



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

*“CLIENTELISMO POLÍTICO, ESTADO DEL BIENESTAR Y
ECONOMÍA”*

Tesis

Que para obtener el título en:

Licenciado en Economía

Presenta:

BETANZOS TORRES EBER OMAR

Director de Tesis: Mtro. Pérez Pascual Alejandro



México, D.F. agosto, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	1
1. PARTE PRIMERA: Democracia y clientelismo en México	
1.1 Génesis de la democracia mexicana.....	8
1.2 Democracia	21
1.3 Clientelismo	25
2. PARTE SEGUNDA: El estado bienestar como política pública económica	
2.1 Características del estado del bienestar	44
2.2 Elementos económicos del estado del bienestar	54
3. PARTE TERCERA: El estado bienestar como instrumento político y económico en México (2006-2012)	
3.1 Poder, estado bienestar y economía	59
3.2 Clientelismo y elecciones.....	85
3.3 El caso mexicano.....	94
4. PARTE CUARTA. Elementos sociales, políticos, económicos, geográficos y culturales sobre el clientelismo político y la coacción del voto en México	
4.1 Datos y metodología.....	112
4.2 Proyección colateral	124
Conclusiones	126
Apéndice	131
Fuentes consultadas	137
Índice temático	145

INTRODUCCIÓN

La sociedad es un fenómeno natural del hombre y en él en menor o mayor medida se tejen naturalmente, al menos entre sus propios miembros si no en la estructura del poder, redes de cooperación entre hombres libres, racionales e iguales. Bajo este entramado la sociedad da origen al Estado.

En otro aspecto en cuanto a la génesis del Estado se tienen dos visiones principales. La presentada por ARISTÓTELES que dice que la naturaleza del hombre es social y por tanto es ésta la causa del Estado y la expuesta por HOBBS, quien considera que el egoísmo natural de los seres humanos es el hecho que lleva a los hombres a asociarse para evitar ser autoconsumidos por ellos mismos. En otra visión, como refiere PLATÓN, es la necesidad mutua de asistencia de los hombres la que los conduce a unirse en una colectividad. En tiempos más recientes sobre la entelequia social estatal RAWLS propone la neutralidad procedimental del Estado, que se traduce en que esta institución asegurará a los individuos oportunidades iguales para promover cualquier concepción del bien.

El hombre y el Estado no pueden entenderse desligados de la economía. En su faceta nuclear la economía fungió originalmente como el arte de administrar la casa. Entendida en el contexto de la entelequia estatal se comenzó a hablar de economía política, siendo esta inicialmente dirigida a la encomienda de administración de la ciudad.

Siguiendo, en buena medida a la economía clásica ésta ha sido identificada con el estudio de las leyes sociales que gobiernan la producción y la distribución de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas de una colectividad en las que convergen deseos de fines y medios escasos para alcanzarlos¹.

Derivado del estrecho vínculo existente entre el hombre y el Estado con la economía es natural que todos los fenómenos que involucren la existencia humana, tanto en forma individual como la social puedan ser alcanzados por el visor de la economía.

¹ Babé, Lluís, *Curso de introducción a la economía*, Labor Universitaria, Barcelona, 1993, p. 7.

Un aspecto notable se adquiere en su relación con el poder, entendiendo por este, desde un enfoque estatal, el comportamiento decisorio del Estado y sus actores – principalmente los partidos políticos– sobre problemas en los que existe un conflicto de intereses subjetivos entendidos como preferencias expresadas por una determinada política y revelados mediante la participación política².

Las funciones del Estado se estructuran gracias al consenso alcanzado en el pacto original ideal que le da origen y se garantizan a través de un orden jurídico, el cual tendrá mejores elementos de vigencia en la medida en que procure mayores niveles de paz, seguridad y bienestar social para todos sus integrantes, lo que requiere como un componente definitorio indispensable de condiciones de justicia sólidas, así como de impartición de ella. Este propósito condujo a que los estados modernos introdujeran el estado del bienestar como política pública económica a través de la cual el Estado provee servicios estimados básicos a los habitantes de un país.

