo acusaciones en la prensa contra del uso del padrón de Oportunidades y del padrón electoral por parte del Partido Acción Nacional (PAN) para las elecciones de 2006.²⁸ El uso ilegal del padrón constituye delitos penales y civiles, además de que viola los datos personales resguardados en la LFTAIPG.

Por último, el uso partidista del programa, en el sentido de hacer creer que su operación depende de un partido político, fue utilizado en las elecciones estatales de 2005 en el estado de México, donde propaganda del candidato puesta en el metro de la ciudad de México decía, por ejemplo, “Con el gobierno de Fox hoy hay más de 25 millones de mexicanos que reciben apoyos de Oportunidades” y a un costado, el logo del PAN. A esto se suma el traslado de la titular de la SEDESOL entre 2000 y 2005 (Josefina Vázquez Mota) a la campaña del candidato presidencial Felipe Calderón, otro síntoma que asocia el Programa al PAN. Asimismo, se presentaron quejas en contra de la Presidencia de la República, por parte de partidos políticos e incluso del IFE, para que dejara de hacer propaganda sobre los logros de su gobierno (se transmitieron entre enero y agosto de 2006, 881 minutos de comerciales sobre Oportunidades y un número indeterminado en radio) (Presidencia de la República, 2006).

FORTALEZAS, LÍMITES Y RIESGOS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL

En este contexto, ¿cuáles son los límites y fortalezas de la CS para evitar o inhibir el uso político de los programas sociales? Es evidente que posee fortalezas importantes, entre las que sobresale el fortalecimiento a su marco legal y ser un espacio de innovación constante, lo que aporta legitimidad y legalidad en su ejercicio. Sin embargo, sus límites le restan eficiencia y hasta el momento han sido difíciles de superar, poca visibilidad, bajo impacto y falta de coordinación institucional. El desbalance entre efi-

28. Tanto la revista *Proceso* (núms.1535 y 1538, abril de 2006), como el diario *La Jornada* (20 de junio de 2006) acusaron el uso de los padrones sociales con fines electorales. En su momento, el coordinador nacional de Oportunidades desmintió esta información (DE disponible en: http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/ent_11052006_FLamont.htm).

ciencia / legitimidad hace que estos instrumentos pierdan su potencialidad política y se despoliticen, lo que los limita a ser mecanismos de participación decorativa.

Límites: visibilidad, impacto, coordinación y eficiencia

En efecto, existen serios límites en cuanto a la visibilidad y el impacto que poseen estos mecanismos, puesto que sus funciones son muy acotadas —entregar o recibir información— y, además, cuentan con poca coordinación con las instancias horizontales de control, que tienen también pocas capacidades de ejercicio de acciones que permitan castigar a los responsables de irregularidades e inhibir así el uso político de los programas sociales.

Para los casos analizados, la operación tiene amplios procesos de discrecionalidad que dificultan que los beneficiarios se involucren más en la vigilancia: en el caso del PAJA, su participación para acceder es limitada (depende de la concertación y aprobación con el empresario agrícola donde trabajan y el interés de la entidad federativa). En el caso de Oportunidades, no cuentan con mecanismos para incidir en la *planeación* del mismo; sobre la incidencia de los beneficiarios en los procesos de *focalización*, los mecanismos existentes —asambleas comunitarias, denuncias por escrito— solo permiten referirse a errores de inclusión (no pobres que fueron incluidos), pero no a los errores de exclusión (mecanismos de participación para incluir a familias pobres mal identificadas como no pobres); en la *ejecución*, las titulares tienen una mayor capacidad de incidir, al vigilar que el Programa funcione de acuerdo con las reglas de operación, aunque las herramientas existentes limitan la CS al uso de los sistemas de atención ciudadana; por último, en la *evaluación*, los beneficiarios solo participan como informantes, pero no conocen ni se les comunica de manera sistemática de sus resultados.

Por esto, las instancias de CS son poco conocidas por la población en general y con frecuencia se convierten en un requisito administrativo para que funcione un programa, y no en instancias de participación o vigilancia. Los beneficiarios muchas veces no reciben la capacitación suficiente —las instancias estatales encargadas funcionan con poco personal y no se destinan recursos especiales para la capacitación constante de contralores sociales— ni poseen atribuciones que les permitan, por ejemplo, citar a reuniones con los responsables técnicos o políticos de los programas para pedir cuentas o denunciar amenazas o actos proselitistas.

Las instancias horizontales de control tampoco se coordinan con las instancias sociales. La mayoría de las veces, las áreas encargadas de recibir y analizar quejas no tienen relación con las encargadas de desarrollar la CS ni capacitar a los beneficiarios.

Potencialidades: innovación, lógica de derechos, marco legal y legitimidad

A pesar de ello, hay tres grandes potencialidades de la CS: innovación, lógica de derechos y marco legal. La diferente cantidad y calidad de acciones de CS representa también un espacio constante de innovación; en los apartados anteriores se comprueba la diversidad y variedad de las acciones y formas de CS, lo que implica un interés por innovar en estas temáticas.

Esto se relaciona con su segunda potencialidad: la CS se puede inscribir dentro de una lógica de ejercicio de derechos, lo que significa un espacio importante para el fortalecimiento democrático y, por lo tanto, para la protección de programas sociales. Entre la RDC y los derechos existen dos vínculos, uno directo, que tiene que ver con la capacidad de exigir los derechos civiles y políticos que facultan a los gobernados a controlar a los gobernantes, y uno indirecto, que supone que gracias al control y vigilancia de las políticas públicas, por medio de la RDC, se hacen exigibles otros derechos, como los sociales, económicos, culturales y ambientales (Isunza Vera, 2006a; Hevia de la Jara, 2007c).

En este sentido, la CS representa un ejemplo concreto de este doble vínculo. Por un lado, a través de tomar parte en alguno de los mecanismos de control y vigilancia, los ciudadanos ejercen su derecho a la participación, a la información, a la petición, etc. Por el otro, si el objeto de control es un programa social, al protegerlo permiten el ejercicio de sus derechos sociales. En términos de protección de programas sociales sobre su uso político, al controlar y vigilar los programas los beneficiarios, a la par que ejercen sus derechos civiles y políticos —asociación, petición, información— aseguran la vigencia del voto libre y secreto.

La tercera potencialidad se relaciona con las anteriores y es la extensa e intensa red de marcos jurídicos y legales en todos los niveles que asegura normativamente la existencia y el ejercicio de estos derechos. Es inmensa la cantidad de normas y marcos legales que protegen y promueven la participación ciudadana, tanto para el control como para las demás formas de incidencia en lo público.²⁹

Las potencialidades en conjunto —innovación, ejercicio de derechos, legalidad— convierten a la CS en una muy poderosa fuente de legitimidad. Los gobiernos

29. Esto no es exclusivo de México. En un análisis de las constituciones y las leyes nacionales de participación ciudadana se identificó, además de los mecanismos de *democracia directa* (referéndum, iniciativa legislativa popular, referéndum revocatorio), 57 interfaces socioestatales, en forma de consejos, comisiones, juntas, etc, donde los ciudadanos tienen espacios específicos de incidencia. Para detalles, véase Hevia de la Jara (2006c).

demuestran el buen uso de los recursos, el combate o la prevención de la corrupción y las prácticas inclusivas por medio de transformar a los gobernados en vigilantes, en incluirlos en un sistema de pesos y contrapesos que, si no se activa, significa que las cosas se están haciendo con eficiencia y transparencia. No es casual que en el sexenio de Salinas, considerado por muchos el más corrupto y poco transparente, sea donde surgen estas formas de legitimar en los hechos un gobierno no legítimo por los votos.

Riesgos: participación decorativa, esconder más que escarmentar uso político

A pesar de estas potencialidades, la CS enfrenta su mayor riesgo en el uso político que de ella se haga: el de ser una forma de participación decorativa, no sustantiva.

¿Dónde reside la legitimidad de la CS? No es en su *representatividad*, como el sistema político. No pertenece al sistema de pesos y contrapesos propios de la RDC horizontal; para eso, la ciudadanía está representada por el poder legislativo (por lo menos, en términos normativos). Tampoco es en la *autonomía*, como las organizaciones sociales, puesto que los gobiernos, la mayoría de las veces, están obligados a establecer CS aun si la ciudadanía no se autorganiza para ello. Tal es el caso del PAJA o de Oportunidades, donde por fuerza se crean comités por cumplimiento de las reglas de operación y no por ser una demanda ciudadana. Su fuente de legitimidad solo puede estar en su eficiencia, en lograr, por medio de sus acciones, constituirse en un efectivo sistema de contrapeso ciudadano ante los gobiernos.

Sin embargo, como se ha visto, la CS no aporta en eficiencia: no se sabe si gracias a ella se han evitado actos de corrupción o de abuso de autoridad; se ha comprobado que no existe visibilidad en sus acciones, claridad en su metodología ni una promoción de sus funciones.

En este desequilibrio entre legitimidad–eficiencia, la CS corre el riesgo de *despolitizarse*. Con esto, se hace referencia a limitar la capacidad política de los actores para resolver problemas o irregularidades, lo que transforma estos mecanismos en espacios restringidos de cooperación sin consecuencias, en acciones débiles. Los problemas o puntos de vista diferentes no se pueden resolver en las instancias previamente acordadas sino que pasan otra vez a la arena de los actores políticos, ya sea en el gobierno o en la oposición.

Las acciones de CS son útiles para los gobernantes solo para inaugurarlas, para posar en la foto y rendir protesta a sus miembros, pero no para que hagan su trabajo de vigilancia y control, de contrapeso ciudadano.

Ante la creciente complejidad del mismo ejercicio del gobierno y las dificultades propias de la participación ciudadana (Font, 2004: 23–28), estas instancias se convierten para el sistema político en actores inofensivos que no tienen real capacidad de vigilancia y control, y que al mismo tiempo les entregan una legitimidad como gobiernos transparentes y participativos. Si hay irregularidades, serán los partidos políticos los que harán conferencia de prensa o los que cooptarán a los líderes que organizan los plantones para tomar las oficinas correspondientes, y no los mecanismos formales de CS.

En síntesis, el principal riesgo para la CS en sus funciones de proteger a los programas sociales sobre su uso electoral directo e indirecto, estriba en que sus acciones sirvan para encubrir y no descubrir estas acciones.

RECOMENDACIONES

Sobre la base de los límites, fortalezas y riesgos identificados, se ofrece a continuación una serie de recomendaciones y puntos críticos para fortalecer las acciones de CS para la protección de los programas sociales de transferencia condicionada y evitar ser instancias de participación decorativa.

Garantizar la transparencia y el acceso a la información

- Mantener y mejorar los niveles de información a la población beneficiaria. Esta es la herramienta efectiva más rápida y urgente de implementar. La información debe incluir, por lo menos, los derechos y deberes de la población beneficiaria; los sistemas de control y denuncia ciudadana; los principales procesos de operación, y la observancia de la LGDS sobre la prohibición de usar con fines electorales los programas sociales.
- Capacitar a los beneficiarios de los programas sociales sobre delitos electorales, instancias de denuncia y control, mecanismos de RDC y CS.
- Traducir esta información a lenguas indígenas y difundirla en formatos adecuados.

Fortalecer a los sistemas formales de control y la coordinación interinstitucional

- Fortalecer la coordinación entre los programas sociales y los órganos de control, incluyendo en los convenios de cooperación entre la federación y los estados, por

ejemplo, acciones para priorizar la investigación de denuncias por proselitismo en los programas sociales.

- Facilitar las formas en que la ciudadanía pueda presentar una queja / denuncia ante las instancias pertinentes.
- Fortalecer la resolución de quejas / denuncias que lleguen por vía telefónica a las diversas instancias, tomando en cuenta las limitaciones legales de las instancias de atención ciudadana, la resistencia institucional y la respuesta limitada de las contrapartes institucionales.
- Vincular las instancias de capacitación con las de recepciones e investigación de quejas y denuncias de la SFP y los órganos estatales e internos de control.
- Investigar el subregistro de quejas / denuncias que no llegan a los sistemas de atención ciudadana.
- Continuar con la capacitación a funcionarios federales y estatales en lo relacionado con las acciones de CS y en la definición de delitos electorales.

Limitar y normar el uso indirecto de los programas sociales

- Revisar la legislación existente para limitar la posibilidad de los partidos y actores políticos a usar los programas sociales para propaganda política.
- Transparentar los padrones de los programas sociales y resguardar mejor la información confidencial, para que estos no se puedan usar de manera ilícita para campañas electorales.
- Obligar la entrega de información a los beneficiarios sobre las recomendaciones de las evaluaciones externas de impacto, para mejorar la operación de los programas sociales.

Disminuir instancias de discrecionalidad

- Transparentar los acuerdos colegiados en las decisiones centrales de los programas (selección de beneficiarios, de proyectos, de cupos asignados por localidades, etc.), para evitar el uso indirecto de los programas sociales en el crecimiento al padrón.
- Establecer sistemas flexibles para solicitar ingreso a los programas sociales.

Mejorar atribuciones y funciones de los comités de promoción comunitaria y disminuir intermediación de enlaces

En lo que se refiere a fortalecer a las instancias y los mecanismos de participación ciudadana, para que ejerzan acciones de CS, en particular en el caso del Programa Oportunidades, se recomienda:

- Ampliar la capacidad de autonomía de los CPC, para que puedan tener decisión propia sobre participantes de los grupos, forma de elección, asignación de responsabilidades no oficiales, etcétera.
- Ampliar las capacidades y funciones de los CPC. Generar espacios institucionales para incluir la voz de los comités en las instancias de coordinación (comités técnicos estatales); ampliar su capacidad para citar a funcionarios a fin de resolver problemas o denunciar irregularidades, y aumentar sus potencialidades para decidir temáticas de su interés.
- Fomentar el asociativismo municipal y regional. Promover vínculos entre los CPC locales y municipales que permitan la vigilancia coordinada y la protección de los programas sociales.
- Normar de manera clara las formas de hacer y deshacer acuerdos comunitarios. Para esto, es necesario reconocer la resistencia de autoridades municipales y estatales que se benefician del trabajo gratuito de las titulares.
- Normas claras para regular la participación de las vocales a la elección de cargos submunicipales. Esto se tendrá que adecuar a la gran variabilidad estatal que existe sobre leyes y reglamentos orgánicos municipales.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PROTECCIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

Alberto J. Olvera

El debate sobre la relevancia política de la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno constituye un terreno complejo y políticamente confuso. Todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación, lo cual nos indica que el concepto mismo es polisémico, ya que cada actor le otorga significaciones diferentes. En realidad, el concepto de participación ha sido apropiado por los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: Introducción). En efecto, el proyecto neoliberal habla de la participación ciudadana, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la mejora administrativa y procesual de la política pública, o como un instrumento que permite la terciarización de la política social —la ejecución de la misma por entes privados— y la desresponsabilización del estado en relación con los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales. El discurso de la participación puede leerse desde esta concepción neoliberal que ha ganado terreno en los últimos años gracias a algunas de las políticas públicas fomentadas por el Banco Mundial y al avance del discurso contemporáneo del tercer sector, el voluntariado y la responsabilidad social de las empresas. Desde otro proyecto político, la participación es vista como el eje de una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no solo se debaten sino que se deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume numerosos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática, ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la democracia participativa.

A pesar de que el concepto de participación ciudadana tiene una aceptación amplísima entre los actores políticos y sociales, su práctica es sumamente precaria y alude a muy diversos formatos y procesos, los cuales en general son pocos conocidos y estudiados hasta la fecha en México. En este capítulo analizaremos específicamente

una de las formas en que la participación ciudadana puede expresarse. Nos referimos a la participación dirigida a salvaguardar los derechos políticos de la población beneficiaria de los programas sociales. Este tipo de participación está acotado en términos legales, institucionales y culturales que serán analizados.

Este documento tiene tres partes. La primera es una breve discusión conceptual sobre la relación entre participación, representación y sociedad civil. La segunda es mapa analítico de prácticas contemporáneas de participación en México clasificadas según criterios de orden sectorial, temporal y político. La tercera analiza los problemas específicos de la participación en la protección de programas sociales, y finalmente ofrecemos, a manera de conclusión, una serie de reflexiones y propuestas.

PARA ENTENDER EL CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN

El concepto de participación puede ser definido como la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza Vera, 2006b) que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.

Como puede observarse, el concepto de participación alude a una intervención organizada en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas, en espacios que preferentemente deben tener un carácter dialógico, es decir, que deben permitir la crítica y el debate, y a la vez estar organizados o institucionalizados de forma tal que se pueda arribar algún tipo de decisión vinculante. Esta última característica difícilmente se cumple en la práctica, ya que para ello se requiere la autorización legal de los espacios interfásicos, es decir, la institucionalización jurídica de los espacios de encuentro, y la resolución de los problemas políticos propios de la participación.

Si aceptamos la definición rigurosa de participación estamos operando en un marco normativo que asume que la democracia no se limita a los procesos electorales sino que se expresa como una concatenación de espacios y mecanismos de intervención cotidiana de los ciudadanos en los asuntos públicos. No obstante, esta forma de ampliación de la democracia no está exenta de contradicciones, paradojas y problemas de implementación.

El principal problema es el de la representación. La democracia electoral es un procedimiento para generar una representación política legítima de los ciudadanos en los órganos de gobierno. Las elecciones producen agentes autorizados para tomar

decisiones políticas. En cambio, la participación de ciudadanos en lo individual o de organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos no puede asumir la representación legítima de la colectividad sino la de ciertos intereses materiales, programáticos, o ideológicos de los actores participantes, quienes solo pueden apelar a una representación simbólica de causas o intereses generales al intervenir en la esfera pública.

Es lógico entonces que los espacios de participación o incluso los reclamos de participación puedan ser interpretados o constituyan de facto una forma de contrapoder a los poderes legítimamente constituidos. Este contrapoder es una forma de expresión de intereses provenientes del campo de lo privado y que se trasladan a lo público en nombre de una visión o de un proyecto. El problema es que el reconocimiento de esos intereses privados como intereses públicos no tiene una vía estructurada y legítima sino que opera a través de mecanismos informales situados en la esfera pública, y cuya fuerza e intensidad depende del poder que los propios agentes privados tengan. Este poder puede ser económico, político o simbólico.

La inexistencia de mecanismos institucionales que permitan el reconocimiento y ponderen la importancia relativa de las causas de las organizaciones de la sociedad civil genera un problema de legitimidad política para esos actores, que, al intervenir en la esfera pública e interactuar con el gobierno, llevan a cabo una acción política, es decir, desarrollan la política de la sociedad civil. Esta forma de la política tiene reglas diferentes de la política electoral y de la política partidaria y sin embargo coincide con los actores políticos en términos de compartir / coincidir al menos parcialmente en espacios de decisión y agendas programáticas.

En este marco, resulta explicable que la mayor parte de las formas llamadas “exitosas” de la participación ciudadana sean aquellas que suponen la participación de ciudadanos en lo individual y que se enmarcan en un tiempo y en un espacio acotado, es decir en un territorio y en un arco temporal de corto plazo. Tal es el caso del famoso presupuesto participativo de Brasil y de la mayoría de los mecanismos creados a partir de la descentralización de los gobiernos en América Latina. Sin embargo, es de comprenderse que estas formas de participación se refieran a temas extremadamente específicos y apliquen en una escala local o microlocal. Así, la participación ciudadana se fragmenta en una multiplicidad de temas y espacios de tal forma que se genera un fenómeno de fragmentación del espacio público que hace muy difícil que los ciudadanos en lo individual puedan efectivamente intervenir en los asuntos colectivos.

Un dilema concomitante es, como ya antes apuntábamos, el de la representación. En efecto, un primer problema es el de definir qué tipo de campos problemáticos

y por tanto de demandas y proyectos son reconocidos como de interés público en un contexto determinado. Este reconocimiento es el resultado de las acciones de diversos movimientos sociales a lo largo del tiempo. Es la acción de los movimientos sociales lo que abre espacios y genera legitimidad a las causas emergentes, como la ecología, los derechos de las mujeres, el respeto a los derechos humanos, etc. Se trata entonces de una disputa en el espacio público por ampliar progresivamente las nociones de justicia y corrección política, que cambian con la propia acción social, ya que esta modifica la cultura política. En otras palabras, se trata de la promoción en el espacio público de nuevos proyectos políticos que ganan reconocimiento no solo de la ciudadanía sino de los propios actores políticos y que poco a poco logran institucionalizar nuevos espacios de acción en la ley y en las instituciones.

Pero los movimientos sociales no necesariamente logran garantizar un espacio de representación de sus causas en los espacios formales. De hecho, la representación en los mismos es en sí misma disputada a través de las luchas por la definición de qué es y quien forma parte de la sociedad civil y de qué intereses y demandas son de interés general y de carácter público y cuáles son de carácter privado. Así, el reconocimiento de causas y la apertura de espacios es un proceso político cuyo eje es una lucha por el reconocimiento, esto es, el posicionamiento de causas y de organizaciones. Este reconocimiento debe traducirse en cambios legales e institucionales, los cuales a su vez deben de implicar la apertura de espacios de poder civil en el ciclo de la política pública. Si bien el proceso es ante todo político, este está atravesado también por el reconocimiento del saber experto. Las organizaciones de la sociedad civil experimentan un proceso: ellas mismas tienen su orígenes en movimientos sociales concretos que poco a poco se institucionalizan en organizaciones cada vez más profesionales cuyo eje es algún tipo de *expertise*, es decir de conocimiento técnico o jurídico o una combinación de ambos. Todo esto quiere decir que la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil en un campo determinado de las políticas públicas se basa, desde el punto de vista simbólico, en su vínculo con las causas enarboladas por un movimiento social, mientras que en lo político se fundamenta en el conocimiento técnico especializado y, junto con ello, en su eficacia operativa y en los vínculos que conserve con el movimiento social originario.