Esta misión implica que los regimenes de poder pueden validamente decir que sus acciones aspiran al mejor bienestar de todos los individuos partiendo de la mejoría de los más necesitados –ya sea maximizando la utilidad máxima o potenciando la utilidad mínima en lugar de la máxima como harían los utilitaristas–. En esta tesitura es claro que el estado bienestar se ha convertido en un instrumento relevante de la función estatal en aras al beneficio colectivo.

Ahora bien, el ejercicio del poder político y, principalmente su acceso y conservación, implica –en estructuras democráticas o que aparenten serlo– la renovación periódica del mismo, lo que lleva al despliegue de múltiples medios por parte de quien detenta o aspira al poder político.

El estado bienestar representa entonces no sólo una política pública económica sino también un instrumento de acción política que desafortunadamente puede desviarse hacia el clientelismo político, es decir en el fenómeno social de contenido político y económico derivado de un proceso de interacción entre actores situados en posiciones diferentes y desiguales –los políticos y los ciudadanos– mediante el cual uno se beneficia

² Lukes, Steven, El poder. Un enfoque radical, Siglo XXI, Madrid, 2007, p. 9.

políticamente a cambio de una contraprestación—como es el otorgamiento del voto o una abstención coaccionada—³.

Ahora bien, conviene advertir que no se realizará un estudio teórico filosófico del estado del bienestar y el clientelismo en específico, ni sobre sus ventajas y desventajas, sino se busca plantear a partir de las bases generales de estas concepciones, —que abarcan diversos ámbitos como el económico y el político— el armazón que nos permita hacer un acercamiento práctico al problema aplicado a la realidad mexicana.

Bajo este escenario, traigo a colación el tema del presente trabajo *Clientelismo Político, Estado del Bienestar y Economía*. Ante ello manifiesto que conviene indicar desde ahora el objetivo fundamental que se busca alcanzar: hacer notar elementos contemporáneos de la relación económica entre el modelo del estado bienestar mexicano y el clientelismo político como forma de acceso y ejercicio del poder público.

Cabe comentar que la relevancia de esta investigación, dentro de los límites espaciales y temporales que del propio tema se observan dada su gran amplitud, radica no sólo en plantear un nuevo ejercicio de análisis sobre esta temática, particularmente enfocado a la cuestión económica, sino principalmente en la novedad de los elementos que se estima se mostrarán en ella al identificar en el caso mexicano, con base en los datos del periodo 2006-2012 sobre este particular, instrumentos de política pública económica que sean útiles y viables para aminorar los riesgos del uso, hacia y desde el poder, de medidas económicas dirigidas al bienestar social de una colectividad a través del clientelismo político.

Tómese en cuenta también que las prácticas electorales que se describen como efecto del clientelismo, particularmente la compra de votos pueden tener diferentes significados. Las propuestas de comerciar con las políticas sociales derivadas del estado del bienestar 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.

³ Cross Beras, Julio, A, *Sociedad y desarrollo en República Dominicana. 1844-1899*, INTEC, Santo Domingo, 1984, p. 13.

Lo que es claro en este fenómeno, analizándolo en retrospectiva, es que no existe certeza en cuanto al cumplimiento del vendedor, puesto que la compra de votos es un negocio éticamente incorrecto –además de ilícito de acuerdo a las leyes mexicanas– y no se realiza en un mercado normal, protegido por normas sociales y legales.

La certeza de la presencia de conductas clientelares en el caso mexicano no sólo obedece a razones de convicción personal o a una idea permeada extensamente en el imaginario colectivo. Existe además un efecto en los programas sociales –insertos en la idea del estado bienestar- en los periodo de elecciones, ya que los operadores de los programas sociales federales aumentan su actividad poco antes de las elecciones. Si bien no se trata de un elemento concluyente si permite apreciar una tendencia generalizada en nuestro sistema político que genera dudas sobre la casualidad del fenómeno.

Conviene tener en cuenta que la pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales⁴, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social.⁵

En este sentido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁶ dice que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser aprehendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado⁷.

⁴ La libertad política, los derechos humanos, son bienes en sí mismos, capacidades que los seres humanos valoran, pues su existencia permite desarrollarse y realizar aquello deseado. Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Madrid, 2000, p. 20.

⁵ Alkire, Foster; Kakwani y Silber, citados por Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CNEPDS), *Metodología para la Medición Multidimensional*, México, Diciembre 2009, p.7.

⁶ Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia. Fue establecido derivado de la creación de la Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

⁷ Jahan, Kakwani y Silber, O'Neil, citados por Consejo, *Metodología...*, p. 7.

Bajo esta idea el CONEVAL considera que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, siendo además que sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades básicas.⁸

La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores esenciales, muchos de los cuales son provistos por el Estado, tales como; el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública, o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales⁹.

En este contexto, instrumentos clientelares como la compra de votos permiten a los políticos y a los gobiernos ignorar los intereses de las personas con más bajos ingresos, que se conforman con poco, ya que las personas en estas circunstancias están desafortunadamente acostumbradas a experimentar constantemente una disminución en la utilidad marginal de su ingreso.

Por lo anterior, 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.

Bajo esta tesis se aprecia que el mecanismo especificado que vincula los esquemas clientelares con la pobreza es la decreciente marginal del ingreso. En este sentido lo que se puede esperar es que si la distribución del ingreso es desigual, entonces prevalecen clientelas, por ejemplo a través de la compra del voto, lo que significa una relación entre la democracia en lo que respecta a la distribución del ingreso y a la compra del voto -este último argumento es necesario contemplarlo, ya que la compra de votos es un fenómeno sobre todo de los países en vías de desarrollo-.

⁸ Consejo, *Metodología...*, p. 20.

⁹ Consejo, *Metodología...*, p. 20.

Este fenómeno ocurre considerando la presencia del clientelismo político, esto es *grosso modo* reiterando los conceptos de la definición anteriormente mostrada, el intercambio de favores por votos y, en sus manifestaciones más acabadas, como la negociación pluralista sobre los derechos ciudadanos. Se trata en realidad de una estrategia que se aprovecha de las necesidades de cierto grupo de la población para obtener un fin político.

Bajo el planteamiento teórico antecedente se propone desarrollar este trabajo a través del desarrollo de cuatro partes básicas una vez planteado el ejercicio introductor que ahora me ocupa. La primera, dedicada a estudiar la democracia, el clientelismo y las elecciones en México, presentado para ello una muy somera revisión de la génesis contemporánea de la democracia en México, además de aproximarse al tema del clientelismo teóricamente y buscar engarzarlo con la realidad nacional. En la segunda parte se abordará el estudio del estado bienestar como política pública económica, abordando para ello su origen, sus características y efectos económicos. La parte tercera se realiza una aproximación enfocada al análisis del estado bienestar como instrumento político y económico en el México contemporáneo. Sobre este último aspecto cabe comentar que no obstante esta limitante temporal se analizan en esta tercera parte temas generales como son los de poder, estado bienestar y economía y el binomio clientelismo y elecciones. El propósito de este apartado consiste en alcanzar abordar un enfoque de políticas públicas económicas que atienda los temas insertos en la agenda pública y de gobierno, así como las opciones que se presentan para el Estado mexicano en la etapa de diseño como parte del proceso de una política pública, el diagnóstico y perspectiva, así como la identificación de factores clave dirigidos a proponer algunas recomendaciones de política pública económica.

Finalmente la parte cuarta propone un análisis econométrico el cual determina de manera cuantitativa los fenómenos socioeconómicos y políticos que afectan al estado del bienestar y a las políticas públicas que en éste se implementan. El objetivo particular de realizar un modelo de regresión múltiple es con el fin de generar resultados significativos que evidencien fallos en el estado del bienestar para México, de acérmanos en este

panorama, a un pronóstico para las siguientes elecciones federales a celebrarse en el año 2012, y sobre todo de corroborar lo que se plantea en esta tesitura.