Ahora bien, la intervención efectiva de las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos en el ciclo de la política pública necesita de algún tipo de autorización política, es decir del reconocimiento formal de los poderes constituidos. Es el poder legislativo el que puede sancionar leyes que abran los espacios de participación de la sociedad civil y es el poder ejecutivo el que puede establecer los espacios concretos

de interlocución y de acuerdo con estos actores. Este hecho introduce un factor de discrecionalidad política en la asignación de representatividad a los actores de la sociedad civil y de la ciudadanía.

Esto significa que aunque los actores de la sociedad civil logren un reconocimiento simbólico, pueden quedar excluidos de una intervención efectiva en los asuntos públicos si el poder político no abre los espacios necesarios para tal fin. Por consiguiente, los actores civiles tienen que plantear una lucha constante ante los poderes del estado para poder abrir esos espacios. En el caso mexicano el escaso poder político de las organizaciones de la sociedad civil constituye una de las explicaciones de la escasez de espacios de participación, tan importante como la hegemonía de una cultura estatista en los actores políticos provenientes del antiguo régimen y de una visión liberal casi decimonónica en los actores de derecha. En ambos casos, los actores de la sociedad civil son vistos con desconfianza y se les niega legitimidad política. En este contexto tenemos que situar las experiencias que a continuación se analizan.

UN MAPA DE PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN

En el gobierno del presidente Vicente Fox, los espacios de participación ciudadana no se incrementaron de manera sustancial respecto a las estructuras desarrolladas en los gobiernos anteriores. La falta de investigación empírica de los múltiples espacios formales de participación impide hacer un balance adecuado del funcionamiento de estos. En una primera aproximación, es posible distinguir al menos seis tipos principales.

La participación en consejos consultivos

Diversas disposiciones legales han creado una multiplicidad de consejos consultivos en casi todas las secretarías de Estado, tradición inaugurada durante el gobierno de Miguel de la Madrid, a raíz de su fe en las virtudes de la planeación del desarrollo. Reformulados varias veces en los gobiernos subsiguientes, en el gobierno de Fox se buscó convocar a conocidos personajes de la sociedad civil para que formaran parte de ellos y les dieran alguna legitimidad. Los ejemplos más conocidos son el Consejo de Participación Ciudadana, de la Procuraduría General de la República; los consejos Consultivo y Social, del Instituto Nacional de las Mujeres; el Consejo Consultivo Ciudadano, del Consejo Nacional de Población; el Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); los consejos de Cuencas de Agua, de la Comi-

sión Nacional del Agua; el llamado Aval Ciudadano, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y el Consejo Consultivo de la Auditoría Ambiental, de la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente. Más recientes son el Consejo de Desarrollo Social, creado a raíz de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en 2004, y el Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Los dos últimos tienen funciones de análisis y balance de las políticas públicas de su campo de acción, así como de proposición de medidas de corrección.

A nivel estatal y municipal hay una cantidad innumerable de consejos de todos los tipos, desde consejos municipales de la Mujer, como el de Mérida, Yucatán (Poot, 2000); el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de Querétaro, entre otros, en decenas de ciudades mexicanas. Algunos gobiernos estatales cuentan también con consejos consultivos en sus secretarías de Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Educación y Cultura, y Seguridad Pública. Sin embargo, es imposible saber en este momento cuáles funcionan, en qué forma y con qué resultados, ya que se carece de investigación sobre ellos.

Los organismos autónomos, como las comisiones de Derechos Humanos, cuentan también con consejos consultivos ciudadanos, al igual que algunos institutos de Transparencia y Acceso a la Información. Los institutos electorales estatales y el Federal no requieren de esos consejos, puesto que se supone que son organismos ciudadanizados.

En resumen, el mundo de los consejos consultivos es en verdad enorme, desconocido en su mayor parte desde el punto de vista académico, y casi con toda seguridad poco productivo en términos de la democratización de la vida pública, debido al carácter meramente consultivo de las instancias, a su estilo de trabajo privado y al escaso poder de decisión y control que de manera efectiva ejercitan.

Es importante señalar que varios estados de la república cuentan con leyes de Participación Ciudadana (Morelos, Baja California, Coahuila, Sinaloa), que en especial aluden a los mecanismos de democracia directa y a sus reglas de operación. Se trata entonces de regular el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y no tanto de la creación novedosa de espacios diferentes de participación ciudadana.

Participación en instancias de contacto directo entre ciudadanos y gobierno

Algunos estados y municipios han creado experiencias de contacto directo entre gobierno y ciudadanía. La mayor parte de ellas se refiere a espacios informales, como los martes o miércoles ciudadanos, iniciados por algunos gobiernos municipales

panistas, en los que funcionarios del municipio responden a peticiones concretas de la ciudadanía. En realidad, estos actos funcionan a la manera de buzones de quejas y oficinas de recepción directa de peticiones de los ciudadanos, ya que la mayor parte de los problemas planteados no se puede resolver de manera inmediata. En todo caso, se trata de encuentros episódicos uno a uno, no dialógicos —no involucran el debate público—, y se limitan a establecer un contacto no clientelar, pero individualizado, entre ciudadanos y gobierno. Estos experimentos de contacto directo entre la sociedad y el gobierno se han caracterizado por su informalidad y su naturaleza efímera.

Hay otros modelos o patrones de participación que aspiran a institucionalizar formas colectivas de encuentro con el gobierno y que tienen diversas capacidades de decisión sobre el proceso político. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de las acciones en materia de seguridad pública de algunos comités vecinales de Tlalpan (Zermeño, 2006); el intento de crear una especie de *parlamento ciudadano* en Ciudad Mendoza y Jalcomulco, Veracruz, hace algunos años, o las asambleas públicas con capacidades decisorias que por momentos han funcionado en Zaragoza, Veracruz, y en Cuquío, Jalisco (Bolos, 2004). Se puede asimilar a este modelo el intento de crear un *presupuesto participativo* en Tlalpan, en 2001–2003 (Díaz, 2003).

Por lo general, estas experiencias han sido impulsadas por organizaciones civiles o populares, con un anclaje profundo en la vida política local. Fueron iniciativas que resultaban de una interacción entre organizaciones no gubernamentales (ONG) o grupos de intelectuales que fungían como intermediarios culturales, movimientos populares locales de larga trayectoria y una coyuntura en que actores políticos emanados del propio movimiento se hacían parte del gobierno municipal por la vía electoral. Bajo esas circunstancias, fue posible construir experimentos relevantes cuyo éxito relativo corrobora la estrecha vinculación que existe entre el asociacionismo civil denso (tipo movimiento popular), la disponibilidad de proyectos políticos innovadores y conocimientos técnicos relevantes portados por intermediarios culturales (del tipo ONG), y el acceso al poder político municipal por parte de actores políticos vinculados con estos actores sociales. Cuando alguno de estos factores está ausente, la experiencia participativa no tiene un potencial de sustentabilidad y carece de profundidad política, como algunos otros casos parecen demostrar.

Otras experiencias relevantes en este campo se ubican en los consejos de Manejo de Áreas Naturales Protegidas impulsados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en cumplimiento de la Ley Federal de Protección al Ambiente y a la Ley Federal de Desarrollo Rural Sustentable. También los consejos de Desarrollo Sustentable que se han creado en los distritos de desarrollo rural en buena

parte del país, muestran algunas experiencias interesantes. De acuerdo con la información disponible, en algunas áreas protegidas se han logrado avances importantes cuando la desigualdad intrínseca de los participantes en los consejos (funcionarios, miembros de ONG, representantes de la comunidad), es de alguna forma mediada a través de una acción inteligente de los representantes de ONG o cuando hay buena voluntad por parte de los funcionarios respectivos (Blauert y Zadek, 1999; Blauert *et al*, 2006).

Participación en programas de transparencia impulsados desde arriba

En el gobierno del presidente Fox, la innovación legal y política más relevante fue la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Este proceso estuvo precedido y acompañado por una campaña en pro de la transparencia en el ejercicio del gobierno, que inició en la sociedad civil organizada; la campaña fue aceptada después por los partidos políticos que por unanimidad aprobaron la ley y, después, fue impulsada por algunos sectores del gobierno, en especial por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

El programa llamado Municipios por la Transparencia permitió, entre 2000 y 2004, capacitar a actores políticos y sociales de 300 municipios, en 11 entidades federativas, en esta materia; el caso más exitoso fue el de Sonora, donde los 72 municipios del estado se integraron en ocho redes de Municipios Amigos por la Transparencia (SFP y Gobierno de Sonora, 2003). Cabe aclarar que las acciones reseñadas se refieren básicamente a información y recepción de quejas, y no a procesos deliberativos. Existen otros proyectos similares que han contado con ayuda internacional, pero no se cuenta aún con evaluaciones realistas de sus resultados.

Otro proyecto impulsado desde arriba, es decir, como iniciativa gubernamental, en el terreno de la contraloría social (Hevia de la Jara, 2006b), se localiza en el gobierno del Distrito Federal (GDF) y su programa de contralores ciudadanos. La oficina de Contraloría Social del GDF ha desarrollado en años recientes un programa de capacitación de ciudadanos que fungen como testigos de procesos administrativos y que participan, con voz y voto, en 120 órganos colegiados de 58 dependencias del gobierno, y que abarcan las 17 áreas del sector central, las 16 delegaciones y 25 áreas del sector paraestatal.

La información disponible señala que cerca de 500 ciudadanos han sido habilitados para cumplir esta función, pero no se aclara cómo fueron seleccionados ni si rinden cuentas de sus actos a algún tipo de instancia ciudadana. Esto es lamentable, ya que el poder formal del que gozan esos contralores es relevante, pues su voto cuenta en los órganos de decisión y tienen la capacidad de solicitar información específica y participar en operativos de vigilancia. Diversas leyes de la ciudad fueron modificadas para incluir apartados específicos sobre la contraloría ciudadana, de tal forma que, a diferencia de otras experiencias, en este caso hay una legislación que protege y avala esta práctica.

No obstante, las limitaciones de este modelo son patentes: la participación se limita a ciudadanos habilitados y capacitados como contralores, que actúan de manera individual en órganos cuyas reuniones son privadas; los contralores ciudadanos no rinden cuentas públicas de sus actos y, por tanto, no generan un aprendizaje colectivo derivado del cumplimiento de sus funciones; existe una enorme discrecionalidad política en la selección de quienes han de cumplir esta misión, la cual, dada su relativa complejidad técnica y la exigencia de tiempo que plantea su realización, no puede sino estar limitada a personas que cuentan con un perfil profesional y una gran disponibilidad de tiempo. No obstante, es posible pensar que este experimento, mejor implementado y ampliado de tal forma que asuma un carácter realmente público, se podría constituir en un modelo relevante para el control ciudadano del gobierno.

La participación como contraloría por parte de los beneficiarios de programas sociales

En general, las instituciones estatales a cargo de la política social asumen que la participación social es la acción de los beneficiarios de sus programas en algún tipo de comités o consejos, por lo general orientados a la contraloría. Sin embargo, la metodología de control que proponen las reglas de operación se limita a la mera recepción de información y eventual presentación de quejas, sugerencias y aclaraciones, a través de los sistemas de atención ciudadana, de tal manera que no hay espacios dialógicos, no hay aprendizaje colectivo y se reproduce una relación individualizada entre el beneficiario y la instancia gubernamental, en este caso mediada por un sistema de escritos o llamadas telefónicas.

Este modelo de atención de quejas se aplica también en el Programa de Escuelas de Calidad, los programas de IMSS–Solidaridad–Oportunidades, el programa de fondos regionales de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios, el Seguro Popular de la Secretaría de Salud y Asistencia, y el Programa de Empleo Temporal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el plano federal, mientras que en los

estados hay diversas iniciativas, como los llamados Módulos de Atención que la Contraloría Social del estado de Veracruz impulsa a través de buzones móviles en diversas partes de la entidad (Hevia de la Jara, 2007b).

La participación desde el ámbito de la sociedad civil

Un modelo ampliamente conocido de participación es aquel que fuera de un marco legal establecido o de interfaces formales de relación, vincula a la sociedad civil con el gobierno en un formato de crítica y vigilancia desde el exterior de los procesos estatales. Se trata de una acción política en la medida en que los objetivos y los efectos de la acción están vinculados al ejercicio del poder, si bien se trata de una política de la sociedad civil y no partidaria.

Como es sabido, a mayor grado de autoritarismo, mayor expansión de este modelo de acción, ya que la inexistencia misma de interfaces formales de relación crea la necesidad de desarrollar prácticas de control de los abusos gubernamentales desde la sociedad. En este terreno, la experiencia mexicana es muy vasta y cuenta con una larga trayectoria en el campo de los movimientos sociales y en el de las organizaciones de la sociedad civil propiamente dichas.

Tal vez las acciones más visibles en este modelo son las que se refieren al seguimiento de políticas públicas específicas. Es el caso, por ejemplo, del Observatorio Ciudadano de la Educación, entre otros muchos grupos dedicados a la crítica de las prácticas educativas, los que, a través de su presencia en los medios de comunicación, talleres y conferencias, procuran criticar la política pública y proponer medidas alternativas. En el campo de la transparencia y el acceso a la información se ha avanzado mucho en años recientes, gracias a la actividades de organizaciones de la sociedad civil (OSC) como FUNDAR, Alianza Cívica, Equipo Pueblo, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Centro de Servicios Municipales (CESEM) Heriberto Jara, etc. Cada uno de ellas ha desarrollado modelos de evaluación de un campo de la política pública o nivel de gobierno. Por ejemplo, el trabajo de FUNDAR en materia de presupuestos públicos y en el ámbito de la transparencia del poder legislativo federal, es fundamental en la crítica del ejercicio discrecional de los recursos; en el mismo ámbito se ha movido también Alianza Cívica, mientras que el CESEM ha denunciado la falta de transparencia y de acceso a la información en diversos municipios del país. La alianza de varias de estas organizaciones ha permitido la creación del programa llamado Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que desarrolló un índice de transparencia municipal que se ha aplicado a municipios de Nuevo León, Veracruz, Morelos, estado de México, Zacatecas y Jalisco. Alianza Cívica, en particular,

ha apoyado la sistematización de experiencias de vigilancia ciudadana de la política pública local, como el sistema de agua de Saltillo y la distribución de recursos del Fondo 111 en los municipios de Yucatán.

Lo que se podría llamar transparencia electoral, sobre todo en las elecciones federales de 2006, convocó la acción concertada de numerosas OSC en un amplio abanico de experiencias, varias de ellas apoyadas por la propia SEDESOL en el marco de los programas de blindaje electoral. En este campo, el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) a algunas OSC, permitió el desarrollo de experiencias ejemplares, como la de Radio Teocelo, Veracruz, o Centeotl, de Oaxaca, que se suman a las ya conocidas capacidades profesionales de Alianza Cívica, FUNDAR, Equipo Pueblo y CENCOS.

Un espacio en el que hay creciente activismo civil es el de la seguridad ciudadana. El Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal organizó la megamarcha de junio de 2004, en la ciudad de México, y ha continuado haciendo estudios y denuncias sobre esta materia en años recientes, a pesar de no contar con una verdadera capacidad de interlocución con el GDF. En Ciudad Juárez, Chihuahua, numerosas ONG han denunciado y estudiado el fenómeno de la violencia contra las mujeres, y en varias ciudades de la república se han formado iniciativas ciudadanas orientadas al estudio y denuncia de los problemas de inseguridad, como en Guadalajara, Jalisco, con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública.

En el ámbito del medio ambiente hay también múltiples experiencias, algunas básicamente confrontativas y otras colaborativas, que muestran una amplia gama de modelos de relación entre OSC, el gobierno federal y los estatales, en esta delicada materia. La diversidad de experiencias y resultados es tan grande que en este campo es muy difícil extraer lecciones de orden general. Son muy conocidas en el país las miles de denuncias sobre desastres ambientales causados por la falta de regulación estatal y la ambición de empresarios sin escrúpulos; lamentablemente, son pocos los casos de éxito en la protección de la naturaleza.

Han empezado a emerger iniciativas ciudadanas tendientes a la vigilancia del poder legislativo, como la impulsada por la Red Ciudadana de Chihuahua, experiencia señera en tanto fue la primera iniciativa civil de observación sistemática del poder legislativo local. En el ámbito académico, tanto el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) han empezado a trabajar en esta materia; Alianza Cívica e Incide Social han desarrollado también una metodología y una capacidad de seguimiento interesantes.

La lista se puede hacer mucho más larga si se incluyen temas como los derechos de las mujeres, políticas contra la pobreza, políticas de salud, política laboral, polí-

tica internacional, entre otros campos de las políticas públicas, para los cuales hay organizaciones civiles especializadas que ejecutan algún tipo de crítica con el fin de controlar la acción gubernamental en esas materias.

La participación política no partidaria desde los movimientos sociales

Es importante no olvidar en este recuento que la acción de los movimientos sociales es el método de control más socorrido por la sociedad civil mexicana, tanto por tradición histórica como por ausencia de otros espacios relevantes en el contexto de una transición política que aún no logra la inclusión política de numerosos sujetos sociales. El caso de Oaxaca es tal vez una de las demostraciones más palpables de este hecho, dada su radicalidad y permanencia en el tiempo, pero no es de ninguna manera la única. Este caso es relevante, porque demuestra que en ausencia de espacios de diálogo y ante la negativa frontal del gobierno estatal a negociar de manera civilizada con los actores y proyectos en pugna, la única vía disponible es la movilización social. Que el conflicto social se vea canalizado a la arena política informal es por lo general una demostración de la existencia de un grave autoritarismo político.

Dado que en la actual transición mexicana no se ha logrado la democratización simultánea de todos los espacios del poder, y que los actores políticos han construido un sistema casi autorreferente de representación —limitado a sus clientelas y a sus redes—, los movimientos sociales seguirán siendo un canal importantísimo de la participación política.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA PROTECCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

La llamada *protección de programas sociales*, una modalidad específica de participación ciudadana, tiene en México dos formas principales. La primera, que es la más conocida hasta el momento y que tuvo un despliegue importante en 2006, se refiere a los mecanismos a través de los cuales OSC participan en programas tanto propios como en colaboración con instancias del sector público, para analizar la operación de los principales programas sociales del gobierno y evaluar sus riesgos políticos en términos de manipulación electoral. La segunda, atiende a la acción de los propios beneficiarios de los programas sociales, quienes hipotéticamente cuentan con ciertos medios e instancias de denuncia en el caso de que consideren vulnerados sus derechos.

Para el análisis del primer modelo es importante señalar los antecedentes existentes. La Alianza Cívica había criticado ya desde mediados de la década de los

noventa la utilización clientelar de diversos programas de la política social, en especial el Programa Nacional de Solidaridad, proyecto bandera del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y fuente de inspiración de los programas sociales posteriores. En realidad, antes que la propia Alianza Cívica, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) había denunciado en forma sistemática la utilización clientelar del PRONASOL en diversos estados de la república, lo mismo que de los programas de subsidios directos a productores rurales, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Ya desde 1990 el gobierno salinista propició diversos tipos de evaluaciones con financiamiento internacional acerca del PRONASOL, que justo apuntaban a entender las dinámicas políticas específicas que este implicaba. Desde esa época se puso de manifiesto el riesgo de utilización política de esta nueva generación de programas sociales. Este modelo se continuó desarrollando en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, durante el cual la política social adquirió el carácter focalizado y relativamente despolitizado que habría de mantenerse después. El renombrado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) se sometió también a evaluación externa, con el fin de demostrar que la política de subsidios focalizados de alguna forma trataba de evitar su utilización política directa.

A partir de la llegada de Vicente Fox a la presidencia, se prometió a la ciudadanía que el nuevo gobierno no incurriría en el pecado capital de los gobiernos priistas de usar los programas sociales para fines políticos. Si bien, como afirma Hevia de la Jara (2007b), llegó entonces a la dirección de la política social un grupo de personas provenientes del campo de la sociedad civil, quienes hicieron su mejor esfuerzo por dotar a la política social de eficacia y eficiencia, y trataron de evitar de manera consciente su utilización clientelar, ello no significó que se crearan instancias de participación de los propios beneficiarios de forma tal que pudieran controlar su ejercicio.

Se debe reconocer que la SEDESOL estuvo abierta a dialogar y discutir con las OSC los pormenores de la evaluación de la política social, en especial a partir de la aprobación, en 2004, de la LGDS. Esta ley contempló la constitución de un Consejo de Desarrollo Social, en el que participaban distinguidas personalidades públicas, miembros de la sociedad civil, analistas, intelectuales y quienes por razones de la propia ley tenían una función evaluadora y de vigilancia sobre la aplicación de la política social. Se trataba de un mecanismo de rendición de cuentas, ya que el consejo podía solicitar información y practicar evaluaciones de la política social de una manera relativamente independiente. Dentro de este marco, el Consejo solicitó algunas investigaciones, en especial una que realizaron El Colegio de México y FUNDAR en 2005, que trataba de evaluar si la política social podía ser manipulada para fines electorales.

La investigación contó con un financiamiento adecuado y se llegó a la conclusión de que, desde el punto de vista del diseño institucional federal, la política contra la pobreza, en particular el Programa Oportunidades, estaba relativamente protegida contra su utilización política, pero que en el nivel microlocal, es decir, a nivel de la operación concreta en las comunidades, la presencia de un contacto municipal como la última instancia de relación entre beneficiarios y gobierno creaba un riesgo de manipulación política y se constataba que un porcentaje importante de ciudadanos se quejaba justo de este problema. Al mismo tiempo, y desde fuentes independientes de la intervención del gobierno, se empezaron a hacer evaluaciones similares que contaron con financiamiento internacional. Alianza Cívica, por ejemplo, hizo su propia investigación sobre la manipulación de los programas sociales, y su estudio coincidió en señalar la debilidad intrínseca del Programa en su escala microlocal.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó la investigación más exhaustiva disponible sobre este tema (*Informe diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*) a principios de 2006, en el marco del “Proyecto de protección de los programas sociales federales en el contexto de las elecciones de julio de 2006”. Para ello se convocó a la conformación del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales, como una instancia ciudadana autónoma integrada por académicos y expertos en temas electorales y de política social. Su diagnóstico coincidió en el señalamiento de los riesgos antes indicados y aportó propuestas para disminuir la exposición de los beneficiarios de esos programas a la manipulación política.