Transitado este camino se procederá a hacer un ejercicio conclusivo sobre los aspectos abordados en este trabajo con miras a ofrecer una visión general de lo abordado en él y plantear con claridad las propuestas que se ofrecen, las cuales servirán además para justificar con razonabilidad la realización de este esfuerzo de investigación.

Deseo apuntar que el debate de la económica y de los fenómenos que a su lado de su producen siempre puede acarrear consecuencias trascendentes para la ciudadanía y el ejercicio del gobierno.

En este sentido, por último, cabe advertir dos aspectos relevantes. En primer lugar expresar que de ningún modo se pretende agotar el tema en análisis a través de este trabajo, sino plantear una aportación adicional que sea útil para la reflexión de esta temática y, en segundo lugar, advertir que si bien se trata de un estudio de enfoque económico, ello no excluye la presencia de alusiones a elementos históricos, políticos y sociales, con lo cual se reafirma que los paradigmas económicos se construyen en la complejidad del hombre en sociedad.

PARTE PRIMERA: DEMOCRACIA Y CLIENTELISMO EN MÉXICO

1.1. Génesis contemporánea de la democracia mexicana

El clientelismo no es ajeno a la realidad mexicana. Forma parte de su devenir histórico de carácter político a través del cual convergen los proyectos de desarrollo y la programática nacional.

La construcción del México actual se ha edificado a través de 200 años de historia independiente. Tras la conquista de la independencia de España y la caída del emperador Iturbide el 19 de marzo de 1823, la clase criolla e insurgente, así como las antiguas provincias coloniales, se manifestaron contra el centralismo impuesto por aquél, para ser estados libres y soberanos, exigiendo a la vez la instauración del federalismo como sistema garante de la libertad y fortalecimiento de las colectividades territoriales en la dinámica nacional.

Esta inquietud de las antiguas provincias coloniales de constituir un estado federal, las llevó a formar pequeñas coaliciones frente al poder central para alcanzar una autonomía, soberanía e independencia y, así, finalmente, unirse como un todo para dar vida a la Federación Mexicana en 1824.

Este acontecimiento de rebelión y oposición expresa de la provincias coloniales al poder central y el antecedente histórico impuesto por la realidad norteamericana de 1787¹⁰, fueron referentes y soportes que llevaron a sumar acuerdos y puntos medios en el Congreso Constituyente del 24 y, en consecuencia, propició la configuración de las instituciones políticas en México y de un modelo federal como forma de Estado.

Este esquema estatal que se impulsó desde la institucionalidad legal, sólo duró hasta 1836 con las llamadas *Siete leyes constitucionales*, puesto que fue suprimido en

¹⁰ Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John. *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. VIII; Schwartz, Bernard. *El federalismo americano actual*, Madrid, Editorial Civitas, 1984, p. 16.

aras de un Estado unitario, el cual posibilitó que la República quedara dividida en unidades departamentales con capacidad administrativa únicamente¹¹.

Como se observa la vigencia de la Constitución de 1824 duró hasta el año de 1835. Aunque la eficacia de dicha Carta Magna fue precaria, su presencia significó un hecho positivo en el sistema político ya que definió la estructura institucional de México¹². En esta etapa histórica, el país seguía viviendo la pugna entre los liberales y conservadores, es decir, a merced de masones de influencia yorkina y escocesa, que a través de los esquemas de votación indirecta que se preveían en la época –esto es a través de la elección de representantes quienes a su vez eran los que sumaban su voto para los principales cargos de elección popular– monopolizó el acceso al poder político a través de la pertenencia previa a estas organizaciones.

Esta realidad de conflictos, gestada entre ambas fuerzas políticas llegó a una nueva etapa después de la expulsión de españoles dictada en 1827 y 1829, así como con el arribo de SANTA ANNA a la Presidencia. Este gobierno decidió terminar con el sistema federal vía legislación constitucional en 1835. El resultado no sólo se tradujo en el centralismo formal del diseño estatal sino en el intento de separación del Estado de Yucatán y la Guerra de Texas, que terminaría con la separación de este territorio de México.

Con dichos antecedentes, el Congreso expidió una ley declarando la reunión de ambas cámaras como Asamblea, y con amplias facultades para modificar la forma de gobierno y, en consecuencia, establecer un nuevo Estado acorde a las necesidades del país y del gobierno en turno. Esta misma dinámica fue impuesta por la Constitución de 1843. Las llamadas *Bases orgánicas* representaron el término de la primera constitución centralista de México pero la continuidad de esta forma de gobierno.

La ruptura con el modelo central ocurrió en 1847, a penas pasada la experiencia traumática de la Guerra con los Estados Unidos de Norteamérica que representó la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, cuando con la instalación de un nuevo

¹¹ Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa Editorial, 1991, p. 43.

¹² Romero Vargas Yturbide, I. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Dirección de Registro y Publicaciones del Senado de la República, 1967, p. 16.

Congreso se emitió un dictamen en el cual se estipuló que el régimen centralista-unitario impuesto en 1836 se suprimía, declarando que el pacto federal establecido en la Constitución de 1824 cobraría vigencia nuevamente como eje articulador de las colectividades territoriales y como fuente de fortalecimiento de la nación mexicana.

A partir de esta fecha y hasta 1856, momento en que se formuló un nuevo proyecto de Constitución Política de México que contenía un sinnúmero de ventajas y elementos, la percepción política se dirigió a optar por un modelo estatal de tipo federal, salvado el periodo de 1853 a 1855 en que SANTA ANNA gobernó prácticamente como un dictador.

Entre 1856-1857, teniendo como base el Plan de Ayutla que había derrocado a SANTA ANNA, se establece un Congreso extraordinario con el fin de expedir la convocatoria para un Congreso Constituyente que reformara la Constitución de 1824. Una vez instalada la Cámara, los liberales siendo mayorías decidieron introducir una serie de reformas constitucionales para poner fin a la inestabilidad política y social que imperaba y buscar concretar finalmente bases para el desarrollo nacional, aspecto en que la economía representaba uno de los mayores retos. De ser la colonia más rica de las provincias españolas de Ultramar México hoy era una nación en ruinas, endeuda, sin industria, sin vías de comunicación y, principalmente, sin rumbo económico.

La Constitución de 1857 trajo consigo dos acontecimientos de gran envergadura para el Estado mexicano: por un lado, la conformación de un gobierno republicano y representativo como mecanismo institucional y; por el otro, el reestablecimiento del modelo federal en los términos de la Constitución de 1824 con sus principales componentes, resaltándose entre éstos el derecho de veto otorgado al Presidente de la República¹³.

De igual modo, en esta etapa histórica se suprimió la Cámara de Senadores dentro del andamiaje institucional, siendo que ésta representaba la unión y el pacto federal en el entramado nacional, y que también los elementos y la naturaleza que envuelven al modelo federal estaban estrechamente vinculados al bicameralismo. La presencia de un

¹³ Romero, Y., *La Cámara...*, p. 16.

Congreso unicameral en la República provocó ante la división de Comonfort, innumerables problemas al Poder Ejecutivo, encabezado por Benito Juárez, ante su desconocimiento de esta Carga Magna a unos días de su juramento, que no serían superados hasta la reforma de la Constitución de 1857 en tiempos de Sebastian LERDO DE TEJADA.

Superada la lucha armada interna que representó la Guerra de Reforma y el Segundo Imperio Mexicano al que condujo la intervención francesa, y articulado el nuevo orden constitucional acudimos a la paz porfiriana, que a cambio de progreso económico sembró inmensas desigualdades en el mapa social de nuestro país.

El porfirismo enarboló como una de sus banderas de legitimidad la idea de orden, progreso económico y paz social -la paz porfiriana-, misma que significaba la síntesis de sucesos históricos previos -independencia y reforma- mediante los cuales se había depurado el panorama político nacional. Sin embargo la construcción del devenir de estas etapas había sido costosísimo para el país, ahondando la crisis económica y profundizando el atraso en el que se encontraba la nación, produciéndose así constantes descontentos sociales e inestabilidad política en sobremedida. En este contexto el gobierno porfirista se trazó como una de sus metas, lograr el desarrollo económico de México, atrayendo al capital extranjero y fortaleciendo los medios a disposición del Estado. A la par, el sistema político se fortaleció alrededor de la figura del dictador¹⁴.