La intervención de FUNDAR y de El Colegio de México en la investigación comisionada por el Consejo de Desarrollo Social, le dio solidez científica a la evaluación, mientras que los trabajos de Alianza Cívica e Incide Social y otras redes de organizaciones civiles, pusieron sobre el terreno un *expertise* práctico más cercano a los actores sociales. El trabajo del PNUD fue integral, de enorme calidad y profundidad, y abarcó todos los programas de política social. Este tipo de control externo sobre la operación de los programas sociales implica un alto grado de profesionalización de quienes lo ejecutan y la disposición de una capacidad técnica sofisticada, que por supuesto no está al alcance de la ciudadanía. Esta capacidad profesional es escasa en el medio social mexicano y su ejercicio constituye una importante llamada de atención hacia los actores políticos y un mecanismo de denuncia en los medios de comunicación. Se trata de una política de la influencia de actores civiles, que están separados tanto del gobierno como de los beneficiarios mismos de la política social.

Sin embargo, este tipo de mecanismos de control es de limitada eficacia en el conjunto de la vida pública nacional. Por una parte, las organizaciones académicas y

civiles que practican estas investigaciones remiten sus resultados a los propios actores del sector público y a los actores políticos, quienes utilizan esta información dentro de sus batallas políticas cotidianas, sin que estos resultados se puedan revertir a los propios beneficiarios de los programas sociales como un insumo a través del cual ellos mismos incidan en la modificación de estos programas o, al menos, en el control de los riesgos políticos implícitos en su operación. Esta separación entre los actores de la sociedad civil y la población beneficiaria reduce los efectos potenciales del control político que este tipo de investigaciones pudiese tener.

El segundo modelo de control sobre la política social se corresponde con las instancias instituidas en el ejercicio de la política social dentro de las propias reglas de operación. Como Hevia de la Jara (2007b) ha demostrado claramente para el caso de Oportunidades, las reglas de operación no abren espacios a través de los cuales los beneficiarios puedan hacer valer sus derechos. Los mecanismos existentes se limitan a buzones de quejas y a comités orientados a asuntos relativos a la operación inmediata del programa.

La insuficiente legislación electoral ofrece una débil protección de los derechos políticos de los beneficiarios de programas sociales, ya que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) no tiene capacidad operativa ni jurídica para en verdad controlar a quienes utilizan los programas sociales para fines políticos. Por su parte, los ciudadanos-beneficiarios, por tratarse de los más pobres entre los pobres de México, carecen de los recursos de tiempo y dinero para recurrir a los tribunales en defensa de sus derechos políticos vulnerados. Por tanto, los beneficiarios requieren de un tipo de intermediación para protegerse, que por lo general ocurre a través de las ONG. Alianza Cívica, por ejemplo, trató de documentar, ya desde 2000, diversos casos de utilización política de programas sociales, sin que haya podido realmente tener éxito en ninguno de los casos detectados, ni siquiera en el único que pudo llevar hasta los tribunales (Olvera, 2003b). En las elecciones de 2003 y 2006 se pusieron en práctica mecanismos similares de control, con el mismo lamentable resultado, ya que la FEPADE tampoco logró castigar de manera ejemplar a ningún actor político acusado de lucrar políticamente con los programas sociales. Esto indicaría que en el nivel de operación de los programas sociales existe una desprotección efectiva de los ciudadanos, cuya causa última es el hecho de que la política social no ha sido diseñada en función de los derechos de ciudadanía.

Si bien el lenguaje institucional empezó a incorporar la noción de derechos a partir de 2004, lo cierto es que la política social siguió sin estar definida en función de estos, que se deben pensar y aplicar en términos universales para poder ser exigibles. La política social, en todos sus programas, está definida en términos focalizados. La

focalización, que ha estado en el centro de los grandes debates de la política social desde hace 15 años, está fundada en el principio de la escasez de los recursos públicos y en la necesidad de atender poblaciones—objetivo, básicamente los más pobres de este país. Este tipo de políticas constituyen grupos de beneficiarios que son objeto de una política social y no sujetos de un derecho. Este hecho esencial conduce a que sus mecanismos de participación solo se puedan pensar en el terreno del control, pero no en la definición, ejecución y evaluación de la política social.

En efecto, la política social en México, de carácter focalizado, implica una selección de los beneficiarios con base en criterios fijados administrativamente, y no la universalización de un derecho. Hay un debate sobre los beneficios y los perjuicios de este tipo de política pública, que es aplicada hoy día a casi toda América Latina y a la cual se le adjudica una orientación neoliberal. Al no tratarse de una política universal, la selectividad de los beneficiarios implica: la creación de un nuevo tipo de diferenciación al interior las comunidades; la dependencia de los beneficiarios de la voluntad y eficacia del Estado; el riesgo de pérdida de beneficios para quienes acceden al programa, que limita las posibilidades de acción y organización autónoma de los beneficiarios.

La dispersión de la política social a través de decenas de programas específicos orientados a grupos sociales diferentes (PNUD, 2006a) conduce a problemas técnicos de seguimiento, control y evaluación. Como es lógico, cada programa tiene reglas de operación específicas, aplica a conjuntos distintos de personas y es ejecutado por agencias especializadas. Este hecho dificulta en gran medida la vigilancia, puesto que eleva la complejidad técnica del ejercicio y, por tanto, sus costos. Pero la dispersión programática constituye un problema no solo técnico sino político. La multiplicidad de programas es resultado, por un lado, de la necesidad de abrir espacios a grupos técnicos que, desde distintos ámbitos de un gobierno históricamente fragmentado, consideran necesario llevar a cabo este tipo de políticas para cumplir los objetivos institucionales de las secretarías de Estado. Por otra parte, la dispersión de programas habla también de los múltiples pendientes de justicia social que el país tiene con sus ciudadanos y de la urgencia de atender de manera especializada cada una de esas necesidades. El problema es que cada programa promueve la construcción de clientelas específicas, que son estructuralmente vulnerables a la manipulación política de una u otra forma.

En estas condiciones, no es posible pensar en formas de participación democráticas por parte de los beneficiarios de la política social, ya que estos se ven imposibilitados de intervenir tanto en el diseño, aplicación y evaluación de la misma, como en el control efectivo de su aplicación. La condición de objeto de la acción estatal

convierte a los ciudadanos beneficiarios en actores carentes de capacidad efectiva de intervención, que es el alma del concepto de participación.

Al respecto, cabe recordar que la participación ciudadana requiere de espacios públicos para poderse constituir —lugares y tiempos pensados de manera específica para el diálogo y el debate—, y de instituciones que les otorguen algún efecto a esos debates. En pocas palabras, espacios significativos de participación implican deliberación, es decir, análisis y decisión, que por supuesto hasta ahora ha estado ausente de la política social. Hablar de participación sin espacios públicos, que es lo que de hecho ocurre hoy día en el campo de la política social, significa en realidad establecer una ficción de la participación. Los buzones de quejas, que básicamente son los así llamados espacios de participación de los beneficiarios, constituyen mecanismos privados donde un individuo se queja frente a una instancia estatal, no bien definida, invisible y sin responsabilidades claras frente al quejoso. Por tanto, no es un espacio público y no es una forma de participación. La acción colectiva en interfaces socioestatales claramente delimitadas es justo lo que define la participación desde el punto de vista sociológico, como se ha visto a lo largo de este ensayo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Es de fundamental importancia para garantizar la debida protección de los derechos políticos de los beneficiarios de la política social actuar de manera simultánea en dos frentes. Por una parte, se deben crear dentro de las mismas reglas de operación, mecanismos eficaces que faciliten la denuncia de la manipulación política. El buzón de quejas ha demostrado ser un mecanismo insuficiente, utilizado en todo caso como un recurso excepcional para quejas administrativas, personales e inmediatas. La cultura política mexicana ha generado una población acostumbrada a la manipulación clientelar en la acción del gobierno, lo cual también dificulta la constitución de una conciencia crítica de derechos, que, por otro lado, difícilmente puede emerger si la política social no es de naturaleza universal. Por tanto, sería iluso esperar que cambios en las reglas de operación resolvieran un problema que en realidad tiene sus raíces en el concepto mismo de las políticas sociales focalizadas, es decir, en el hecho de que son asistencialistas, particularistas y acotadas en el tiempo.

Por tanto, hay que operar a un tiempo en dos frentes: por un lado, la definición misma de la política social tendría que asumir un carácter universal, referido a derechos. Como es sabido, solo a partir de derechos estatuidos es posible establecer una petición expresa de restitución o exigibilidad en contra de un Estado que sea incapaz de cumplirlos. En México hay muchos derechos sociales, civiles y políticos estatuidos

que no se cumplen, por lo que no hay nada que conduzca a pensar que una definición radical en términos de derechos de la política social terminaría de manera automática con el potencial de manipulación política. Sin embargo, se trataría de un paso adelante sustantivo que permitiría, en su caso, la creación de organismos abocados en lo específico a la defensa de este tipo de derechos. Por ejemplo, las comisiones de Derechos Humanos bien se podrían encargar, con el personal suficiente y con el mayor profesionalismo, de vigilar la aplicación de estos programas, si se fundasen en derechos instituidos. Mientras esto no suceda, no se podrá lograr ningún tipo de defensa jurídica debidamente institucionalizada.

Por otro lado, las reglas de operación deberían ser modificadas para crear espacios conducentes a la deliberación, la evaluación y la acción colectiva por parte de los propios beneficiarios. Hasta ahora, los comités de beneficiarios en realidad son instancias de formalización o legitimación de las decisiones tomadas por los agentes administrativos. En todo caso, esos comités no tienen en la actualidad capacidades reales de debatir, argumentar, informarse y decidir; son tan solo elementos complementarios de la ejecución de una política pública decidida de manera centralizada. Cambiar este orden de cosas implicaría que las reglas de operación reconocieran capacidades deliberativas a los beneficiarios, corriendo el riesgo de que estos propusieran decisiones alternativas a las que emanan de las directrices administrativas. Hay que subrayar el hecho de que sin fortalecer o empoderar a los propios beneficiarios como sujetos vigilantes de los programas que los benefician, es casi imposible considerar una verdadera protección de estos programas.

En este sentido, el concepto mismo de protección de los programas sociales es erróneo, ya que a quien se debe proteger es a los beneficiarios, y esta protección solo se puede lograr si se cambia el criterio de que las reglas administrativas son aplicadas por un Estado benefactor, paternal de alguna forma, sobre individuos o familias que tienen que ser disciplinados para cumplir reglas diversas, como llevar a los hijos a la escuela e ir al médico. Estas medidas, por supuesto, pueden ser positivas desde una perspectiva constructivista, pero al operar como requisitos administrativos devienen en mecanismos disciplinarios. Esta naturaleza disciplinaria de la política social puede ser aplaudida desde la perspectiva de su potencial para impulsar una cultura de la atención a los niños y a las mujeres, pero para generar efectos de construcción de ciudadanía tendría que ser pensada al revés, como una cultura de la exigencia de derechos por parte de los beneficiarios. En efecto, si los beneficiarios vieran a la escuela y a las instituciones médicas no como oficinas administrativas para sellarles una tarjeta sino como lugares a los que puedan recurrir de manera voluntaria para poder acceder a un derecho, es decir, si vieran esas instancias como los puntos de

contacto entre el Estado y la sociedad a través de los cuales se cumplen o se ejecutan derechos, entonces se tendría una visión radicalmente distinta de esta relación. En suma, se transitaría de una concepción paternalista y administrativa de la relación Estado–sociedad, hacia una relación de exigencia de la sociedad respecto del Estado. No se debe olvidar que los conceptos que definen las políticas sociales generan efectos culturales.

Este punto remite a un problema estructural de nuestro país, que es lo que aquí se ha llamado un déficit de ciudadanía, que consiste en la debilidad o ausencia de derechos para porciones importantes de la población, que pueden ser mayoritarias. Como quedó demostrado en el Informe sobre la democracia en América Latina, dirigido por Guillermo O'Donnell (2004b), el problema de la democracia en estos países no se limita a la naturaleza de sus instituciones políticas sino que inicia en la carencia de derechos para la mayoría de la población. En el caso que aquí se trata, se confronta el hecho de que los pobres extremos de este país carecen de derechos sociales y además, en buena medida, de derechos civiles, en la medida en que la inseguridad pública es grave en las áreas donde ellos viven, mientras que sus derechos políticos suelen estar condicionados por prácticas clientelistas y de inducción por parte de actores políticos. Esto indicaría que si lo que se quiere es proteger los derechos de los pobres, la política social del gobierno debería ser un instrumento de construcción de ciudadanía y no un mecanismo que estabiliza y reproduce el carácter dependiente de los pobres en relación con la política pública. Por ello, los programas sociales no pueden abrir los espacios necesarios para que los beneficiarios se conviertan en sujetos actuantes de su propio desarrollo.

En términos de participación, lo esencial es abrir los espacios de acción colectiva de los propios beneficiarios, para garantizarles mecanismos expeditos de protesta, en caso de manipulación de sus derechos políticos, y de exigencia del cumplimiento de sus derechos sociales, que deben aparecer ante ellos como la actualización de su condición de ciudadanía. Al mismo tiempo que se produce esta revolución conceptual y organizacional del ejercicio de la política pública, es necesario que la vigilancia externa desde organizaciones profesionales de la sociedad civil se siga practicando. Nada garantiza que, aun en el hipotético y lejano caso de un cambio conceptual en la política social, no se continuaría con las mismas prácticas. Los cambios jurídicos no por fuerza implican cambios operativos reales, por lo que la vigilancia externa desde organizaciones profesionales de la sociedad civil sigue y seguirá siendo importante.

EDUCACIÓN CÍVICA PARA EL BLINDAJE DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Ricardo Raphael de la Madrid

No es ninguna novedad que los recursos públicos se utilicen para hacer proselitismo político. Junto con sus mejores virtudes, las democracias siempre se han visto acompañadas por la práctica ilícita del comercio entre favores públicos y votos inopinados. Este vicio tiene la misma edad que el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes. Con el paso del tiempo, mientras las instituciones democráticas se han ido consolidando, los mecanismos para buscar la compra de la voluntad política de las personas también han hecho su recorrido propio. Y lejos de desaparecer, su práctica se ha vuelto más sofisticada. Sin temor a la equivocación puede afirmarse que todo individuo que alguna vez haya buscado convertirse en representante electo de sus semejantes se ha visto enfrentado al dilema moral que implica recurrir a ellos.

Ya Alexis de Tocqueville, icono del pensamiento democrático moderno, daba cuenta de este lado oscuro consustancial a la elección popular de los gobernantes. Cuenta en sus *Memorias sobre el pauperismo* (2003) los procedimientos a los que varias veces él mismo se vio forzado a recurrir cuando buscó ser diputado ante la Asamblea Nacional francesa. En su caso tenía por costumbre (o necesidad) utilizar un dispositivo en dos pasos para asegurarse el triunfo en la contienda electoral. Primero invitaba, el mero día de la elección, a su máspreciado núcleo de votantes para que le acompañara a un desayuno de adoctrinamiento costado por su bolsillo. Luego, y con el apetito matutino satisfecho, conducía a sus potenciales electores —disciplinadamente, en fila india y bajo la consigna de no hablar con nadie más— hasta el preciso lugar donde estaban ubicadas las urnas. La coincidencia de esta sincera narración con cualquier otra práctica utilizada en la vida presente de los regímenes democráticos no es ninguna coincidencia. La virtuosa ampliación de la franquicia ciudadana ha estado, desde el origen, vinculada al clientelismo. Sobre todo en aquellas sociedades donde la pobreza y las necesidades más básicas abundan (Auyero, 1997).

Contra estas expresiones de corrupción, larvarias de las democracias contemporáneas, se han enderezado muy diversas críticas y se han planteado sendos cuestionamientos: ¿cuáles mecanismos de transparencia o rendición de cuentas son necesarios para evitar la manipulación política sobre la soberana voluntad de los ciudadanos? ¿qué código de ética habría de impulsarse en la relación entre gobernantes y gobernados? ¿cómo hacer para evitar que lo público sea utilizado para beneficio electoral de unos cuantos privados? ¿qué normatividad es necesario implementar para evitar el desvío de fondos? Estas preguntas y otras tantas similares son pertinentes para explorar el tema del ilegal intercambio de favores por votos.

El solo hecho de colocarles en el debate público trae consigo una buena noticia: únicamente las democracias suelen interrogarse sobre tales temas. En los regímenes autoritarios serían apenas objeto de curiosidad, pero seguramente no de investigación. La búsqueda de procedimientos, mecanismos o políticas para reducir esta expresión de la corrupción es un aviso de que se está en presencia de una democracia que busca consolidarse. El interés por el tema tiene como implicación directa que, en algún momento del proceso civilizatorio de las sociedades, la lucha por la obtención del derecho a votar pasó —como preocupación— a segundo término, ya que en su lugar se instaló, como intensión, el perfeccionamiento de las condiciones para el ejercicio pleno de este derecho.

Hoy en México es posible advertir que las diversas políticas destinadas a blindar los programas y las políticas públicas —transparencia, rendición de cuentas, normatividad, participación ciudadana, entre otras— puestas en marcha para evitar que los programas sociales sean utilizados como instrumentos de actividades proselitistas, han ido ganando terreno. Tal cosa no quiere decir que estas prácticas inconvenientes hayan disminuido a niveles deseables (PNUD México, 2006b). Todavía se está lejos de evitar que las políticas y los programas gubernamentales sean conducidos ilegalmente con propósitos electorales. Sin embargo, durante los últimos años ha habido un avance que, aunque lento y muy heterogéneo, ha sido significativo. En particular la lupa sobre estos temas ha crecido su potencia a nivel federal y una nueva cultura ha comenzado a abrirse camino en la Administración Pública y los diversos órganos del Estado nacional. Por lo pronto, durante el último lustro los temas relativos a la transparencia y la rendición de cuentas han ocupado un lugar prioritario en el debate público y por lo tanto también de la agenda gubernamental de la Federación.

No obstante lo anterior, existen pocos indicios sobre el interés que despiertan estas cuestiones, por ejemplo, entre los integrantes de la baja burocracia, entre los militantes y activistas de los partidos, entre los funcionarios estatales y municipales que operan en el territorio de las comunidades más pobres, y muy destacadamente,

entre los propios beneficiarios de los programas sociales. Es seguro que la revolución de la transparencia, de la rendición de cuentas y del apego a la legalidad tiene todavía un largo camino por recorrer antes de encontrarse con las preocupaciones más preciadas del ciudadano común. Se trata de un problema que pasa por una cultura ciudadana que todavía habrá de construirse entre la gran mayoría de los líderes políticos, los gobernantes y los pobladores de este país, y que también tiene que ver con las condiciones objetivas de pobreza a las que está sometida una buena parte de la población mexicana.

En México, a nadie sorprendería que un día cualquiera un ciudadano —de entre los 22'000,000 que viven en condiciones de pobreza grave— considerara la posibilidad de trocar su voto, por ejemplo, por una lámina para tener un techo de mejor calidad en la habitación de sus hijos. Este hecho podría ser interpretado por el mismo ciudadano no como una claudicación de su voluntad, ni mucho menos como un atentado a su dignidad, sino llanamente como la utilización eficiente de su voto. No es propósito de estas líneas celebrar un juicio moral sobre los millones de casos potenciales que pueden ocurrir con respecto a los muchos ejercicios preelectorales y electorales que en este país se celebran todos los años. Lo inmoral, en todo caso, sería ponerse a juzgar a los necesitados de una lámina para el techo de sus viviendas en una sociedad donde los techos de tantas y tantas viviendas solo pueden ser de lámina.

Lo primero que sería pertinente advertir a este propósito es que la corrupción electoral no es la causa del problema sino más bien su consecuencia. Como bien hace notar Alexis de Tocqueville (2003), siempre que existan sociedades integradas por poblaciones excluidas habrá un amplio margen para que la manipulación electoral ocurra. No importa cuánta normatividad se coloque alrededor de la administración, mientras en una democracia haya miseria, habrá unas personas que ofrezcan favores ilegales y otras que entreguen votos inopinados. En todo caso, si de evitar el intercambio de favores por votos se trata, más que blindar a las políticas o a los programas públicos, sería conveniente hacerlo con los ciudadanos susceptibles de ser manipulados. No es tan relevante que los programas sociales presenten vulnerabilidades y, por tanto, puedan ser usados arbitraria o discrecionalmente por los líderes políticos, como que los derechos de las personas beneficiarias de tales programas puedan ser lesionados. En este caso, el orden de las prioridades altera el producto. Por lo tanto, un gran esfuerzo habría de colocarse al servicio de la protección de los derechos ciudadanos. Se subraya en lo relativo a la política de educación cívica, cuyo principal objetivo es la construcción de ciudadanía y, en consecuencia, la ampliación y consolidación de los derechos que posee la persona.

La política de educación cívica puede ser un instrumento eficaz para asegurar que los recursos públicos expandan de manera efectiva los derechos. En concreto, la educación cívica habría de ayudar para que los programas y las políticas públicas fortalecieran el derecho del ciudadano a votar libre, informada, secreta, individual e intrasferiblemente. Siguiendo este orden de ideas, debe tener como prioridad aquellos ciudadanos cuyos derechos pueden enfrentar una situación de manipulación, es decir, de vulnerabilidad social, cultural o económica. En este contexto, la pregunta que se pretendería responder es la siguiente: ¿qué puede hacer la política de educación cívica para que las políticas sociales expandan (y no reduzcan, cuarten o limiten) los derechos del ciudadano? o, de manera más precisa, ¿qué se podría hacer desde esta perspectiva para asegurar que las políticas sociales expandan la libertad, la información, el secreto, la intrasferibilidad y la individualidad del voto de los ciudadanos?

La tesis de marras de este capítulo asume que, cuando la persona considera que los programas sociales de los que es beneficiaria son una derivación de sus propios derechos y no el producto de una graciosa dádiva del gobernante en turno, esta contará con mejores herramientas para enfrentar los intentos de manipulación provenientes de los liderazgos burocráticos, sociales o políticos. Tal afirmación lleva a intuir que si cada ciudadano contase con herramientas para blindar su propia libertad, entonces sí sería posible reducir sensiblemente el uso proselitista de los recursos públicos. Aportar tales herramientas sería, por tanto, una misión prioritaria de una política de educación cívica puesta al servicio de los derechos de los beneficiarios de los programas gubernamentales.