Ante la caída de Porfirio DÍAZ ante el embate de las ideas revolucionarios del pueblo y la lucha política de caudillos como Francisco I. MADERO y Pascual OROZCO, seguidos de VILLA, ZAPATA, Y CARRANZA se coincidió en la idea de hacer un cambio más que profundo en el diseño institucional del Estado mexicano, el cual diera cabida a mecanismos de justicia social garantizados desde el Estado. Divergían las visiones y sin un consenso alcanzado se impuso la posición carrancista.

De este modo el Constituyente de 1917 adoptó de manera formal en México un sistema de gobierno de carácter presidencial y un modelo de estado de tipo federal a fin de reestructurar los poderes públicos. Así, la Constitución de 1917 dio forma y vida al

¹⁴ Córdoba, Arnaldo, Ideología de la Revolución Mexicana, Era, México, 1973.

México contemporáneo, pues en él se recogieron e integraron recoger todas las inquietudes y corrientes de pensamiento surgidos a la luz de revolución mexicana.

Después de la revolución mexicana el andamiaje institucional del país configuró un sistema de partidos que en términos de SARTORI, se calificó como hegemónico.¹⁵ La realidad nacional fue limitada hasta bien entrada la década de los 90's, puesto que durante más de siete lustros una sola fuerza política a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –que son los tres estadios de evolución de la misma fuerza política– monopolizaron la toma de decisiones y la estructura gubernamental, sin que la presencia de otros institutos políticos como el Partido Acción Nacional (PAN) significara un cambio en el cauce nacional, ni tampoco en la dinámica del Estado.

Se monopolizó el poder político en los tres ordenes de gobierno (federal, estatal y municipal), toda vez que un partido se erigió en el 95% de las colectividades territoriales y ocupó el 90% de los escaños en las cámaras, tanto federal como estatal, sin que ninguna fuerza política presente en la escena nacional pusiera fin a su *status* hegemónico¹⁶.

Por ello, ningún actor político incidió en el plano formal —sea en el Congreso de la Unión, en los Congresos Locales, entre otros— para que la situación cambiara. Por el contrario, en el plano informal los sectores sociales, empresariales, campesinos, obreros, magisteriales, profesionales, etcétera, se constituían en frentes y en oposiciones al curso de acción desarrollado por este partido, sin llegar a representar un factor real contrario al ejercicio de su actividad política y de gobierno, ya que su naturaleza aglutinadora y corporativa condujo que mediante mecanismos de cuotas, incentivos y sanciones se sumaran las cúpulas y a la direcciones de los agremiados.

¹⁵ Sartori, Giovanni. *Partidos y sistema de partidos: marco para un análisis*, Alianza editorial, Madrid, 2000, p. 34.

¹⁶ Meyer, Lorenzo: “La prolongada transición democrática mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?” en *Revista de Estudios Políticos*, n. 74, octubre-diciembre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 364 y ss. Loeza, Soledad: “Los partidos y los cambios políticos en México”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 74, pp. 393 y ss.

Esta realidad propició que en la etapa hegemónica, las reglas del juego de la renovación y conservación de la estructuras en el contexto político, económico y social, tuvieran un solo impulso y las distintas fuerzas políticas únicamente fueran coadyuvantes en ese mismo curso de acción o, en su caso, factores de oposición a esta dinámica.

Un instrumento de control político que comenzó a ser tejido con fuerza a través de las redes de influencia sociales del proyecto de estado bienestar que el Estado comenzaba a enarbolar fue el clientelismo, como fenómeno de intercambio de prebendas políticas a cambio de beneficios.

Ya con las reformas constitucionales en materia electoral aprobadas entre 1963 y 1977, se influyó para que surgieran un gran número de partidos Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Socialista Unificado de México (PSUM), entre otros, si bien sin que configuraran en su mayoría verdaderas fuerzas de oposición, sino más bien fuerzas políticas que se hacían llamar divergentes pero que en realidad fungían como aliadas del partido en el poder.

De ahí que, en 1977 el número de partidos con representación en la Cámara de Diputados se extendiera a siete (PAN, PPS, PDM, PST, PSUM, PARM y PRI). Esta presencia en la sede legislativa de algunos partidos incidió, amén del tiempo que llevaban en la dinámica política mexicana y a la tendencia que asumieron al momento de constituirse para contar con una base electoral, si bien no amplia, sí consolidada.

En tanto, los otros partidos como el PDM, PST y PSUM, que también lograron acceder a esta Cámara, tuvieron el respaldo popular por los programas políticos que ofrecieron, y los cuales reflejaron ideas vinculadas a sectores sociales presente en la sociedad mexicana que no se había visto representada políticamente hasta este momento.

Aún con la existencia de reglas que impusieron estas reformas para incentivar y motivar la competencia entre las diferentes fuerzas políticas, solamente siete lograron tener presencia en la Cámara de Diputados durante las elecciones federales de 1979 y otras cinco quedaron marginadas por no alcanzar el mínimo exigido por la ley electoral y,

por consiguiente, cancelados sus registros como partidos políticos en la escena política nacional.

Esta experiencia de apertura que impusieron las modificaciones constitucionales, aunada a las condiciones socioeconómicas de 1982, aún con los amplios efectos económicamente negativos y el alto costo social producidos por la crisis de la deuda y la crisis del petróleo que en esa época afectaron a México, activó la dinámica partidista y de los sectores sociales hasta llevar al PAN a que se constituyera en Gobierno en el Estado de Baja California en 1989.

Esta situación incentivó y motivó el ánimo de los partidos de oposición, ya que el cauce derivado de las reformas electorales no solamente podría llevarlos a ser oposición, sino también gobierno. Este proceso vivido en 1982 propició para que las mismas fuerzas políticas minoritarias representadas en la Cámara de Diputados en 1979 siguieran conservando a sus representantes, con excepción del PARM que no alcanzó el umbral electoral del 1.5%.

Este proceso de cambio político abrió *de facto* los espacios públicos a las diferentes fuerzas políticas y la posibilidad de una competencia más equitativa entre todas ellas, ambos hechos saludables para el propio sistema político y el régimen de partidos, pues este último se constituyó en mecanismo y canal para solventar las demandas sociales, los conflictos, las controversias y la fragmentación existentes en el entramado social.

A esta realidad se sumó la fuerte polarización y la ruptura al interior del PRI, la cual propició que se constituyera un movimiento liberal denominado Corriente Democrática, quienes al no ver sus demandas de participación resueltas abandonaron dicho instituto político¹⁷.

¹⁷ Meyer, Lorenzo: “La democratización del PRI, ¿misión imposible?”, en *Sistemas*, n. 6, Madrid, 1988, p. 144; Miquel González, Santiago: “La transición a la democracia en México. Una aproximación”, en *Revista de Estudios Políticos*, n. 69, julio-septiembre, 1990, pp. 121-126

Con la incisión del PRI y la salida de los simpatizantes de este movimiento del partido, la Corriente Democrática cobró vigencia en el contexto nacional, no sólo por la apertura de los canales (formales e informales) del propio régimen, sino también por el empuje social ofrecido a dicha Corriente, al ver la sociedad con buenos ojos esta ruptura y que las demandas exigidas eran legítimas, no sólo en términos de oferta democrática sino en un cambio de rumbo ante la maltrecha economía.

La postura asumida por la Corriente Democrática Nacional frente a los asuntos de gobierno y la aceptación social, la llevó a posicionarse en el centro-izquierda del espectro político y su papel fue sostener una fuerte oposición al partido de gobierno y a la propia institución Presidencial, cuestión que le permitió avanzar entre la base social e incluso ganar la simpatía de otros partidos de oposición.

En 1988 antes del registro oficial de la Corriente Democrática como partido político para competir en las elecciones federales, el PARM, el Partido del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional (PFCRN), el PPS y el PMS se pronunciaron en conjunto por una alianza, que favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN).