Una política eficaz de educación cívica destinada a expandir el derecho pleno al voto tiene que ser un proceso permanente y sistemático que promueva el conocimiento, la valoración, el respeto y la dignidad de los derechos de todo ciudadano. Más aún, su fin último ha de ser el aceleramiento de la llegada de un ciudadano más imbuido en los valores de la democracia y, por tanto, más exigente para ejercer —con libertad— sus propias decisiones. Derivado de este planteamiento, el objeto de este capítulo es ofrecer una serie de reflexiones a propósito del papel que puede jugar la educación cívica en México para ayudar a blindar el derecho al voto de aquellos que se benefician de los programas sociales.

Este texto no tiene pretensiones de celebrar un análisis comparativo entre diferentes regímenes democráticos a propósito de la política de educación cívica o de su impacto en la erradicación de las malas prácticas electorales. Sin lugar a dudas esa tarea podría ofrecer elementos importantes para el tratamiento del tema, pero en este ejercicio se optó por privilegiar el análisis sobre el caso mexicano con el objeto

de profundizar en la comprensión de sus características y de su contexto. En efecto, se renunció a la amplitud y fortaleza que eventualmente ofrecería un análisis de política comparada con la intención expresa de presentar una lectura que permita observar con detenimiento el caso mexicano. Otras investigaciones posteriores podrían beneficiarse luego de este esfuerzo para celebrar una comparación sistemática.

El esquema seguido para el desarrollo de este texto es el siguiente: en el primer apartado se desarrollan las definiciones de democracia, ciudadanía, derechos y desarrollo humano que habrían de ser el basamento ético de toda política de educación cívica. En el segundo, se ofrece un conjunto de elementos que permitirían, a su vez, delimitar a la población objetivo destinataria de dicha política. En el tercero se abordan los alcances de la política en cuestión y también se exploran los instrumentos y herramientas con los que cuenta el Estado mexicano para diseñarla, normarla y ejecutarla. Finalmente, en el último apartado, se propone una serie de criterios para la consecución de una política efectiva de educación cívica que se ponga al servicio de los beneficiarios de los programas sociales.

ESTADO DE DERECHOS, CIUDADANÍA FUNCIONAL Y POLÍTICA DE EDUCACIÓN CÍVICA

La intención de este apartado es hacer explícito el mapa de valores —la heurística— que debería estar detrás de una política de educación cívica democrática que tenga por objeto proteger a los ciudadanos de ser manipulados políticamente a través del intercambio ilegal de favores por votos. Este mapa recoge en breves líneas una muy larga discusión que encuentra su primer origen antes de la era cristiana y que, siguiendo recorridos muchas veces sinuosos, ha continuado su rumbo hasta nuestros días haciendo diversas paradas en el renacimiento, la modernidad y la era contemporánea.

Son cuatro los conceptos, estrechamente vinculados entre sí, que se habrían de entrelazar para dotar de un mismo basamento axiológico a la política de educación cívica: democracia, derechos de la persona, ciudadanía y desarrollo humano. Tal como argumenta Guillermo O'Donnell, todos ellos corresponden a una misma concepción ética porque concurren al servicio de un propósito similar: la dignidad humana, es decir, la integridad, la libertad y la autonomía de las personas (véanse O'Donnell, 2004c, y Dworkin, 2000). Se trata de una cadena armada por eslabones inseparables: no es posible tener democracia sin ciudadanos, ni ciudadanos sin derechos, ni ejercicio pleno de los derechos sin un desarrollo humano equilibrado.

Por tanto, hoy es escaso definir a la democracia, a la manera en que lo hiciera Abraham Lincoln en el siglo XIX, solo como un régimen donde el gobierno ha de ser del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. Y también es defectuoso quedarse con la superficial noción de que la democracia es el gobierno de las mayorías. Ello no quiere decir que tales acepciones se aparten de la verdad, solo que no se hacen cargo de toda la dimensión que guarda esa verdad. Para lograr la sincera materialización de una democracia son necesarios otros referentes. En concreto, se requiere de procedimientos puntuales y precisos que saquen la noción de democracia del territorio de la retórica, para conducirla hacia una práctica real y regular entre los seres humanos. ¿Cuáles son esos procedimientos? Haciendo eco de autores como Robert Dahl (1971) o Arend Lijphart (1984), Larry Diamond los esboza en el siguiente párrafo:

[...] sólo si el ciudadano se siente libre para organizarse, para demandar, para protestar, sólo si puede expresar sus diversos valores e intereses, sólo si los medios de comunicación son capaces de reflejarles, de investigar y de exponer los respectivos puntos de vista, sólo si las decisiones administrativas y las políticas públicas se someten al escrutinio de la sociedad —todo ello sin ningún temor, ni a cambio de favor o concesión ilegítima alguna— es que la democracia puede construir un espacio público plural que asegure su permanencia (2005: s / p).

Como se anotara antes, el punto de partida es procurar la dignidad humana o, más precisamente, satisfacer aquellas condiciones mínimas para que esta se produzca. El concepto de dignidad humana se nutre de contenido gracias a la noción de libertad; el alcance o limitación que la persona posea para el ejercicio de sus libertades determinará la magnitud de su propia autonomía y, por tanto, impactará en su dignidad. Ahora bien, el régimen político que ha demostrado mayor eficacia para asegurar dicha autonomía es el democrático. Ningún otro sistema institucional ha exhibido más destreza que este para eliminar las barreras que impiden la libertad de conciencia, de intimidad, de credo, de expresión, de prensa, de información, de propiedad, de tránsito, de asociación o de organización de la persona. Por eso, la democracia es el mejor régimen político conocido para proteger los derechos civiles del ciudadano.

Pero tales derechos son solo el punto de partida sobre el que se construye la ciudadanía democrática. Estas primeras libertades se podrían extraviar si la persona no tuviera al mismo tiempo garantizado su derecho para opinar, influir y participar en los mecanismos jurídicos e institucionales a través de los cuales se protegen sus primeras prerrogativas. En concreto, se podrían desvanecer si las personas no participaran en la constitución de los poderes públicos. De ahí que en un régimen democrático tam-

bién sean condiciones fundamentales los derechos para votar y competir por el voto de los electores, así como los procedimientos que aseguran las elecciones periódicas, justas, libres y equitativas. Es de esta manera como las libertades civiles y los derechos políticos se vuelven parte de la misma intención.

Sin embargo, dado que su ejercicio ha de ocurrir entre personas que, en una democracia, se asumen como semejantes —iguales ante su propia comunidad y ante los poderes constituidos por esta (el Estado)—, el entramado de derechos que conforma a la ciudadanía no está completo si no descansa a su vez sobre un conjunto de instituciones que tengan como propósito equiparar las posiciones entre los miembros de una misma comunidad humana. En efecto, las prerrogativas sociales son la pieza que complementa al núcleo básico de los derechos. Como ha hecho notar el filósofo italiano Norberto Bobbio (1987: 27–112), es a partir de ellos que efectivamente se pueden practicar el resto de los derechos. Los derechos sociales hacen que la acción formal que da origen a las libertades civiles y a las atribuciones políticas se convierta en material, es decir, que se traduzca en una realidad cotidiana para todos. Claro está que la dignidad de las personas no puede depender solo de las leyes que regulan sus libertades civiles o sus derechos políticos; para que todas las condiciones que la producen estén presentes, también se necesita de una legislación y de políticas públicas que tengan como propósito impactar sobre el bienestar social, en particular, la educación, la salud, la alimentación, el medio ambiente, el agua o la vivienda.¹ Justo por ello se puede decir que gracias a los derechos sociales se igualan las oportunidades para vivir con dignidad.

Así es como la ciudadanía —constituida formalmente por estos tres tipos de derechos— termina siendo la institución que las personas necesitan para relacionarse con sus semejantes cuando interactúan en una misma comunidad que aspira a ser democrática. En palabras de Hannah Arendt, es el derecho a tener derechos (1949). Por tanto, se constituye de las libertades, las prerrogativas políticas y los derechos sociales; son sus funciones constitutivas. Si alguna está ausente o prevalece un desequilibrio entre las tres, el resultado neto será una ciudadanía defectuosa. Cuando se está en presencia de severos desequilibrios materiales entre los miembros de una misma comunidad, el resultado es la baja consolidación de los derechos y, por lo tanto, el surgimiento de una ciudadanía de pobre intensidad que automáticamente lleva a una democracia de mala calidad.

1. Para una revisión del concepto de *ciudadanía social*, véanse Marshall (1998), y Fraser y Gordon (1998).

Es precisamente en el marco de esta reflexión donde, en las democracias modernas, se ubican las políticas sociales del Estado. Su papel es desafiar los desequilibrios existentes mediante la conducción de políticas dirigidas hacia las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Es decir que, por algún motivo particular, no pueden ejercer plenamente sus derechos y, por tanto, su dignidad se encuentra en una situación atacable. Es importante aclarar aquí que, aunque comparten el mismo apellido, las políticas sociales no se derivan solo de los derechos sociales. Tales políticas pueden salir al auxilio de las demás prerrogativas ciudadanas. Habría de ser considerada como política social una que buscara proveer, por ejemplo, de traductores a las personas que —por no hablar el lenguaje de los juzgadores— enfrentasen condiciones asimétricas a la hora de someterse a un procedimiento judicial, u otra que tuviera como propósito igualar la participación de las mujeres o de las minorías étnicas en las actividades políticas de su comunidad. Desde esta perspectiva, ha de ser entendida como política social toda aquella acción planeada y operada de manera sistemática con recursos públicos para igualar las posiciones de las personas en el ejercicio de sus libertades civiles, políticas o sociales.

Ahora bien, por paradójico que parezca, las políticas sociales pueden, por su desviación, limitar en lugar de expandir las condiciones que igualan al ejercicio de la ciudadanía. Un uso inadecuado de ellas puede terminar afectando la libertad y autonomía del individuo. Por tal motivo, se debe vigilar que cumplan cabalmente con su misión. Tres son los criterios éticos que estas políticas deben seguir para la consecución correcta de sus propósitos: concebirse como políticas públicas y, por tanto, en ningún momento conducirse como si se tratara de una cuestión entre particulares; servir para igualar las condiciones sociales de los ciudadanos y no para profundizar los desequilibrios; ser eficientes y eficaces en su consecución. Es decir, deben poseer las mejores herramientas para cumplir con los objetivos originalmente fijados.

Con respecto al primer criterio —el elemento *público*— es necesario subrayar que todo régimen democrático supone una frontera entre el espacio público y el privado (véanse Rabotnikof, 2005, y Merino, 2006a).² El compromiso con el bien público ha de ser la norma más respetada de cualquier política social. El espacio público debe ser utilizado para beneficiar los intereses de todos y no se puede usar para saciar, a costa del resto de la sociedad, las preocupaciones de unos cuantos. Muy en particular, se debe evitar que los bienes públicos sean desviados para beneficiar a sus administradores

2. Para una comprensión amplia de la dimensión público–privada en la definición moderna de las democracias, véase también Constant (1974).

—los funcionarios o líderes políticos a cargo de su gestión. Por ello, se deben excluir de sus beneficios los intereses privados de los funcionarios del Estado o de sus aliados, sin importar que provengan de la influyente política partidaria o de poderosos grupos vinculados con la empresa o las organizaciones sociales (véase Raphael, 2006).

Un segundo criterio al que se deberán someter las políticas sociales es el que ordena que la distribución de los bienes públicos se haga atendiendo al principio de igual consideración hacia los ciudadanos. Y la única manera de que este se sostenga es asegurando que todas aquellas personas que posean la calidad institucional de ciudadano —y compartan la misma desprotección— sean de igual manera destinatarias de esos bienes. Tal como advierte el filósofo del derecho, Ronald Dworkin (2000), si en una comunidad la igualdad de consideración no es la soberana de entre todas las virtudes sociales, el gobierno de los asuntos públicos devendrá en una tiranía.

Particular atención merece el tema del clientelismo político (véase Fox, 1994: 151–184). El clientelismo es una vieja forma de organización que perpetúa una injusta y asimétrica distribución de bienes públicos. Se constituye a partir de un núcleo privilegiado de gestores que operan como intermediarios informales entre la población y el Estado. El problema más grave de este mecanismo social es que suele distribuir de manera inequitativa los derechos y obligaciones derivados de los bienes en cuestión. Por lo general, bajo esta forma de relación social, mientras todos los costos (obligaciones y deberes) van a dar al cliente —al ciudadano—, los beneficios (derechos) terminan en posesión exclusiva del líder de la clientela o del llamado patrón (véase Wilson, 1989: 72–89). De ahí el apelativo *clientelar*. Resulta que, cuando los agentes del Estado deciden hacer uso de estos gestores y, por lo tanto, del mecanismo clientelar para la distribución de bienes públicos, esta se produce de una manera desigual: solo los ciudadanos vinculados a la clientela —al gestor— reciben los bienes que originalmente habrían de ser destinados a todos. Justo ahí se presenta el fenómeno clientelar, la consideración del Estado hacia los ciudadanos se vuelve asimétrica y, en consecuencia, también lo es el ejercicio de la ciudadanía. El ciudadano deja de ser el principal destinatario de los bienes públicos para cederle este papel a estas instancias organizativas informales.

De dicha reflexión se deriva la necesidad de evitar que las políticas sociales sean secuestradas por prácticas clientelares. Si por su objeto o por su ejecución, las políticas son conducidas por los gestores de las clientelas, lo más probable es que en lugar de ampliar las libertades de los ciudadanos, terminen por reducirlas o, incluso, anularlas. Lo mismo ocurrirá si no se aseguran condiciones para que cada ciudadano —en particular u organizado— pueda exigir que los bienes públicos lleguen a toda la población beneficiaria. Es decir, condiciones que destierren toda forma ilegal que,

por medio de los gestores y sus clientelas, promuevan el chantaje, la coerción o el intercambio ilegal entre los funcionarios públicos y la población beneficiaria.

El tercer criterio es el desempeño de las políticas sociales. Se hace referencia concreta a la eficiencia y eficacia con que los agentes del Estado deben llevar su encomienda, es decir, los servicios, las prestaciones o las diferentes políticas a su cargo. Es necesario advertir que de tales instrumentos dependerá en buena medida la calidad de la ciudadanía. Tal como plantea O'Donnell (2005b), de encontrarse los ciudadanos ante una administración ineficiente, que tarda en responder a las necesidades de los gobernados; que incumple con los compromisos asumidos en las políticas públicas; que ofrece servicios de mala naturaleza; que desvía recursos hacia propósitos distintos a los planeados; en fin, ante una administración pública negligente o capturada por intereses ajenos, el resultado final será una ciudadanía de pobre calidad y, de ahí, una democracia de baja intensidad.

De este apartado se puede obtener un primer piso referencial para la política de educación cívica que se propone en este texto. Se trata de un marco ético donde han sido considerados cuatro conceptos estrechamente emparentados: democracia, derechos de la persona, ciudadanía y desarrollo humano. Dentro de este marco referencial se presupone que un régimen que aspira a ser democrático ha de considerar a la ciudadanía como la más importante de todas sus instituciones. A su vez, no hay ciudadanía real si esta no se constituye a partir de un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales. Toda democracia ha de ser de ciudadanos y toda ciudadanía ha de definirse a partir de sus derechos. Para desplegarse en toda su estatura, deberá proveer de conocimientos, principios, valores, tradiciones y prácticas que ensanchen la libertad y la autonomía de la persona.

POBLACIÓN OBJETIVO

El primero de los elementos a considerar para definir a la población objetivo es la precariedad económica. No sobra insistir en que una buena sociedad que excluye de manera sistemática de los bienes materiales básicos a una parte de sus integrantes, es poco propicia para la consolidación tanto de la institución ciudadana como de la democracia. Atenta en particular contra el ejercicio de las libertades y disminuye las probabilidades de que el Estado trate con igual consideración a los gobernados.

En México, las condiciones que generan desigualdad han tendido a permanecer y, en ocasiones, a agravarse con el tiempo. Los bajos niveles de ingreso de una gran parte de la población son una variable muy importante para explicar este hecho. En este país, alrededor de 40.3% de las personas en edad de trabajar posee una retri-

bución diaria de entre uno y tres dólares, y 15.2% de la población económicamente activa apenas si alcanza un dólar por día (IFE e IIS-UNAM, 2004). Mientras un hogar mexicano promedio ingresa \$943 dólares mensuales, los hogares más pobres reciben alrededor de \$155, una cantidad seis veces menor a la media nacional (INEGI, 2005, y Becerra Laguna, 2006). La noticia más grave a este respecto tiene que ver con el hecho de que entre 2004 y 2005, las percepciones de los mexicanos más pobres disminuyeron 3.8%. En ese mismo periodo, 23,000 hogares cayeron en la órbita de la pobreza donde hoy gravitan 10'178,000 hogares mexicanos (INEGI, 2005, y Becerra Laguna, 2006).

¿Cómo separar la sensación de injusticia que despierta esta realidad del régimen político que gobierna al país? No hay explicación teórica que alcance. Por más que se insista en que la democracia no es un instrumento que tenga como objetivo combatir la desigualdad material o la exclusión económica, la gran mayoría de la población mexicana piensa lo contrario: 59.2% de los mexicanos cree que un país con elecciones limpias que no resuelve la pobreza no es democrático (IFE e IIS-UNAM, 2004). El efecto de esta percepción, a pesar de que México ha transitado ya hacia un régimen político plural, es de pesimismo con respecto al futuro: 70% de los mexicanos cree que sus hijos no tendrán una vida mejor que la suya (véase Becerra Laguna, 2006).

A la marginación económica que vulnera las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos, es necesario sumar otras formas de discriminación que también profundizan la precariedad de la institución ciudadana. Nueve de cada diez mexicanos confiesan sufrir con frecuencia discriminación por algún rasgo particular de su identidad: edad, discapacidad, sexo, pertenencia étnica, creencia religiosa o preferencia sexual; tres de cada cuatro indígenas consideran que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar sus condiciones de vida, y 53.4% de las personas con discapacidad advierte discriminación en su trabajo durante el último año. Por su parte, 48.4% de la población preferiría no tener a un homosexual viviendo en su casa y al menos 40% de los mexicanos opina que los adultos mayores son el grupo poblacional más discriminado (SEDESOL y CONAPRED, 2005).

Con respecto a los adultos mayores, es necesario advertir que, en efecto, la discriminación que padecen puede terminar siendo irremediable. Tal como el economista Ricardo Becerra advierte, en México muy pronto “la vejez se convertirá en un fenómeno de masas”. En los próximos 25 años habrá 22'200,000 viejos en todo el territorio nacional (17.5% de la población). Este dato se presenta hoy como alarmante cuando se constata que solo un cuarto de la población mayor a 65 años recibe ingresos por pensiones. De no tomarse esta preocupación con seriedad, “llegaremos

entonces a ser un país que nunca dejó de ser pobre, para convertirse simplemente en viejo” (Becerra Laguna, 2006).

Dice Ronald Dworkin que en buena medida la distribución de la riqueza es producto del orden legal:

[...] la riqueza de un ciudadano [...] depende de las leyes que regulan la propiedad, el robo, los contratos y la responsabilidad civil, [y también] de la legislación sobre el bienestar, la legislación fiscal, la de carácter laboral, las leyes sobre los derechos civiles, la legislación que regula el medio ambiente y demás legislaciones (2000: 11).

En México no es necesario buscar en la violación e inexigibilidad de los derechos sociales más avanzados para encontrar las causas de la pobreza y la desigualdad. Basta con observar la calidad de los derechos más básicos —los civiles— para hacerse una idea clara de la fragilidad que padece la institución ciudadana en este país.

El debido proceso es una de las garantías más vulneradas de la justicia mexicana. Sirvan los siguientes datos para dimensionar este hecho: 80% de los reclusos sentenciados por un proceso penal en México dice que jamás vieron el rostro del juez que los declaró culpables; 92% de las audiencias en los procesos penales se desarrolla sin la presencia de un juez. En el Distrito Federal, donde se supondría que la eficiencia del aparato judicial tendría que ser superior a la de otras regiones del país, 71% de los detenidos dice no haber contado con la asistencia de un abogado mientras estuvieron privados de su libertad ante el ministerio público, y 60% nunca fue informado de su derecho a no declarar. En estas condiciones, no es de sorprender que 60% de los ciudadanos piense que los jueces mexicanos son sobornables (Carbonell, 2007). Si así están los derechos fundamentales indiscutibles, ¿en qué condición se encontrará el resto de los derechos?

La asimetría jurídica tiene obviamente un fuerte impacto en las percepciones ciudadanas para con el ejercicio de las obligaciones. Muy en particular influyen en las reflexiones que llevan a los ciudadanos a participar de las cuestiones públicas: votar, ser votado, organizarse, exigir, manifestarse, etc. En el conjunto de la población mexicana, 85.5% se manifiesta como poco o nada interesado en la política; 71.8% mira esta actividad como poco o nada influyente en su vida cotidiana; 54.8% cree que solo las autoridades violan la ley, y 57% advierte recibir un trato poco justo por parte de los gobernantes. A las percepciones descritas se suman otras que evidentemente también lesionan la construcción de una ciudadanía más robusta para México: 53% de los habitantes de este país no tiene por costumbre reclamar cuando alguien comete

una injusticia o un abuso en su contra, y 70.9% nunca reclama a otro ciudadano por un mal comportamiento en el espacio público (IFE e IIS-UNAM, 2004). Estas cifras muestran, en efecto, la relación endémica que aún subsiste entre los ciudadanos y el Estado, así como entre los ciudadanos mismos. Una mezcla de indiferencia y negligencia con respecto a los asuntos comunes parece ser la nota predominante en el espacio público mexicano.