Las elecciones federales de 1988 no fueron iguales a las anteriores, toda vez que las opciones políticas se redujeron a tres (PRI, PAN y FDN). La liberalización política impuesta por la ola democratizadora iniciada a principios de los 60's y consolidada en los 80's, con múltiples reformas electorales aprobadas, la aceptación del FDN, el deterioro que experimentaba la economía, los conflictos sociales, la fragmentación y la polarización política de ese momento, llevaron que la campaña emprendida por los partidos políticos fuera mucho más activa que todas las desarrolladas tiempo atrás¹⁸.

Además de ello, también se demostró que todas las fuerzas políticas eran opciones validas para la ciudadanía, que incluso en ocasiones no cedería a instrumentos clientelares como la compra y coacción del voto a cambio de beneficios en el ánimo de provocar un cambio de timón en la detentación del poder político.

¹⁸ Miquez, S. "La transición...", p. 127.

A raíz de este proceso electoral, en la Cámara de Diputados, el PRI vio disminuida su presencia al perder 29 escaños de los 289 que obtuvo en la elección anterior, lo que representó el 52.1% de total de miembros de la cámara. El PAN sumó 101 escaños y las demás fuerzas políticas representadas en el FDN lograron los restantes 139 escaños. Este avance logrado por los partidos de oposición fue altamente significativo en los tres niveles de gobierno¹⁹.

Esta dinámica surgida a la luz de la reformas constitucionales y los cambios experimentados por las diferentes fuerzas políticas en el contexto político después de 1988, no hizo más que reducir la condición hegemónica de partido único, pues a partir de ese momento estuvo imposibilitado para ejercer el poder político de manera única al no alcanzar las dos terceras partes de los escaños en la Cámara de Diputados, exigidos para realizar reformas o modificaciones a la Constitución. En efecto, esta condición llevó al PRI a construir consensos y a negociar, en una posición de mayor paridad, con el bloque opositor para conseguir la aprobación de las iniciativas legislativas del Gobierno, así como para buscar su conformidad en las políticas públicas que institucionalmente se proyectaban y, por consiguiente, conservar la buena marcha del Estado²⁰.

La competencia política originada en la elección de 1988 llevó al país a transitar hacia un régimen de partido predominante²¹ y, en consecuencia, propició un cambio en el *status* de todas las fuerzas políticas. Todos los partidos políticos ganaron espacios de negociación, lo que les permitió incidir en el proceso decisorio nacional, no sólo en la arena legislativa, sino en el escenario político en su conjunto.

Este régimen de partido predominante fue el resultado de las reformas electorales, y por otros factores, tales como: la crisis política y económica, la fractura del partido de gobierno, la institucionalización de los partidos de oposición en la sede parlamentaria, la

¹⁹ Aziz Nassif, Benito: "1991: las elecciones de la restauración", en Alberto Aziz Nassif y Jaqueline Peschard (coord.), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM-Porrúa, 1992, p. 227.

²⁰ Peschard, Jaqueline: "El fin del sistema hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2, abril-junio, México, UNAM, 1993, p. 100.

²¹ Sartori, G. *Partidos y...*, p. 68.

moderación del discurso de los partidos de oposición, la conflictividad y desencanto social, entre otros²².

Concluido el proceso electoral, la Corriente Democrática conjuntamente con el PMS constituyeron el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se sumó a la izquierda mexicana y configuró una opción política y en la sede parlamentaria²³. Pasadas las elecciones de 1988 y 1991, el cauce partidista poco cambió, puesto que el PRI seguía dominando la estructura institucional del Poder Ejecutivo y ahora también el Legislativo.

El resultado de la contienda electoral de 1991 y el de 1994, además de dinamizar la actividad partidista e impulsar una apertura del régimen entre los sectores sociales y políticos para que los primeros encontraran cabida a sus reclamos y controversias, sentó las bases para que en el país se diera paso a un sistema multipartidista competitivo²⁴.

Las elecciones legislativas de 1997 posibilitaron