Quizá a partir de esta fragilidad es que se pueda explicar por qué 65% de la población mexicana no participa de manera regular en alguna actividad organizada, sea religiosa, deportiva, escolar, de su comunidad o de su espacio de trabajo, y poco más de 40%, nutre las filas del abstencionismo electoral (IFE e IIS-UNAM, 2004). Aun si no existen datos confiables que permitan corroborar si en los deciles más pobres de la población estas percepciones se expresan con mayor grado, es de suponerse que la experiencia de la marginación acrecienta la desconfianza por las instituciones del Estado y la indiferencia por la participación política.

Futuras investigaciones en materia de cultura hacia los asuntos públicos habrán de aportar mayor luz sobre las razones de la apatía con que los mexicanos toman los asuntos de su sociedad. Sin embargo, no es arriesgado advertir que el principal motivo radicaría en la desconfianza que prevalece en el seno del tejido social. Los mexicanos no les tienen confianza a sus instituciones y esa sensación tiende a derramarse hacia sus semejantes. Como ya se mencionó, un elemento que se añade son los mecanismos clientelares que tan fuertemente predominan en las relaciones Estado-sociedad.

Igual que en la mayoría de los sistemas democráticos, sobreviven en este país vasos comunicantes poco eficientes entre los ciudadanos y sus representantes. Sin embargo, en México el arreglo clientelar ha sido, más que ningún otro, el que ha jugado el papel preponderante en la constitución de las relaciones de poder y en la distribución de los bienes públicos. El mecanismo clientelar ha llevado a concentrar las relaciones de poder, lo que ha provocado una desigualdad estructural que reproduce de manera sistemática la pobreza. Esta estructura social asimétrica estuvo presente en los tiempos de la colonia, se perpetuó con ligeras variaciones durante el siglo XIX (véase Escalante, 1991: 97-140 y 259-294), siguió su marcha durante la dictadura de Porfirio Díaz (véase Guerra, 1988: 329-342), y terminó por convertirse en el principal soporte de la hegemonía que durante la mayor parte del siglo XX sostuvo al Partido Revolucionario Institucional (PRI) (véanse Knight, 1986: 5-32, y Medina Peña, 1994: capítulos II, VII y VIII).

Es hasta hace muy poco tiempo, quizá a principios de los noventa del siglo XX, que la relación entre las redes clientelares y el Estado mexicano comenzó a mutar (Fox, 1994). Los principales motores para este cambio han sido, por una parte, la reme-

gencia de la pluralidad en las fuerzas y actores políticos que, con la transición democrática, se comenzó a expresar en todas las regiones y los ámbitos institucionales; por la otra, la demanda por procedimientos transparentes y que contengan dispositivos de rendición de cuentas, detonados por la misma pluralidad política.

La presencia de tales motores no se ha traducido, sin embargo, en una reforma radical de las estructuras sociales. Lo que ha venido sucediendo en los últimos tres lustros es una variación importante de las formas previas de estructuración social, pero lejos se está todavía de presenciar su erradicación. En palabras de Jonathan Fox, en este país se ha migrado de una condición clientelar cerrada —donde los ciudadanos solo pueden acceder a los bienes públicos que les importan a través de una sola clientela— a otra de corte semiclientelar —donde ellos tienen la opción de elegir entre diferentes gestores y a partir de este hecho dotarse de mayor margen de libertad (1994).

Es preciso aclarar que el grado de clientelización al que están sometidos los mexicanos depende sobre todo del tipo de bienes públicos que requieren y del tamaño de las necesidades que padecen. No es la misma demanda la que enfrenta un ciudadano mexicano que habita en las zonas urbanas y participa de un elevado ingreso, que aquella experimentada por otro que vive en una población rural apartada y marginal. A mayor dependencia de los bienes que otorga el Estado, más grande es la posibilidad de caer en situación de vulnerabilidad.

Otro elemento a considerar para la mejor focalización de la política de educación cívica son los años de escolaridad de la población. A menor grado de escolaridad, mayores son las probabilidades de que las personas vean vulnerados sus derechos y, sobre todo, de que carezcan de herramientas para defenderlos. En México, las asimetrías son marcadamente regionales. Mientras en entidades como el Distrito Federal, Nuevo León, Coahuila o Sonora, los años de escolaridad de las personas varían entre 8.6 y diez años, en estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero o Guanajuato el promedio es de 6.2 (INEE, 2006). De estos datos se puede concluir que en las regiones más pobres del país vive una mayoría de adultos cuya escolaridad es muy baja. Por lo tanto, en las comunidades con menor nivel de escolarización es donde se deberían focalizar los programas de educación cívica para adultos.

En este contexto, el papel del Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), dependiente de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como de las instituciones locales que también atienden a esta población, sería importante para apoyar, con sus programas y actividades, en la operación de las políticas sociales. Nada de lo anterior hace presuponer que las políticas de educación cívica deban excluir a los niños y jóvenes que en la actualidad se encuentran en la escuela. A través de ellos

los valores y prácticas ciudadanas también pueden llegar a casa. Así, una labor consistente de concertación entre las autoridades encargadas de impartir educación y los operadores de los programas sociales se antoja indispensable.

La naturaleza de los bienes públicos que aporta la política social puede ser otro criterio que ayude a definir la población objetivo. A la hora en que se presentan las malas prácticas y los intentos de manipulación, no es lo mismo ofrecer bienes difusos a los beneficiarios que hacerlo con bienes concretos. En efecto, la coacción que se intente desplegar sobre los ciudadanos mediante una vivienda, una conexión a la tubería de agua o una lámina para el techo de una casa posee mayores posibilidades de éxito que otra basada, por ejemplo, en la protección del aire puro, la compra de reserva territorial con propósitos ecológicos o el desplazamiento de un basurero público. Los bienes concretos son más efectivos para la manipulación que los difusos. Aquella política de educación cívica que sirva para los propósitos antes descritos se habría de concentrar en las comunidades atendidas por programas sociales que ofrecen bienes concretos, tangibles, como las aportaciones en dinero o en especie (alimentos, materiales de construcción, medicamentos, etcétera).

Un criterio más para añadir a este conjunto de elementos tiene que ver con consideraciones de carácter electoral. Por razones obvias, es durante los periodos de precampaña o de campaña política de las fuerzas partidarias cuando los esfuerzos por manipular la voluntad de los electores tienden a magnificarse. Por este motivo, la inversión pública en la política de educación cívica se debería hacer cargo de los ciclos electorales. Un uso más intensivo de ella durante estos tiempos es recomendable.

En este mismo capítulo resulta pertinente advertir que aquellos ciudadanos que viven en zonas de baja competitividad electoral pueden enfrentar una mayor vulnerabilidad a sus derechos. Si bien es cierto que en una zona caracterizada por una competencia cerrada, los líderes políticos intentarán invertir todos los recursos (públicos y privados) de que disponen para ganarse la voluntad de los ciudadanos, también lo es que en esa misma situación los ciudadanos podrán no solo hacerse de los eventuales bienes ofrecidos por los contendientes sino además de información y conocimientos sobre lo que en verdad está en juego durante la elección.

En cambio, ahí donde la competencia electoral es baja, los ciudadanos previsiblemente no adquirirán la densidad de información y por tanto conciencia clara sobre los distintos partidos y candidatos que concurren a los comicios; luego, su voluntad se podría ver manipulada de manera más eficaz a la hora en que concurren a las urnas. En este sentido, si el valor superior a tutelar es la libertad de los ciudadanos para elegir entre las diversas opciones políticas, lo conveniente sería focalizar, primero, la

política de educación cívica en aquellas regiones hegemónicas por una sola fuerza electoral y, después, en aquellas de alta competitividad.

Finalmente, a partir de las premisas presentadas en este apartado se podría inferir que solo los ciudadanos beneficiarios de los programas gubernamentales deberían ser considerados como población objetivo de la política de educación cívica. Sin embargo, puesta en estos términos, tal afirmación es incorrecta. A los beneficiarios que cubren los criterios arriba citados se habrían de sumar aquellos agentes gubernamentales que están encargados de operar las políticas y los programas sociales. Sería de un enorme beneficio que también ellos se capacitaran en los valores y las prácticas de la democracia y de la construcción de ciudadanía.

EDUCACIÓN CÍVICA PARA LA EXPANSIÓN DE DERECHOS

En este segundo apartado se busca terminar de definir el concepto de educación cívica, además de especificar el papel que esta política educativa ha jugado históricamente en México y precisar quiénes son en el presente las autoridades responsables de conducirla. Particular interés despierta el Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005–2010, promovido por el Instituto Federal Electoral (IFE). En él se ubican los objetivos, las estrategias, las líneas de acción y los programas más relevantes del Estado mexicano.

Retomando las reflexiones previas, es posible definir a la política de educación cívica como *el proceso permanente y sistemático que el Estado democrático despliega para proveer a sus ciudadanos con información, valores, principios, conocimientos, herramientas y prácticas, con el propósito de que ellos exijan y ejerciten plenamente sus derechos y obligaciones civiles, políticos y sociales* (véanse Castro, 2006; Galán Baños, 2003; Ramírez Kuri, 2003, y Pedroza Espinoza, 2006). Alberto J. Olvera advierte que la educación cívica tiene como propósito:

[...] hacer conscientes a los individuos de sus derechos; la misión principal de la política de educación cívica sería la formación de ciudadanos para que formen parte de una democracia donde se garantice el Estado de derecho, el desarrollo sustentable y la paz social (2005: 35).

Sobra aclarar que la política de educación cívica no puede suplir a los muchos y muy variados conocimientos sobre la democracia que el ciudadano adquiere en la experiencia concreta y cotidiana; la convivencia rutinaria en una sociedad que se gobierne por instituciones democráticas es la escuela más capaz para educar a las personas en

el arte de vivir en un régimen de libertades. Sin embargo, de dirigirse bien e instrumentarse de manera correcta, esta política sí puede influir fuertemente en varias de las esferas de ese quehacer cotidiano. Por principio, se presentan cuatro ámbitos donde la política de educación cívica puede incidir con mayor énfasis:

1. La política de educación cívica puede ofrecer al ciudadano *conocimientos* básicos sobre la democracia. Gracias a ella, el ciudadano adquiere un piso mínimo de conceptos, teorías, valores y principios relacionados con este régimen político. Está también entre sus atribuciones impartir un entendimiento mínimo sobre cuáles son las instituciones, los derechos y las obligaciones que le constituyen. En su conjunto, estos conocimientos han de ayudar para la adopción de estructuras mentales que promuevan un desempeño cooperativo y pacífico dentro de un régimen donde la pluralidad política sea la nota predominante.
2. La política de educación cívica puede ofrecer al ciudadano *competencias* puntuales para que este actúe en el espacio público. Ella ofrece habilidades para estar bien informado, destrezas para analizar la información pública, capacidades para la organización y la participación en las decisiones de la comunidad, mecanismos para ejercer la tolerancia y la negociación. En resumen, puede proveer de una batería de habilidades para la defensa de los derechos y el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones derivadas de la ciudadanía.
3. La educación cívica puede ayudar a generar *prácticas y actitudes* armónicas con la convivencia democrática. Su objetivo es procurar que tanto los conocimientos como las competencias se conviertan en una práctica rutinaria y cotidiana. Es decir, que entren al entramado de actitudes personales y sociales que, sin ser del todo conscientes, van normando la vida colectiva de la comunidad democrática. Es así como la democracia echa raíces en un grupo social y se vuelve parte de sus propias tradiciones, rituales y paradigmas para comprender al mundo.
4. Finalmente, la educación cívica puede modificar las *limitaciones intrapersonales* que tenga el ciudadano y que le impidan, por autoexclusión, ejercer a plenitud su ciudadanía. Se trata de un atributo de esta política que merece particular atención. La educación cívica puede ayudar a la demolición de las barreras internas del individuo (psicológicas), que le impiden el goce pleno de sus derechos. Aquellas barreras que, constituidas por los valores y las creencias propios o de la comunidad a la cual se pertenece, hacen que la persona se niegue a sí misma el derecho a ejercer sus derechos (Saharso, 2000: 224–242). Lo que se busca es evitar una situación donde el individuo asuma que los bienes públicos recibidos —apoyos

materiales, subsidios, recursos económicos, etc.— son una dádiva en función de la suerte, de la gracia divina o de la generosidad de gestores y funcionarios públicos, y por tanto no los aprecien como lo que en realidad son: una consecuencia de las obligaciones que el Estado tiene con sus ciudadanos. Tales limitantes intrapersonales llevan a que el individuo se automargine del ejercicio de sus propios derechos.

En este contexto, la política de educación cívica ha de emprender una sincera revolución de las coordenadas culturales con el objeto de que la persona asuma como reclamable todo aquel bien público que por derecho propio le corresponde. Solo con este nivel de conciencia personal, el individuo se podrá proteger frente a quienes, a la postre, le quieran hacer creer que los bienes públicos recibidos son el producto de una amable concesión ofrecida en intercambio por la emisión inopinada de su voto. Este habría de ser el principal aporte de la política de educación cívica para reducir la vulnerabilidad de aquellos ciudadanos que, por su magra condición socioeconómica, la discriminación o su precario nivel educativo, son susceptibles de ser beneficiarios de las políticas sociales.

Breve revisión histórica

En México, la noción de educación cívica aparece por primera vez durante el siglo XIX, tiempo en que los liberales comenzaron a promover la idea de una instrucción pública —no religiosa— para el país. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los años treinta del siglo XX que comenzó a ser enseñada a los niños en los niveles de educación básica a través de la materia de Civismo. Es de llamar la atención que los libros de texto producidos por el Estado promovieran de manera sistemática los valores de la democracia durante el largo periodo en que el régimen político mexicano fue políticamente hegemónico. En efecto, en cualquiera de los materiales utilizados para la instrucción pública se puede constatar la importancia que para los docentes tenían los valores y principios democráticos. No obstante, menor énfasis se puso en la pedagogía de las prácticas ciudadanas. Quizá esa sea la mayor lección que deja en México la historia de la educación cívica: una larga enseñanza retórica que no se logró materializar en experiencias en verdad ciudadanas. Prueba de que la educación cívica debe rebasar el primero de los ámbitos de incidencia —el aprendizaje de los conocimientos relativos a la democracia— para extenderse hacia los otros tres: la generación de competencias y de prácticas, y el combate de las barreras autoimpuestas por los ciudadanos.

Mucho más tarde —producto de las transformaciones institucionales que México

comenzó a experimentar hacia principios de la década de los noventa— se modificó la perspectiva sobre la educación cívica. Fue a partir de la transición a la democracia que las herramientas y las prácticas ciudadanas despertaron interés y relevancia para los educadores. Hoy es posible hablar de su nuevo perfil y, sobre todo, del ampliado radio de influencia de la política de educación cívica. Resulta importante subrayar que esta ha rebasado el ámbito de la escuela para sedimentarse también en otros espacios de la vida cotidiana. Así, hoy tiene que ver con los medios de comunicación, con las relaciones de trabajo, con el ámbito comunitario o vecinal, con las relaciones entre personas que practican el mismo deporte, en fin, con todos esos otros lugares donde el quehacer de la sociedad se manifiesta de manera formal o informal. El reconocimiento de este hecho pareciera haber sido la intención para el legislador mexicano cuando en 1996 tomó la decisión de otorgarle la responsabilidad de su conducción a una instancia distinta de la SEP.

En la actualidad, la educación cívica en México encuentra su anclaje jurídico en el artículo 41 de la Constitución. Ahí se instruye al IFE para que desarrolle de manera integral y *directa* las actividades relativas a esta materia. La definición del legislador es precisa: el IFE, en tanto que órgano autónomo, ha de ser la primera y última instancia en materia de educación cívica. Tal cosa, desde luego, no excluye a las demás instituciones del estado mexicano, ni a los órganos muy diversos de la sociedad interesados por este tema. Lo que la legislación hace es colocar a un responsable último y preciso. Derivado de este mandato constitucional, en los artículos 101 y 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se asigna a las instancias regionales del IFE —vocales locales y distritales— la ejecución de los programas de educación cívica. Nuevamente, la legislación hace explícito que no son los gobiernos estatales o municipales quienes habrán de comandar en sus territorios en materia de educación cívica. En vez de ello, la jerarquía de la norma implica que los planes de estudio en materia de construcción de ciudadanía y de aprendizaje de valores democráticos deberán recaer de manera prioritaria en la órbita federal.

No tiene nada de sorprendente ni de nuevo esta decisión federalista para el legislador; según la Ley Federal de Educación publicada en 1973, es competencia de las instancias federales la formulación de los planes y programas educativos. En todo caso, la novedad aportada, tanto por la reforma constitucional de 1996 como la reflejada en el COFIPE, es que en esta materia la SEP se deba subordinar a los mandatos del IFE. En efecto, a este le toca celebrar y definir los planes estratégicos de educación cívica, así como asegurar que el resto de las instancias gubernamentales y de la sociedad se involucren y participen en ellos.

Programa Estratégico de Educación Cívica 2005–2010

El programa de referencia, elaborado por una comisión externa de especialistas y operado en la actualidad por las autoridades del IFE, tiene como misión fijar los referentes teóricos y pedagógicos de la política de educación cívica del Estado mexicano. También se definen los objetivos, las líneas de acción y los programas específicos que deberán regir al conjunto de actividades que las instituciones públicas mexicanas desarrollen con respecto a esta materia. Con relación a los referentes teórico-políticos que constituyen a este programa, cabe mencionar cuatro elementos relativos a la definición de democracia, a la participación ciudadana, a la confianza social y al papel que juegan las instituciones públicas. A continuación se resumen tales referentes:

- La democracia debe ser vista como un proceso amplio y complejo, cuyo objetivo es establecer el gobierno de los asuntos públicos mediante procedimientos que permitan la deliberación plural y razonada sobre las decisiones de interés general. Para llevarse a cabo, el proceso democrático requiere que existan ciudadanos dispuestos a ejercer a plenitud sus derechos.
- La ciudadanía comienza con la necesidad de informarse y se adquiere cuando la persona se otorga a sí misma el derecho de exigir lo que le corresponde y, más aún, cuando se asume como sujeto político capaz de influir en el entorno social y político que le rodea. Por su parte, se advierte que la ausencia de participación está relacionada de manera directa con la apreciación que las personas tengan sobre la efectividad de que su opinión y sus ideas influyan en el devenir de la realidad. Si en tal apreciación, el ciudadano considera que la posibilidad de ser escuchado es limitada, lo más seguro es que opte por el desinterés y la apatía. Lo mismo ocurre cuando se intenta participar en relaciones jerárquicas y verticales; el ciudadano prefiere participar donde impere la reciprocidad entre iguales.
- Luego, la mayoría de los inhibidores para la participación se relaciona con la confianza: mientras menor sea la desconfianza, mayor disposición habrá para participar. El ejercicio democrático requiere de una amplia participación ciudadana y esta, a su vez, depende de los niveles de confianza establecidos entre los integrantes de la comunidad política. La incertidumbre con respecto al comportamiento del otro eleva los niveles de desconfianza, mientras que la predictibilidad del comportamiento ajeno hace que los individuos confíen en el resultado final de la acción colectiva. Para consolidarse, la cultura democrática requiere del fortalecimiento de la confianza social, ya que de ella depende la participación ciudadana. Las relaciones interpersonales estables a nivel microsociales son el punto de partida de la

institucionalización de la confianza macrosocial. Ella es el fundamento social de las redes asociativas capaces de intervenir en lo público.

- Finalmente, las instituciones son la pieza clave del proceso de consolidación de la cultura democrática, ya que de su solidez depende el nivel de confianza y de participación ciudadana. Asimismo, la capacidad que tenga el Estado para hacer valer los derechos fundamentales y la eficiencia para lograr una justa distribución de los bienes públicos básicos, es de gran valor para la generación de capital social. Una manera de promoverlo es incorporando a las organizaciones sociales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El Estado puede desplegar políticas específicas para detonar la participación, tales como las políticas educativas en el espacio escolar, que dotan de competencias democráticas generales. Pero también ha de promover la formación permanente que el individuo experimenta a lo largo de su vida. Según el PEEC, todo mecanismo institucional y público que detone organización social y apego a la legalidad, fortalecerá el crecimiento de una cultura democrática.

Una vez establecidos los basamentos teóricos a los que habrá de apegarse la educación cívica en México, el PEEC también ofrece un marco de orientación de carácter pedagógico. Su sustento pedagógico se basa en la teoría constructivista, que busca centrarse en la persona y en sus experiencias previas, a partir de las cuales han de realizarse nuevas elaboraciones mentales para la creación de significados, valores y compromisos. De esta manera, los programas que propone el IFE incluyen actividades que propician la reflexión, el análisis y la práctica; tal enfoque, por su parte, facilita la aplicación de los conocimientos en la vida cotidiana. A partir de esta intencionalidad pedagógica, el PEEC propone formar ciudadanos procurando los siguientes objetivos precisos:

- Desarrollo de conocimientos y competencias cívicas y valores éticos propios del orden democrático.
- Capacidad de pensamiento crítico e intervención responsable en los asuntos públicos.
- Participación en la democratización de los espacios públicos y privados.
- Sensibilidad ante los sucesos actuales y empatía frente a los problemas comunes.
- Administración del conocimiento para la participación, el diálogo y el ejercicio de sus derechos y obligaciones en cualquier ámbito de la vida social.
- Respeto hacia las diversidades y defensa de la equidad de género y la multiculturalidad.

- Alto sentido de justicia y la legalidad.
- Visión global y consciente de las responsabilidades de la humanidad.

Es indiscutible que se ha ido tomando conciencia en México del importante papel que juega la educación cívica en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de la democracia. El desarrollo teórico del tema ha encontrado un buen nivel de avance en los últimos tres lustros y la experiencia de coordinación sobre todas las instancias de gobierno se ha venido acumulando en el IFE. Sin embargo, en cuanto al acompañamiento que la política de educación cívica podría ofrecer para el desempeño de los programas sociales, los avances todavía son magros. En los hechos, el IFE renunció de manera explícita a este propósito durante la elaboración del PEEC, ya que consideró que no contaba con las atribuciones suficientes, ni con las condiciones políticas adecuadas para responder a este objetivo. Hubiese empero sido buena cosa que, junto con los otros bienes públicos que los programas sociales llevan a sus beneficiarios, se propusiera también propagar a través de ellos sólidos elementos de educación cívica. Ello con la finalidad de evitar que estos programas fuesen manipulados en contra de los intereses de los propios beneficiarios.³

Contradicciones en las responsabilidades de la política de educación cívica

Actualmente en México, la política de educación cívica no está puesta al servicio del blindaje de los derechos de los beneficiarios de los programas sociales. Es así porque existe una contradicción en las estructuras del Estado mexicano que impide hacer armónica esa ambición. Como ya se advirtió, la política de educación cívica debería servir para que los beneficiarios de los programas sociales reforzaran sus conocimientos, capacidades, prácticas y libertades intrapersonales. Esto implicaría que con ella se acompañara —desde el diseño hasta la operación— cada uno de los programas sociales a cargo del Estado mexicano.

Buena cosa sería que cualquier programa o política social tuviera un capítulo de educación cívica para que los ciudadanos pudieran entender en toda su magnitud el propósito político-jurídico que los justifica. En él se deberían incorporar, entre otras cosas, campañas en contra de la desinformación, del uso clientelar de los recursos públicos y de los partidos que quieren manipular el voto de los electores a través de

3. En particular, la política de educación cívica podría acompañar a los programas sociales aportando conocimiento sobre los mecanismos de información, denuncia y queja que ya se encuentran inscritos en su normatividad.

los bienes entregados a las poblaciones vulnerables. Una política de educación cívica orientada de manera vigorosa en ese sentido, implicaría un involucramiento político importante, ya que su intención no solo sería la de promover derechos sino también la de limitar en el terreno la vulneración, por parte de los partidos, de las prerrogativas ciudadanas.

Ahora bien, la otra parte de la ecuación y, por la cual se hace contradictoria la organización del Estado para atender en forma eficaz el tema, proviene del hecho de que la autoridad que posee la más alta responsabilidad para diseñar y promover la política de educación cívica sea justo el IFE. Una institución que, por tener al mismo tiempo la misión de organizar los procesos electorales, está maniatada para realizar acciones que puedan ser juzgadas como proselitistas por parte de los partidos. En efecto, suficiente complejidad implica para el IFE conducir los varios cientos de procedimientos para que las elecciones mexicanas se lleven a cabo de manera justa, equitativa, transparente y eficaz, como para que, además, se le pida convertirse en un actor que participe —en el terreno— en la lucha contra el abuso partidario de los recursos públicos. Resulta evidente que, de pasarse las autoridades electorales por las comunidades más marginadas denunciando de manera directa a los líderes y a los partidos que utilizan malas prácticas, muy pronto el IFE terminaría perdiendo legitimidad para organizar las elecciones federales.

Es necesario reiterar que esta contradicción tiene su fundamento en la Constitución: el artículo 41 instruye a la autoridad electoral federal para que, de manera “integral” y “directa”, desarrolle las actividades de educación cívica. El IFE puede, en este sentido, diseñar los planes y programas de educación cívica, responsabilizarse de la coordinación entre todas las instancias del Estado que participan de esta tarea y convertirse, incluso, en un gran evaluador de dicha política; sin embargo, existen limitantes reales para que lo desarrolle de manera integral y, sobre todo, directa. Al menos en lo que respecta al tema del blindaje de los programas sociales frente a los intereses políticos de los partidos.

Si lo que se busca es una acción decidida y consistente en materia de educación cívica, otras instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad deberían participar en las actividades que se desarrollen. ¿Por qué no es la SEP quien recupera su papel de última instancia en la materia? La respuesta a esta interrogante solo se puede encontrar en la desconfianza que en México los actores políticos han tenido tradicionalmente con respecto a la neutralidad partidaria del magisterio mexicano.

En efecto, los maestros suelen ser un eslabón clave de la estructura electoral de los partidos. En los comicios tienen papeles muy distinguidos como representantes de los partidos en las urnas, son promotores del voto, suelen ser también candidatos

y líderes partidistas. Ahora cuentan inclusive con un partido propio. No sobra decir que, en la elección presidencial de 2006, los profesores jugaron un papel relevante en el resultado electoral. Sus votos fueron clave para definir al triunfador. Por tanto, entregarle a la SEP la responsabilidad integral y directa de la política de educación cívica sería inaceptable para la gran mayoría de los partidos.

El problema aquí planteado no es menor. ¿Quién se podría hacer cargo de esta delicada tarea? En principio, se podría afirmar que no hay instancia ideal para este propósito. El IFE no se puede hacer cargo integral ni directamente de esta ingente actividad; la SEP no cuenta con la legitimidad adecuada para retomar el relevo en la responsabilidad. Quizá se debería proponer, entonces, una nueva instancia donde se dieran cita estas dos instituciones y todas las demás que, por su naturaleza o facultades, se tendrían que involucrar en el desarrollo y puesta en marcha de la política de educación cívica. Una suerte de Consejo Nacional para la Educación Cívica donde, a la manera en que ocurre en el Consejo Nacional de Población, se definirían, normarían, planeaban e instruyeran todos los programas en la materia. Es previsible que el equilibrio generado entre las distintas agencias del Estado terminase siendo funcional. En este contexto, el IFE sí se podría hacer cargo de coordinar los esfuerzos en la materia, mientras otras instancias (la SEP, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y, desde luego, las organizaciones de la sociedad) podrían hacer las tareas relativas a esta política que requieren constancia y permanencia en las comunidades atendidas. Esta propuesta implicaría una asignación de recursos y podría devenir en la creación de mayor burocracia. Sin embargo, los recursos con los que cuenta en la actualidad el IFE para desarrollar las actividades de educación cívica son suficientes como para pensar seriamente en la viabilidad de esta propuesta.

A un lado de esta idea, cabe pensar que este Consejo tuviera también como atribución evitar que la propaganda de los gobiernos federal y locales jugara en contra de los objetivos antes descritos para la política de educación cívica. Nada más antitético con los planteamientos aquí vertidos que la gruesa serie de mensajes televisivos y radiofónicos que el gobierno mexicano paga con recursos públicos para dar gracias a los gobernantes por los bienes ofrecidos a la población. Agradecerle la vivienda, la tubería del drenaje o la escuela al gobernante en turno —y hacerlo con el dinero que proviene de los impuestos—, además de inmoral, es antagónico con los principios que se han venido desarrollando en este texto.

Una mayor elaboración se necesitaría para avanzar más lejos en esta propuesta. Se requeriría de una severa reingeniería para modificar los procesos y las responsabilidades que hoy se encuentran asignadas. No es pretensión llegar hasta ese nivel de

detalle. Sin embargo, sirvan los siguientes criterios generales como una aportación para ese objetivo futuro.

CRITERIOS A REFORZAR PARA UNA EDUCACIÓN CÍVICA QUE ASEGURE LOS PROPÓSITOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Diez son los criterios considerados en este apartado. Se trata de elementos de juicio que tocan diversas partes del procedimiento que se sigue para la puesta en marcha de la política de educación cívica:

- *Criterio 1.* Toda política social debería contener un capítulo relativo a la política de educación que ha de acompañarle. En este capítulo, se deberían incluir los principios, los objetivos, los contenidos y las normas que, para favorecer a la construcción de ciudadanía, las diversas políticas sociales estarían obligadas a respetar. Además, debería quedar explícito el discurso que los promotores tendrían que transmitir a los beneficiarios para que ellos pudieran fácilmente relacionar los bienes públicos obtenidos con los derechos que se derivan de su propia condición ciudadana.
- *Criterio 2.* El ejercicio de educación cívica que acompañe a las políticas sociales, por principio, debería servir como un vehículo que asegure el derecho de los beneficiarios a estar bien informados. Entre otros elementos, debería brindar información con respecto a los mecanismos de queja, denuncia o inconformidad dispuestos por la normatividad de la política en cuestión, así como proporcionar claridad con respecto a los derechos y las obligaciones derivadas de dicha política. En el mismo sentido, tendrían que quedar claros los límites y los alcances en materia de corresponsabilidad y, en particular, las eventuales sanciones por el incumplimiento con este requisito presente en algunas políticas sociales.
- *Criterio 3.* Como reforzamiento al punto anterior, deberían estar estrictamente prohibidas todas aquellas campañas publicitarias, pagadas con recursos públicos o privados, que tuvieran como objeto el agradecimiento a uno o varios funcionarios públicos, partidos u organizaciones, por los bienes obtenidos a partir de las políticas sociales. La idea es evitar que los beneficiarios supongan que las políticas sociales de las que son usufructuarios son el resultado de la benevolencia de un actor (el presidente, el gobernador, el diputado, el líder político) y no la consecuencia natural del ejercicio de sus propios derechos.
- *Criterio 4.* Resulta conveniente que la política de educación cívica se vuelva responsabilidad de todos los ámbitos administrativos. Si bien el IFE puede seguir siendo el área normativa en materia de sus contenidos, los gobiernos federal, estatal y

municipal, así como las secretarías de Estado y los diversos organismos descentralizados, se tendrían que volver ejecutores de esa política. De lo contrario, no habrá forma en la que el IFE llegue a todos los rincones del país que se encuentran beneficiados por algún tipo de política social.

- *Criterio 5.* En el calendario de ejercicio presupuestal de las políticas sociales se debería incrementar el gasto en el rubro dedicado a la educación cívica durante los periodos prelectorales y electorales, con el propósito de que sea justo durante los ciclos políticos en que mayor tentación existe al intercambio ilegal de favores por votos cuando se intensifique la política de formación ciudadana.
- *Criterio 6.* No ha de considerarse como único indicador para ponderar la vulnerabilidad de la dignidad de los beneficiarios el nivel socioeconómico. Otros valores también tendrán que ser incluidos, como las asimetrías culturales provocadas por cuestiones relativas al género, la religión, el grupo étnico, la edad, la región donde se vive y todas las demás razones de discriminación previstas por el artículo 1 de la Constitución mexicana.
- *Criterio 7.* Un elemento de particular vulnerabilidad para los ciudadanos puede ser vivir en poblaciones donde no existe competencia electoral. En efecto, la competencia entre partidos hace que la información relativa a los programas sociales se vuelva abundante. La pugna entre grupos en el poder y grupos de oposición se convierte en un instrumento virtuoso de divulgación. En cambio, la ausencia de alternancia en el poder lleva a que tal divulgación recaiga solo en las instancias que gestionan la política social. Por tal motivo, la política de educación cívica tendría que ser reforzada en las regiones donde una sola fuerza política hegemoniza los votos de los ciudadanos.
- *Criterio 8.* Debería evitarse la clientelización de las políticas sociales. Ni los gestores de las clientelas tendrían que ser contratados como promotores, ni los promotores de estas políticas tendrían por qué hacer descansar sus tareas en las clientelas. Esto tiene como propósito evitar que, como producto del ejercicio clientelar de los recursos públicos, el Estado trate de manera desigual a sus ciudadanos.
- *Criterio 9.* Mayor énfasis habrá de poner la educación cívica sobre aquellos bienes públicos que se ofrezcan en especie o impliquen la entrega de beneficios materiales. Es justo a través de estos recursos tangibles y concretos donde con mayor frecuencia se hace un mal uso público de los recursos que son de todos.
- *Criterio 10.* Han de ser desarrolladas políticas específicas de educación cívica para capacitar en los valores y las prácticas de la democracia a los funcionarios y burócratas que, en todos los ámbitos gubernamentales, participan en el ejercicio de las políticas sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Ackerman, John M. (2005). *Social accountability in the public sector: a conceptual discussion*, Banco Mundial, Washington.
- Ackerman, John M. (2006a). *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México.
- Ackerman, John M. (2006b). *Agenda ciudadana: transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción*, SFP, México.
- Ackerman, John M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: el caso mexicano*, IIJ-UNAM / Siglo XXI, México.
- Ackerman, John M. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuenta y Estado de derecho*, Siglo XXI, México.
- Aguayo, Sergio (2006). “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Conclusiones y recomendaciones presentados por el Consejo Consultivo de Desarrollo Social de Sedesol”, febrero [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/ConConseAg.pdf>].
- Alianza Cívica (2006a). “Observación del proceso electoral federal, 2006”, Alianza Cívica, México [DE disponible en: http://www.alianzacivica.org.mx/publi_procesos.html].
- Alianza Cívica (2006b). *Segundo Informe del Monitoreo de Programas Sociales. Junio 2006*, Alianza Cívica, México.
- Alianza Cívica y Observación 94 (1994). “La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994”, en “Perfil”, en *La Jornada*, México, 20 de septiembre.
- Almada Mireles, Hugo (2007). “La compra y coacción del voto: una experiencia ciudadana”, presentado en el seminario internacional “Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”, PNUD, México, abril [DE disponible en: <http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/>].
- Álvarez, Lucía; Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada (coords.) (2006). *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, Plaza y Valdés / UAM / INAH / UNAM / UACM, México.

- Alvarez, Michael (1997). *Information and elections*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Anderson, Michael R. (2003). *Access to justice and legal process: making legal institutions responsive to poor people in LDCs*, Institute of Development Studies–University of Sussex, Brighton.
- Ansolabehere, Stephen y James M. Snyder, Jr. (2002). “Party control of state government and the distribution of public expenditures”, mimeo, MIT, Cambridge.
- Aparicio, Ricardo (2002). “La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol.10, núm.1, FLACSO, México, junio.
- Aparicio, Ricardo y David Corrochano (2005). “El perfil del voto clientelar en México durante las elecciones de 2000”, en *Estudios Sociológicos*, vol.23, núm.68, mayo–agosto.
- Arendt, Hannah (1949). *The human condition*, Chicago University Press, Chicago.
- Argersinger, Peter H. (1987). “From party tickets to secret ballots: the evolution of the electoral process in Maryland during the Gilded Age”, en *Maryland Historical Review*, vol.82, núm.3.
- Auyero, Javier (ed.) (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político*, Losada, Buenos Aires.
- Auyero, Javier (1999). “‘From the client’s point(s) of view’: how poor people perceive and evaluate political clientelism”, en *Theory and Society*, vol.28, núm.2, Springer, Países Bajos.
- Banco Mundial (ed.) (2003). *Voz, ojos y oídos. Auditoría social en América Latina. Estudios de caso sobre mecanismos de seguimiento y evaluación participativos*, Oficina Regional de América Latina y el Caribe / Equipo de Sociedad Civil / Banco Mundial, Washington.
- Banco Mundial (2004). *La pobreza en México. Una evolución de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno*, Banco Mundial, México, junio [DE disponible en: www.bancomundial.org.mx].
- Banégas, Richard (1998). “Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin”, en *Politique Africaine*, vol.69, núm.1, Karthala, París.
- Barzelay, Michael (1997). “Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in OECD”, en *Governance*, vol.10, núm.3, Blackwell, Oxford, julio.
- Bava, Weng (1998). “How partisan poll watching is transformed into an indirect vote buying”, mimeo, Christian Action for Peaceful and Meaningful Elections, Quezon City [DE consultada en: <http://members.tripod.com/~chapelnet/weng1.html>].

- Becerra Laguna, Ricardo (2006). “La moral del estancamiento económico”, ponencia presentada en el foro “Por una alternativa socialdemócrata para México”, 23 de noviembre (publicada en *Nexos*, núm.356, agosto de 2007, México).
- Becerra, Ricardo y Alonso Lujambio (2006). “¿Por qué constitucionalizar?”, en López Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- Behn, Robert (2001). *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institution, Washington.
- “Betting alters the odds in close Taiwan election” (2000). En *Times*, Londres, 15 de marzo.
- Blauert, Jutta y Simón Zadek (1999). *Mediación para la sustentabilidad: construyendo políticas desde las bases*, Plaza y Valdés, México.
- Blauert, Jutta *et al.* (2006). “¿Espacios para la deliberación o toma de decisiones? Lecciones para la participación y las políticas en consejos ambientales en México”, en Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS / UV / Porrúa / H. Cámara de Diputados, México.
- Bobbio, Norberto (1987). *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid.
- Bobbio, Norberto y José F. Fernández Santillán (1996). *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política* (Breviarios, 487), FCE, México.
- Bolos, Silvia (2004). *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*, IGLOM, México.
- Borisova, Yevgenia (2000). “And the winner is? Part 2”, en *Moscow Times*, Moscú, 9 de septiembre.
- Bosco, Joseph (1994). “Faction versus ideology: mobilization strategies in Taiwan’s elections”, en *China Quarterly*, vol.137, School of Oriental and African Studies, Londres.
- Bourdieu, Pierre (1994). *Raisons pratiques. Sur la théorie de l’action*, Seuil, París.
- Bovens, Mark (1998). *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organizations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD / Paidós, Buenos Aires.
- Brusco, Valeria; Marcelo Nazareno y Susan C. Stokes (2004). “Vote-buying in Argentina”, en *Latin American Research Review*, vol.39, núm.2, LASA / Project MUSE, Baltimore, junio.

- Burgwal, Gerrit (1995). *Struggle of the poor: neighborhood organization and clientelist practice in a Quito Squatter Settlement*, Center for Latin American Research and Documentation, Amsterdam.
- Bustillos, Jorge y Miguel Carbonell (coords.) (2007). *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM / IFAI / Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México.
- Callahan, William A. (2000). *Pollwatching, elections and civil society in Southeast Asia*, Ashgate, Burlington.
- Callahan, William A. (2002). "The ideology of vote-buying and the democratic deferral of political reform", ponencia presentada en la conferencia "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying", Center for International Studies-MIT, Cambridge, 26-27 de agosto.
- Callahan, William A. y Duncan McCargo (1996). "Vote-buying in Thailand's Northeast: The July 1995 General Election", en *Asian Survey*, vol.36, núm.4, University of California Press, Berkeley.
- Carbonell, Miguel (2006). "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", en Sergio López Ayllón (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- Carbonell, Miguel (2007). "Poderosos consejeros", en *El Universal*, México, 19 de enero.
- Carey, John (1996). *Term limits and legislative representation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell (eds.) (2000). *Derecho a la información y derechos humanos*, UNAM, México.
- Carreño, José (2007). "Fox: perdí una ante AMLO, pero me desquité", en *El Universal*, México, 13 de febrero [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/148377.html>].
- Carrillo, Fernando y Christian Gruenberg (2006). *Fighting clientelism. Transparency and participation in targeted social programs*, CIPPEC / BID, Buenos Aires.
- Castro, Inés (comp.) (2006). *Educación y ciudadanía. Miradas múltiples*, UNAM / Plaza y Valdés, México.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS (2005). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2005*, CELS / Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- Cepeda, Juan Antonio y Guillermo Noriega Esparza (2005). "Federal law of transparency and access to government public information compelled subjects, after one year of operation", en *Right of access to information in Mexico: a diagnosis by*

- society*, IFAI, México [DE disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>].
- Cialdini, Robert B. (1984). *Influence: the new psychology of modern persuasion*, Quill, Nueva York.
- Cleary, Matthew (2003). *Electoral competition and democracy in Mexico*, tesis doctoral, Department of Political Science–University of Chicago, Chicago.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (coords.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, SEDESOL / FLACSO, México.
- Cohen, Joshua (1998). “Democracy and liberty”, en Elster, Jon (ed.), *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI (2006). *Campaña Cultural Democrática 2006. Informe final de actividades*, Dirección del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, México.
- Conde Bonfil, Carola (coord.) (2006). “Actualización de la evaluación externa del Programa de Vivienda Rural 2005”, El Colegio Mexiquense, México, 24 de marzo [DE disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/evaluaciones/2005/no_sectorizados/vivienda_rural/vivienda_rural_2005.htm].
- Conde Bonfil, Carola (2007). “Informe final de la evaluación externa del Programa de Vivienda Rural 2006”, El Colegio Mexiquense, México, 19 de marzo [DE disponible en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=30140114&len=1>].
- Constant, Benjamín (1974). *Desigualdad de la libertad de los antiguos y los modernos*, Madero, México.
- Consulta Mitofsky (2006). “La resistencia civil postelectoral: ¿hasta dónde?”, Encuesta Nacional de Viviendas, México, agosto [DE disponible en: http://www.consulta.com.mx/interiores/12_mex_por_consulta/mxc_resistenciaviv06.html].
- Cornelius, Wayne (2002). “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol.20, FLACSO, México, junio.
- Cornelius, Wayne (2004). “Mobilized voting in the 2000 elections: the changing efficacy of vote buying and coercion in Mexican electoral politics”, en Domínguez, Jorge I. y Chappell H. Lawson (eds.), *Mexico’s pivotal democratic elections: candidates, voters, and the presidential campaign of 2000*, Stanford University Press, Stanford.
- Cornelius, Wayne; Ann Craig y Jonathan Fox (coords.) (1994). *Transforming state–society relations in Mexico: the national solidarity strategy*, Center for US–Mexican Studies–Universidad de California en San Diego, La Jolla.

- Cossío Díaz, José Ramón (2002). “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo.
- Courtis, Christian (2007). “Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista”, presentado en el Seminario Internacional “Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”, PNUD, México, abril [DE disponible en: <http://www.seminario-protecciondeprogramas.org.mx>].
- Cox, Gary W. (1987). *The efficient secret: the cabinet in the development of political parties in Victorian England*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Cox, Gary W. y J. Morgan Kousser (1981). “Turnout and rural corruption: New York as a test case”, en *American Journal of Political Science*, vol.25, núm.4, MPSA, Bloomington.
- Cox, Gary W. y Michael F. Thies (2000). “How much does money matter? ‘Buying’ votes in Japan, 1967–1990”, en *Comparative Political Studies*, vol.33, núm.1, Sage, Londres.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD, Caracas.
- Cunill, Nuria (2000). “Responsabilización por control social”, en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD / BID / EUDEBA, Buenos Aires.
- Dagnino, Evelina; Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE / CIESAS / UV, México.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: participation and opposition*, Yale University Press, Nueva Haven / Londres.
- Dahl, Robert (1987). *Democracy and its critics*, Yale University Press, Nueva Haven.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996). “A new data set measuring income inequality”, en *The World Bank Economic Review*, vol.19, núm.3, Banco Mundial, Washington.
- Diamond, Larry (2005). “Democracy, development and good governance: the inseparable links”, ponencia presentada en la Annual Democracy and Governance Lecture, Center for Democratic Development / British Council Hall, Accra.
- Díaz, Alejandro (2003). “El presupuesto participativo en Tlalpan, 2001–2002”, informe de investigación, mimeo.
- Díaz, Octavio y Mauricio I. Dussauge (2006). “Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: el programa de blindaje electoral del gobierno federal”, en *FEPADE difunde*, núm.10, FEPADE, México.

- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2003). "The politics of public spending (II): the Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico", mimeo, Department of Political Science–Stanford University, Stanford.
- Díaz Echeverría, Daniela (coord.) (2006). *Muerte materna y presupuesto público*, FUNDAR, México [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx/PDF/Muerte%20Materna%20y%20Presupuesto%20Publico.pdf>].
- Díaz García de León, Octavio y Mauricio I. Dussauge Luna (2006). "Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: el programa de blindaje electoral del gobierno federal", en *FEPADE difunde*, núm.10, FEPADE, México.
- Díaz Iturbe, Diego (coord.) (2007). *Métrica de la transparencia en México*, Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública–IFAI, México [DE disponible en: <http://www.ifai.org.mx/TemasTransparencia/metrica>].
- Dixit, Avinash (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics", en *Journal of Politics*, vol.58, núm.4, Department of Political Science–Vanderbilt University, Vanderbilt.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1996). "The determinants of success of special interests in redistributive politics", en *Journal of Politics*, vol.58, Department of Political Science–Vanderbilt University, Vanderbilt.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- Durkheim, Emile (1984). *The division of labor in society* [1893], Free Press, Nueva York.
- Dworkin, Ronald (2000). *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad* (Estado y Sociedad), Paidós, Barcelona.
- Eisenstadt, S.N. y Luis Roniger (1984). *Patrons, clients and friends: interpersonal relations and the structure of trust in society*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Epstein, Richard A. (1985). "Why restrain alienation?", en *Columbia Law Review*, vol.85, Columbia Law School, Nueva York.
- Escalante, Fernando (1991). *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México.
- Escobedo, Juan Francisco (2002). "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública", en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, vol.3, UIA, México.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, e Instituto Federal Electoral, IFE (2001). "Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000: informe final", mimeo, FLACSO, México.

- Fearon, James (1999). "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance", en Przeworski, Adam; Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Ferejohn, John (1986). "Incumbent performance and electoral control", en *Public Choice*, vol.50, núm.1-3, Springer, Países Bajos.
- Fernández Ramos, Severiano (1997). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid.
- Fernández Ramos, Severiano (2002). "Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol.XXXV, núm.105, IJ-UNAM, México.
- Ferrajoli, Luigi (2003). "Estado social y Estado de derecho", en Abramovich, Víctor; María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales: instrucciones de uso*, Fontamara, México.
- Filgueira, Fernando (2008). "Desigualdades profundas y estados superficiales como clave social del desarrollo maniatado: dilemas distributivos y alternativas de protección social en América Latina", mimeo, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Fiorina, Morris (1981). *Retrospective voting in American national elections*, Yale University Press, Nueva Haven.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE (2006a). "La jornada electoral del 02 de julio: un análisis del servicio de atención telefónico a la ciudadanía FEPADETEL", FEPADE, México.
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, FEPADE (2006b). "Blindaje electoral. Informe final", en *FEPADE difunde*, núm.12, FEPADE, México.
- Flores, Arturo (2005). *Local democracy in modern Mexico: a study in participatory methods*, Arena Books, Londres.
- Font, Joan (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Ziccardi, Alicia (ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, INDESOL / ISS-UNAM / COMECSO, México.
- Foucault, Michel (1979). *Discipline and punish: the birth of the prison*, Vintage, Nueva York.
- Fox, Jonathan (1994). "The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico", en *World Politics*, vol.46, núm.2, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Fox, Jonathan (1999). "Opciones nacionales electorales en el México rural", en Randall, Laura (coord.), *Reformando la Reforma Agraria*, UAM / El Atajo, México.

- Fox, Jonathan (2005). "Empowerment and institutional change: mapping 'virtuous circles' of state-society interaction", en Alsop, Ruth (ed.), *Power, rights and poverty: concepts and connections*, Banco Mundial, Washington.
- Fox, Jonathan (2006). "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm.27, FLACSO, México, enero-julio.
- Fox, Jonathan (2007). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, Oxford University Press, Oxford.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2006). "Programas de atención a adultos mayores en zonas rurales y vivienda rural" (Documento de Trabajo, 1), mimeo, Consejo Ciudadano-SEDESOL, México.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007a). "Los límites de la 'transparencia interna': el uso electoral de recursos federales en las elecciones oaxaqueñas de 2004", en Fox, Jonathan *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, FUNDAR / Woodrow Wilson Center, México [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx>].
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007b). "El acceso público a las evaluaciones externas de los programas sociales de gobierno", en Fox Jonathan *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, FUNDAR / Woodrow Wilson Center, México [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx>].
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007c). "Public access to Mexico's external evaluations of government programs", documento de trabajo en archivo electrónico, 26 de enero.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon (1998). "Contract vs. charity: why is there no social citizenship in the United States", en Shafir, Gershon (ed.), *The citizenship debates: a reader*, University of Minnesota Press, Minneapolis / Londres.
- FUNDAR (2006). "Uso electoral de los programas sociales en Edomex", comunicado de prensa, México, 24 de abril [DE disponible en: http://www.fundar.org.mx/boletines2006/Pdf/Bolet%C3%ADn_Edomex.pdf].
- FUNDAR, Probabilística y Berumen (2006). *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Encuesta*, FUNDAR / Probabilística / Berumen, México [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf>].
- Galán Baños, Israel (comp.) (2003). *Ciudadanía, base de la democracia*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gerber, Alan S. (1994). *Four essays on the effects of political institutions*, tesis doctoral, MIT, Cambridge.

- Gist, Genevieve B. (1961). "Progressive reform in a rural community: the Adams County vote-fraud case", en *Mississippi Valley Historical Review*, vol.48, núm.1, OAH, Bloomington.
- Goetz, Anne Marie (2003). *Political cleaners: how women are the new anti-corruption force. Does the evidence wash?*, Institute of Development Studies-University of Sussex, Brighton.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins (2002). "Voice, accountability and human development: The emergence of a new agenda", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, *Human Development Report Background Paper*, PNUD, Nueva York.
- Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra Iraola (2006). "Manual de empoderamiento para programas sociales", mimeo, Tinker Foundation, Buenos Aires.
- Gruenberg, Christian y Victoria Pereyra Iraola (2008). *Manual de estudios de caso: participación, transparencia y rendición de cuentas en la gestión de programas sociales focalizados*, Fundación Tinker / Corporación Participa, Buenos Aires.
- Guerra, Francisco Javier (1988). *México: del antiguo régimen a la revolución*, FCE, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Helena Hofbauer (2004). *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, México.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal (2006). "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales", en López Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1999). *Diario de los Debates*, año III, núm.31, 9 de diciembre.
- Haight, Libby y Ana Suárez Zamudio (2007). "Transparencia en la FEPADE: un análisis de la información públicamente disponible en su portal de internet", en Fox, Jonathan *et al.* (coords.), *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas*, Fundar / Woodrow Wilson Center, México [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx>].
- Heckelman, Jac C. (1995). "The effect of secret ballot on turnout rates", en *Public Choice*, vol.82, núm.1-2, Springer, Países Bajos.
- Hevia de la Jara, Felipe José (2006a). "Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) de Oportunidades. Estudio preliminar. Informe final. Proyecto: 'El derecho de acceso a la información pública y las políticas públicas para el campo'", mimeo, Universidad de California en Santa Cruz, México.

- Hevia de la Jara, Felipe José (2006b). *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004* (Cuadernos para la democratización, 3), CIESAS / UV, México.
- Hevia de la Jara, Felipe José (2006c). “Participación ciudadana institucionalizada y despolitización: análisis crítico de los marcos legales de la participación en América Latina”, en Dagnino, Evelina; Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE / CIESAS / Universidad Veracruzana, México.
- Hevia de la Jara, Felipe José (2007a). “Contraloría social y protección de programas sociales”, presentado en el seminario internacional “Candados y derechos: protección de programas sociales y construcción de ciudadanía”, PNUD, México, abril [DE disponible en: <http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx>].
- Hevia de la Jara, Felipe José (2007b). *El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y contraloría social*, tesis de doctorado, CIESAS, México.
- Hevia de la Jara, Felipe José (2007c). “Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde la óptica de interfaz socioestatal”, en *Contraloría y participación social en la gestión pública. XIX Concurso del CLAD. Ensayos ganadores 2006*, CLAD, Caracas.
- Hood, Christopher y David Heald (eds.) (2006). *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press, Oxford.
- Ibana, Rainier (1996). “Epilogue: ordinary people in everyday life”, en Alejo, Myrna J.; María Elena P. Rivera y Noel Inocencio P. Valencia, *[De]scribing elections: a study of elections in the lifeworld of San Isidro*, Institute for Popular Democracy, Quezon City.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI (ed.) (2004). *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, IFAI, México.
- Instituto Federal Electoral, IFE, e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, IIS-UNAM (2004). “Encuesta: La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México”, archivo electrónico, IFE / IIS-UNAM, México.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL (2006). *Proyectos de coinversión social presentados al Indesol en los años 2005 y 2006 relacionados con contraloría social y blindaje electoral. Respuesta a solicitudes de información números 2099900008206 y 2099900008306 del 31 de julio de 2006*, SISI, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2005). *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH)*, INEGI, México.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE (2006). “Reporte”, INEE, México.
- Ippolito, Gabriela (2004). “En búsqueda de un nuevo paradigma. La calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina,” en O’Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de La democracia*, PNUD / Homo Sapiens, Rosario.
- Irarrázaval, Ignacio (2005). “Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Isunza Vera, Ernesto (2004). *El reto de la confluencia: los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)* (Cuadernos de la Sociedad Civil, 8), Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Isunza Vera, Ernesto (2006a). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, CIESAS / UV / Porrúa / H. Cámara de Diputados, México.
- Isunza Vera, Ernesto (2006b). “El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Dagnino, Evelina; Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (eds.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE / CIESAS / UV, México.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords). (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS / UV / Porrúa / H. Cámara de Diputados, México.
- Karlan, Pamela (1994). “Not by virtue but by money won? Vote trafficking and the voting rights systems”, en *Virginia Law Review*, vol.80, VLRA, Charlottesville.
- Kenney, Charles (2003). “Horizontal accountability: concepts and conflicts”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York.
- Kerkvliet, Benedict J. (1991). “Understanding politics in a Nueva Ecija Rural Community”, en Kerkvliet, Benedict J. y Resil B. Mojares (eds.), *From Marcos to Aquino: local perspectives on political transition in the Philippines*, University of Hawaii Press, Honolulu.
- Kitschelt, Herbert (2000). “Linkages between citizens and politicians in democratic polities”, en *Comparative Political Studies*, vol.33, núm.6–7, Sage, Londres.

- Knaub, Gilbert (1970). *Typologie juridique de la fraude électorale en France*, Dalloz, París.
- Knight, Alan (1986). “La revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista o simplemente una gran rebelión?”, en *Cuadernos Políticos*, núm.48, México, octubre-diciembre.
- Kochin, Michael S. y Levis A. Kochin (1998). “When is vote buying wrong?”, en *Public Choice*, vol.97, núm.4, Springer, Países Bajos.
- Kornblith, Miriam (2002). “The politics of vote trading in Venezuela”, ponencia presentada en la conferencia “Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying”, Center for International Studies–MIT, Cambridge, 26–27 de agosto.
- Lerner, Daniel (1958). *The passing of traditional society: modernizing the Middle East*, Free Press of Glencoe, Nueva York.
- Levitsky, Steven (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, Nueva Haven / Londres.
- Llerenas Morales, Vidal (2006). “Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social”, en *FEPADE difunde*, núm.10, FEPADE, México.
- López Ayllón, Sergio (2002). “El derecho de la información”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IJ–UNAM / Porrúa, México.
- López Ayllón, Sergio (2004). “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha, Hugo A; Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IJ–UNAM / USAID, México.
- López Ayllón, Sergio (2005a). *Democracia y acceso a la información*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- López Ayllón, Sergio (2005b). “Medir la transparencia: un imperativo”, en *Política Digital*, año 4, núm.26, México, octubre–noviembre.
- López Ayllón, Sergio (2008). “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de Leyes de Acceso a la Información Pública, transparencia y datos personales?”, en Salazar, Pedro (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM / IFAI, México.
- López Ayllón, Sergio y David Arellano (2008). *Estudio en material de transparencia de los otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, UNAM / CIDE / IFAI, México.

- López Presa, José Octavio (coord.) (1998). *Corrupción y cambio*, FCE, México.
- Madison, James; Alexander Hamilton y John Jay (2000). *The Federalist* [1788], Phoenix Press, Londres.
- “Mafia turns to 3G video phones” (2003). En *BBC News*, Londres, 16 de mayo [DE consultada en: <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/technology/3033551.stm>].
- Mainwaring, Scott (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) (2003). *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York.
- Manin, Bernard (1997). *Principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999). “Introduction”, en Manin, Bernard *et al.* (eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1995). *Democratic governance*, The Free Press, Nueva York.
- Maríñez Navarro, Freddy (comp.) (2006). *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Limusa–Noriega / EGAP, México.
- Marshall, T.H. (1998). “Citizenship and social class”, en Shafir, Gershon (ed.), *The citizenship debates: a reader*, University of Minnesota Press, Minneapolis / Londres.
- Marván, María y Roberto Corona (2005). *Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México* (Sinergia, 5), Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Mashaw, Jerry (2001). “Small things like reasons are put in a jar: reason and legitimacy in the administrative state”, en *Fordham Law Review*, vol.LXX, núm.1, Lincoln Center–Fordham Law School, Nueva York.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: the electoral connection*, Yale University Press, Nueva Haven.
- McKelvy, Richard D. (1976). “Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control”, en *Journal of Economic Theory*, vol.12, núm.3, Elsevier, Países Bajos.
- McKinney, Jerome y Lawrence Howard (1998). *Public administration. Balancing power and accountability*, Connecticut London, Westport.
- Medina Peña, Luis (1994). *Hacia un nuevo Estado: México 1920–1993*, FCE, México.
- Merino, Gustavo (2005a). “Fighting clientelism and corruption in social development programs in Mexico”, en Carrillo Florez, Fernando y Christian Gruenberg

- (eds.), *Fighting clientelism: transparency and participation in targeted social programs*, BID, París.
- Merino, Mauricio (2005b). *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México* (Documentos de trabajo de la División de Administración Pública del CIDE, 169), CIDE, México.
- Merino, Mauricio (2006a). “Los desafíos de una nueva ética pública”, en Merino, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE / SFP, México.
- Merino, Mauricio (2006b). “Muchas políticas y un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- Monsiváis, Alejandro (comp.) (2005). *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*, CEMEFI / IFAI, México.
- Montaño, Sonia (2006). “El buen gobierno desde una perspectiva de género”, presentado en el seminario internacional “Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago, 5 y 6 de octubre [DE disponible en: <http://209.85.173.132/search?q=cache:yqUn9HLUhM8J:www.minjusticia.cl/pmg/documentos/El%2520Buen%2520gobierno%2520desde%2520una%2520perspectiva%2520de%2520genero.pdf+El+buen+gobierno+desde+una+perspectiva+de+g%C3%A9nero&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx>].
- Moreno, Erica; Brian Crisp y Matthew Shugart (2003). “The accountability deficit in Latin America”, en Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York.
- Mulgan, Richard (2000). “Accountability: an ever-expanding concept?”, en *Public Administration*, vol.78, núm.3, Blackwell Publishing, Oxford.
- Muñoz, Alma (2006). “Admite la Sedesol que 740 mil beneficiarios podrían manipularse con fines electorales”, en *La Jornada*, México, 8 de mayo.
- North, Douglass C. (2005). *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Princeton.
- Notimex y *El Universal* (2006). “Defiende Fox seguimiento de políticas públicas”, en *El Universal*, México, 18 de abril [DE disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/343688.html>].
- O, Ana Lorena de la (2006). “Do poverty relief funds affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico”, mimeo, Department of Political Science–MIT, Cambridge, 10 de octubre [DE disponible en: <http://web.mit.edu/polisci/students/adela0/DeLaOexperiment2.pdf>].

- O'Donnell, Guillermo (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, vol.33, núm. 130, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Accountability horizontal", en *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, núm.4, Paidós Ibérica, Barcelona.
- O'Donnell, Guillermo (2003). "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en O'Donnell, Guillermo; Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de La democracia*, PNUD / Homo Sapiens, Rosario.
- O'Donnell, Guillermo (2004a). "Acerca del Estado en América Latina. Diez tesis para discusión", en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (ed.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, Alfaguara, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (coord.). (2004b). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, PNUD, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (2004c). "Human development, human rights and democracy", en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo M. Iazzetta (eds.), *The quality of democracy*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo (2005a). "Democracia y Estado de derecho", en *Nexos*, núm.325, México.
- O'Donnell, Guillermo (2005b). "Why the rule of law matters?", en Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- O'Donnell, Guillermo; Juan Méndez y Paulo Pinheiro (eds.) (1999). *The (un)rule of law & the underprivileged in Latin America*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, Cambridge.
- Olvera, Alberto J. (ed.) (1999). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- Olvera, Alberto J. (2001). "El estado actual de la ciudadanía en México", en *Este País*, México, julio.
- Olvera, Alberto J. (2003a). "Lecciones preliminares derivadas de los estudios de caso", en Banco Mundial (ed.), *Voz, ojos y oídos. Auditoría social en América Latina. Estudios de caso sobre mecanismos de seguimiento y evaluación participativos*, Oficina Regional

- de América Latina y el Caribe / Equipo de Sociedad Civil / Banco Mundial, Washington.
- Olvera, Alberto J. (2003b). *Sociedad civil, gobernabilidad y democratización en América Latina: México*, FCE, México.
- Olvera, Alberto J. (2006). “Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales de siglo XX”, en Isunza, Ernesto y Alberto Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS / UV / Porrúa / H. Cámara de Diputados, México.
- Olvera, Alberto J. y Ernesto Isunza (2004). “Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana”, en Ziccardi, Alicia (ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, INDESOL / ISS-UNAM / COMECOSO, México.
- Oportunidades (2004). *Criterios normativos básicos para la operación de los servicios de atención ciudadana del Programa Oportunidades*, Dirección General de Atención y Operación / Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, México, junio.
- Oportunidades (2006a). *Resultados de las evaluaciones inicial, final y de los egresados: capacitación a vocales de los comités de Promoción Comunitaria, 2005*, Subdirección de Enlace Comunitario-Oportunidades, México.
- Oportunidades (2006b). *Resultados de las evaluaciones inicial, final y de la satisfacción: capacitación a vocales de los comités de Promoción Comunitaria*, Subdirección de Enlace Comunitario-Oportunidades, México.
- Oportunidades (2006c). “Estimación de procesos de densificación”, hoja de cálculo MS Excel, Oficio núm. DGEP/DGP/016/06, Dirección de Planeación Geográfica / Dirección General de Planeación y Evaluación, México.
- Oportunidades (2006d). *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2006*, Coordinación Nacional Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México.
- Oportunidades (2006e). *Manual operativo de los comités de promoción comunitaria*, versión 1.0, Subdirección de Enlace Comunitario, México.
- Oportunidades (2007). “Sistema de registro, control y seguimiento de la demanda ciudadana”, base de datos sistema MS Excel, Dirección General de Atención y Operación / Dirección de Atención Ciudadana y Contraloría Social, México.
- Orr, Graeme (2003). “Dealing in votes: regulating electoral bribery”, en Orr, Graeme; Bryan Mercurio y George Williams (eds.), *Realising democracy: electoral law in Australia*, Federation, Annandale.

- Palma, Esperanza (2007). *Problemas para la construcción de ciudadanía: un análisis de los beneficiarios del programa Oportunidades* (ENAPP 2006, Documento de trabajo, 2), PNUD, México.
- Paul, Samuel (1992a). "Accountability in public services: exit, voice and control", en *World Development*, vol.20, núm.7, Pergamon, Nueva York.
- Paul, Samuel (1992b). *Accountability in public services: exit, voice and control* (Policy Research Working Paper Series, 614), Banco Mundial, Washington.
- Pedroza Espinoza, Rosal (2006). *Sobre el origen y desempeño de la tarea de educación cívica del Instituto Federal Electoral*, tesis para obtener el título de licenciada en relaciones internacionales, El Colegio de México, México.
- Pérez Vega, Moisés (2006). *El control parlamentario a nivel subnacional en México: un estudio sobre el papel del poder legislativo en la supervisión y fiscalización del ejecutivo en el estado de Tlaxcala, 1995–2005*, tesis doctoral en ciencias sociales, FLACSO–México, México.
- Pérez Yarahuán, Gabriela (2002). *Social programs and electoral competition: the political economy of the Mexican National Fund for Social Enterprises* (Documento de Trabajo DAP, 123), CIDE, México.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
- Pfeiffer, Silke (2004). "Vote buying and its implication for democracy: evidence from Latin America", en *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Sterling.
- Poot, Efraín (2000). "La renovada participación ciudadana: elecciones, organizaciones cívicas y nuevas formas de gobierno municipal", en Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado (coords.), *Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos, organizaciones*, CEPACOM / Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Pozo, Blanca Elena del y Ricardo Aparicio (2001). *Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000*, FLACSO / IFE, México.
- Presidencia de la República (2006). *Número de minutos de propaganda en TV relacionados con el Programa Oportunidades entre el 1 de enero y el 12 de julio de 2006. Respuesta a solicitud de información 0210000053006 del 12 de julio de 2006*, SISI, México.
- Procuraduría General de la República, PGR (2006). *Quinto informe de la atención a las denuncias relacionadas con el proceso electoral federal 2005–2006*, FEPADE, México [DE consultada el 15 diciembre de 2006, disponible en: www.pgr.gob.mx/fepade/informe.pdf].

- Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas, PAJA (2006a). “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el ejercicio fiscal 2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero, México.
- Programa de Atención a los Jornaleros Agrícolas, PAJA (2006b). “Información sobre el desarrollo del programa”, PAJA, México [DE consultada el 30 de enero de 2007, disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionxv/4JA.pdf>].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2002). *Human Development Report (HDR)*, PNUD, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Alfaguara, Buenos Aires.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, PNUD México (2006a). “Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político–electoral de los programas sociales federales. Informe elaborado por el Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales federales”, mimeo, PNUD, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, PNUD México (2006b). *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 [DE disponible en: <http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2006/06060PNUDInformecumplimientodrecomendaciones.htm>].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, PNUD México (2007a). *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, PNUD, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, PNUD México (2007b). *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político–electoral de los programas sociales federales*, PNUD, México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo México, PNUD México (2007c). *Programas sociales y elecciones: blindaje electoral, cultura política y condicionamiento del voto*, PNUD, México.
- Programa Estado de la Nación (2001). *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*, 2tt, Proyecto Estado de la Nación San José [DE consultada el 22 de enero de 2009, en: <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html>].
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Przeworski, Adam; Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999). *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Putnam, Robert D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Rabinowitz, George y Stewart McDonald (1989). "A directional theory of issue voting", en *American Political Science Review*, vol.83, MPSA, Bloomington.
- Rabotnikof, Nora (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México.
- Ramírez Kuri, Patricia (2003). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa / FLACSO, México.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Jorge Regalado (coords.) (2000). *Cambio político y participación ciudadana en México. Actores, movimientos, organizaciones*, CEPCOM / Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Raphael, Ricardo (2006). "Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público", en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, CIDE / SFP, México.
- Reforma (2006). "Pintan en dos la república", en *Reforma*, México, 3 de julio [DE disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Exit%20Poll%200314.pdf>].
- Regan, D.T. (1971). "Effects of a favor and liking on compliance", en *Journal of Experimental Social Psychology*, vol.7, Elsevier, Kidlington.
- Reveles, José (2006). *Las manos sucias del PAN. Historia de un atraco multimillonario a los más pobres*, Planeta, México.
- Rigger, Shelly Elizabeth (1994). *Machine politics in the New Taiwan: institutional reform and electoral strategy in the Republic of China on Taiwan*, tesis doctoral, Harvard University, Cambridge.
- Rocha Menocal, Alina (2001). "Do old habits die hard?: a statistical exploration of the politicisation of Progresá, Mexico's latest federal poverty-alleviation programme, under the Zedillo administration", en *Journal of Latin American Studies*, vol.33, núm.3, Cambridge University Press, Cambridge, agosto.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and government: causes, consequences & reform*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Rusk, Jerrold G. (1974). "The American electoral universe: speculation and evidence", en *American Political Science Review*, vol.68, núm.3, APSA, Cambridge.
- Saharso, Sawitri (2000). "Female autonomy and cultural iterative: two hearts beating together", en Will Kymlicka y Wayne Norman, *Citizenship in diverse societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.) (2008). *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*, UNAM / IFAI, México.

- Saldaña, Elisa (2006). "Social auditing in Mexico", ponencia presentada en "Workshop on dialogue on civil society engagement on social accountability", Manila, noviembre.
- Saldaña, Elisa y Vidal Llerenas (2005). "Análisis del 'Sistema de Evaluación de Participación Ciudadana y Transparencia' y mejora del programa 'Municipios por la Transparencia'", trabajo final para el Diplomado en contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas, CIESAS / UV, México.
- Saldierna, Georgina y José Galán (2007). "Mouriño, a cargo de *blindar* fondos sociales; lo acusan de manipularlos", en *La Jornada*, México, 13 de mayo.
- Sandoval, Irma (2005). "Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol.67, núm.3, IIS-UNAM, México, abril-junio.
- Sandoval, Irma (2006). "Hacia un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas", conferencia magistral dictada en el segundo Foro Nacional sobre Fiscalización, Guadalajara, 22 de octubre.
- Savedoff, William D. (2008). "The impact of information and accountability on hospital procurement corruption in Argentina and Bolivia" (U4Brief 2008, 7), U4 Anti-corruption Resource Center, Bergen, mayo [DE disponible en: <http://www.u4.no/document/publication.cfm?3027=the-impact-of-information-and-accountability-on>].
- Schady, Norbert (2000). "The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995", en *American Political Science Review*, vol.94, núm.2, MPSA, Bloomington.
- Schaffer, Frederic Charles (1998). *Democracy in translation: understanding politics in an unfamiliar culture*, Cornell University Press, Ithaca.
- Schaffer, Frederic Charles (2002a). "Disciplinary reactions: alienation and the reform of vote buying in the Philippines", ponencia presentada en la conferencia "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying", Center for International Studies-MIT, Cambridge, 26-27 de agosto.
- Schaffer, Frederic Charles (2002b). "Might cleaning up elections keep people away from the polls? Historical and comparative perspectives", en *International Political Science Review*, vol.23, núm.1, IPSA, Montreal.
- Schaffer, Frederic Charles (2004). "Vote buying in East Asia", mimeo, Center for International Studies-MIT, Cambridge.
- Schaffer, Frederic Charles (ed.) (2007). *Elections for sale: the causes and consequences of vote buying*, Lynne Rienner, Boulder.

- Schedler, Andreas (1999). "Conceptualizing accountability", en Schedler, Andreas; Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder / Londres.
- Schedler, Andreas (2004a). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.
- Schedler, Andreas (2004b). "'El voto es nuestro'. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", en *Revista mexicana de sociología*, vol.66, núm.1, IIS-UNAM, México.
- Schedler, Andreas (2007). "Mapping contingency", en Shapiro, Ian y Sonu Bedi (eds.), *Political contingency: studying the unexpected, the accidental, and the unforeseen*, New York University Press, Nueva York.
- Schedler, Andreas; Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) (1999). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner, Boulder / Londres.
- Scott, James C. (1969). "Corruption, machine politics, and political change", en *American Political Science Review*, vol.63, núm.4, MPSA, Bloomington.
- Scott, James C. (1972). "Patron-client politics and political change in Southeast Asia", en *American Political Science Review* 66, APSA, Cambridge.
- Secretaría de Contraloría de Desarrollo Administrativo, SECODAM (2001). *Contraloría social: fundamento jurídico y normativo*, Dirección General Adjunta de Participación Social, México.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2001). *Jornaleros agrícolas*, Subsecretaría de Desarrollo Regional-SEDESOL, México.
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, y Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED (2005). *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México. Aspectos generales*, SEDESOL / CONAPRED, México.
- Secretaría de la Función Pública, SFP (2006). *Guía del monitoreo ciudadano*, SFP, México [DE consultada el 30 de enero de 2007, disponible en: http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/guia_monitoreo_OK.pdf].
- Secretaría de la Función Pública, SFP, y Gobierno de Sonora (2003). "Proyecto municipios por la transparencia", en *Prácticas de transparencia y participación ciudadana en política pública y control social, Sonora 2001-2003*, SFP / Gobierno de Sonora, Hermosillo.
- Serdán, Alberto (2006a). *Monitoreo estadístico de programas sociales en contextos electorales: análisis estadístico de los programas*, FUNDAR, México, febrero [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx>].
- Serdán, Alberto (2006b). *Programas sociales y elecciones: análisis de los programas de combate a la pobreza en contextos electorales durante la administración de Vicente Fox*

- (Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000–2006, 5), FUNDAR / Centro de Análisis e Investigación, México [DE disponible en: <http://www.fundar.org.mx/PDF%20Avances%20y%20Retrocesos/05.pdf>].
- Seymour, Charles (1915). *Electoral reform in England and Wales: the development and operation of the parliamentary franchise, 1832–1885*, Yale University Press, Nueva Haven.
- Silva, Manuel Carlos (1994). “Peasants, patrons, and the state in Northern Portugal”, en Roniger, Luis y Ayse Günes–Ayata (ed.), *Democracy, clientelism, and civil society*, Lynne Rienner, Boulder.
- Sonnleitner, Willibald y Juan Pedro Viqueira (2004). “Elecciones en Chiapas: todos ganan”, en *Nexos*, núm.323, México, noviembre.
- Stigler, George (1971). “The theory of economic regulation”, en *Bell Journal of Economics and Management Science*, núm.2.
- Stigler, George (1975). *The citizen and the state*, University of Chicago Press, Chicago.
- Stokes, Donald (1966). “Spatial models of party competition”, en Campbell, Angus *et al*, *Elections and the political order*, John Wiley, Nueva York.
- Stokes, Susan C. (2001). *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Stokes, Susan C. (2005). “Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina”, en *American Political Science Review*, vol.99, núm.3, MPSA, Bloomington.
- Takahashi, Yuriko (2007). “The political economy of poverty alleviation: the case of Progresía in Mexico”, presentado en la Midwest Political Science Association, Chicago, abril.
- Tam, Waikeng (2003). “Clientelist politics in Singapore: selective provision of housing services as an electoral mobilization strategy”, mimeo, Department of Political Science–University of Chicago, Chicago.
- Tocqueville, Alexis de (2003). *Democracia y pobreza. Memorias sobre el pauperismo*, Trotta, Madrid.
- Ugalde, Luis Carlos (2000). *The Mexican Congress: old player, new power*, CSIS, Washington.
- Vázquez Cano, Luis (1994). *El control social y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización de México*, FCE, México.
- Vázquez Nava, Ma. Elena (1994). “Contraloría social y reforma del Estado”, en *Participación ciudadana y control social*, Porrúa, México.
- Vezzetti, Hugo (2003). “Apuntes para un debate sobre el presente: Estado y ciudadanía”, en *Punto de Vista*, vol.24, núm.75, Buenos Aires, abril.

- Vilalta Perdomo, Carlos J. (2007). *Compra y coacción del voto en México: Variaciones estatales y diferencias de opinión entre beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales* (ENAPP 2006, Documento de trabajo, 3), PNUD, México.
- Villanueva, Ernesto (2005). *Acceso a la información pública en México. Indicadores legales*, Libertad de Información México, México.
- Villanueva, Ernesto (2006). “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”, en López Ayllón, Sergio (ed.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM / IFAI, México.
- Wacquant, Loïc (2001). “The penalization of poverty and the rise of neo-liberalism”, en *European Journal on Criminal Policy and Research*, núm.9, Kluwer Academic, Países Bajos [DE disponible en: http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant_pdf/PENALISAPOVNEOLIB-EJPPR.pdf].
- Walle, Nicolas van de (2002). “‘Meet the new boss, same as the old boss?’ The evolution of political clientelism in Africa”, mimeo, s / d.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books, Nueva York.
- Zermeño, Sergio (2006). “La participación ciudadana en el Distrito Federal (la normatividad y sus resultados)”, en Álvarez, Lucía; Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la ciudad de México*, Plaza y Valdés / UAM / INAH / UNAM / UACM, México.
- Ziccardi, Alicia (ed.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, INDESOL / ISS-UNAM / COMECOSO, México.

SOBRE LOS AUTORES

John M. Ackerman es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor en Sociología Política por la Universidad de California en Santa Cruz y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel I. Es presidente adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Director editorial del *Mexican Law Review*. Experto en las temáticas de políticas públicas, transparencia, derecho electoral, combate a la corrupción, rendición de cuentas, participación ciudadana y organismos autónomos. Algunas de sus publicaciones más recientes son: *Organismos autónomos y democracia: el caso de México* (2007), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (2008) y *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma de 2007–2008* (IJJ–UNAM, México, 2009). Es profesor de la Facultad de Derecho y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y ha sido consultor para una diversidad de organismos nacionales e internacionales.

Jonathan Fox recibió su doctorado en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Es profesor en el Departamento de Estudios Latinoamericanos y Latinos en la Universidad de California en Santa Cruz. Ha llevado a cabo investigaciones académicas sobre rendición de cuentas y participación social en México desde 1982. Sus publicaciones académicas incluyen artículos en: *Perfiles Latinoamericanos, Migración y Desarrollo, Foro Internacional, Política y Gobierno, Revista Mexicana de Sociología, Economía Informa, Investigación Económica y Estudios Sociológicos*. De sus publicaciones más recientes se encuentra *Accountability politics: power and voice in rural Mexico* (2007).

David Gómez-Álvarez es maestro en Políticas Públicas por la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE) y candidato a doctor en Administración Pública por la Universidad de Nueva York (NYU). Ha sido consultor del Buró de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nueva York. Fue coordinador académico de la Maestría en Política y Gestión Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es autor del libro *Educación en el federalismo: la política de la descentralización en México* (ITESO / SEJ

/ Universidad de Colima / Universidad de Guadalajara, 2000) y es coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano de Jalisco del PNUD.

Christian Gruenberg es maestro en Administración Pública por la Universidad de Harvard. Becario Ashoka Innovators for the Public, Development Public Service Fellowship en la Universidad de Harvard. Ha trabajado con varias organizaciones no gubernamentales y con gobiernos en estrategias de control de corrupción en más de 15 países de América Latina y Europa del Este. Ha publicado diversos artículos, manuales y libros sobre políticas de transparencia y control de la corrupción en el financiamiento político, en el diseño y gestión de programas sociales y en procesos de contrataciones públicas. Ha sido director de Transparencia Internacional Argentina, del Programa Anticorrupción de Poder Ciudadano, y del área de Transparencia del Centro de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Actualmente es miembro fundador del Colectivo para la Diversidad (COPADI).

Libby Haight es maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. En 2004 recibió la beca Fulbright para un proyecto de investigación sobre las políticas públicas para el desarrollo rural y social en México. Desde 2005, colabora con Jonathan Fox y coordina el proyecto de investigación “El derecho de acceso a la información y las políticas públicas para el campo” de la Universidad de California en Santa Cruz. Coordinó, junto con Jonathan Fox, Helena Hofbauer y Tania Sánchez-Andrade, el libro *Derecho a saber: balance y perspectivas cívicas* (Fundar / Woodrow Wilson Center, México, 2007).

Felipe Hevia de la Jara es doctor en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesor investigador del CIESAS-Golfo. Ha trabajado como consultor para el PNUD y para diversas organizaciones civiles de México, Chile, Argentina y Brasil. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: “Contraloría social en el Programa Oportunidades: análisis desde la óptica de interfaz socioestatal” (2007c); “Individual or collective action. Citizen participation and public oversight in Mexico’s Oportunidades Programme” (en *IDS Bulletin*, vol.38, núm.6, 2007); “Para qué y cómo fortalecer a la sociedad civil en México” (en *La palabra y el hombre*, núm.2, Universidad Veracruzana, Xalapa, 2007) y “Participación ciudadana institucionalizada. Análisis de los marcos legales de la participación en América Latina” (2006c).

Sergio López Ayllón es doctor en Derecho por la UNAM. Obtuvo su maestría en Sociología del Derecho y Relaciones Sociales en la Universidad de París II. Es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), donde actualmente se desempeña como Secretario General. Es miembro del SNI Nivel II y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor de varios libros y ha publicado más de 80 artículos y capítulos de libros tanto en México como en el extranjero en materia de derecho a la información y transparencia, regulación, poder judicial y sociología del derecho. En la Administración Pública Federal ha desempeñado varios cargos y fue consultor externo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Guillermo O'Donnell es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Yale. Miembro y profesor asociado del Instituto Hellen Kellog de Estudios Internacionales. Sus intereses temáticos giran en torno al estado, democracias y nuevas democracias, con concentración geográfica en Latinoamérica. Sus investigaciones tratan sobre teoría democrática y del estado. Ha publicado extensamente acerca del autoritarismo, la democratización y la teoría democrática. Entre sus libros se encuentran: *Disonancias: críticas democráticas a la democracia* (Prometeo, Buenos Aires, 2007); *Counterpoints, selected essays on authoritarianism and democratization* (Universidad de Notre Dame, 1999); *El estado burocrático autoritario* (Belgrano, Buenos Aires, 1996), y *Modernización y autoritarismo* (Paidós, Buenos Aires, 1972).

Alberto J. Olvera es doctor en Sociología por la Graduate Faculty of Political and Social Science del New School for Social Research en Nueva York. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Sus líneas de investigación son las teorías y las prácticas de la sociedad civil y de la innovación democrática, de la participación ciudadana y de los movimientos sociales, la acción colectiva y las relaciones entre la sociedad y el Estado en México y América Latina. Es miembro del SNI Nivel II y miembro titular de la Academia Mexicana de Ciencias. Es editor y coautor, entre otros libros, de *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* (1999); *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina* (2003b); así como los coordinados con Ernesto Isunza, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (2006), y con Evelina Dagnino y Aldo Panfichi, *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (2006).

Victoria Pereyra Iraola realizó estudios en la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha trabajado en diversos proyectos para la Comisión Europea, Open Society Institute y Fundación Tinker, sobre temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas. Ha publicado artículos y ponencias sobre estos temas en conferencias nacionales e internacionales. Actualmente se desempeña como coordinadora del Programa de Transparencia del CIPPEC.

Ricardo Raphael de la Madrid realizó estudios doctorales en Economía Política y Políticas Comparadas por la Claremont Graduate University. Es secretario general del Partido Democracia Social y miembro del consejo del Instituto para la Seguridad y la Democracia. Ha sido representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) del partido México Posible y coordinador de la Comisión Ciudadana de Estudios para Eliminar y Prevenir la Discriminación. Es profesor afiliado a la División de Administración Pública del CIDE. También, es conductor de *Espiral*, un programa de análisis político del Canal 11, analista político cotidiano del Noticiero *Enfoque* de Núcleo Radio Mil, analista semanal del noticiero nocturno de Proyecto 40, coconductor del programa *Claves*, también de Proyecto 40 y articulista semanal de *El Universal*. Cuenta con diversas publicaciones en temas relativos a la transición democrática, la función pública, el sistema de partidos, los derechos y la ciudadanía.

Jorge Javier Romero es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es politólogo y profesor investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma de México (UAM) Xochimilco. Las áreas de investigación en las que ha incursionado son: reforma del estado y de la administración pública y neoinstitucionalismo. Fue asesor del Consejero Presidente del IFE y coordinador de asesores de la Secretaría Ejecutiva.

Irma Eréndira Sandoval es doctora en Ciencia Política por la Universidad de California en Santa Cruz. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM donde coordina el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Profesora y tutora del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del SNI Nivel I. Experta en temas de fiscalización, corrupción, transparencia, leyes de acceso a la información y rendición

de cuentas. Sus textos han sido publicados por el Fondo de Cultura Económica, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, así como en la *Revista Mexicana de Sociología*, *Argumentos*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Administrative Law Review* y *Quórum*, entre otros. Ha sido consultora para el Open Society Institute, Budget Accountability Project, y Global Integrity. Su libro más reciente se titula *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad* (IIS-UNAM / Siglo XXI, 2009).

Frederic Charles Shaffer es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California en Berkeley. Sus líneas de investigación se enfocan principalmente en el fraude electoral, la reforma para elecciones limpias, la administración electoral y el significado de la democracia en diversas culturas. Actualmente es profesor de ciencia política en la Universidad de Amherst Massachussets. Ha ocupado puestos en Harvard y el MIT. Su publicación más reciente es *The hidden costs of clean election reform* (Cornell University Press, Ithaca, 2008).

Andreas Schedler es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena. Ha publicado ampliamente sobre temas de consolidación democrática, gobernación electoral, rendición de cuentas, la transición mexicana y procesos de democratización por la vía electoral. Actualmente es profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE.

Susan C. Stokes es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Stanford. Es editora asociada de la serie Comparative Politics de la Cambridge University Press; pertenece al comité ejecutivo de *Estudios sobre Violencia*, de Argentina, y es revisora de la National Science Foundation y de las revistas *American Political Science Review*, *Comparative Political Studies*, *Comparative Politics*, *Latin American Research Review* y *World Politics*. Entre sus publicaciones se encuentran *Democracy and the culture of skepticism* (con Matthew Cleary, Russell Sage Foundation, Nueva York, 2006) y *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America* (Cambridge University Press, Nueva York, 2001), así como diversos artículos en revistas y libros especializados. Actualmente es profesora de ciencia política en la Universidad de Yale.

Candados y contrapesos.
La protección de los programas, políticas y
derechos sociales en México y en América Latina
La edición estuvo a cargo de la Oficina de
Difusión de la Producción Académica del ITESO
www.publicaciones.iteso.mx

JOHN M. ACKERMAN

JONATHAN FOX

DAVID GÓMEZ-ÁLVAREZ

CHRISTIAN GRUENBERG

LIBBY HAIGTH

FELIPE HEVIA DE LA JARA

SERGIO LÓPEZ AYLÓN

GUILLERMO O'DONNELL

ALBERTO J. OLVERA

RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID

JORGE JAVIER ROMERO

IRMA E. SANDOVAL

FREDERIC CHARLES SCHAFFER

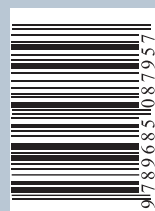
ANDREAS SCHEDLER

SUSAN C. STOKES

Candados y contrapesos es una obra novedosa por las distintas perspectivas analíticas que abordan destacados especialistas, investigadores y académicos sobre un tema que ha sido el centro del debate en las políticas públicas y se ha convertido en una creciente preocupación en la opinión pública: el uso político de los recursos públicos, en particular los dirigidos al desarrollo social.

Si bien existen prácticas, normas y políticas que tienden a proteger este uso en los países latinoamericanos, lo cierto es que aún no existe una conceptualización rigurosa y exhaustiva sobre este hecho, de ahí que el propósito central de este libro sea ofrecer un marco conceptual y analítico del fenómeno del uso político-clientelista de las políticas, los programas y los gastos sociales en —y fuera de— los contextos electorales.

Además, esta obra es un valioso repertorio de propuestas, recomendaciones concretas de política pública y experiencias internacionales, dirigida a funcionarios públicos, directores de organizaciones sociales, especialistas e investigadores.



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO



Universidad
Rafael Landívar
Tradicón Jesuita en Guatemala



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá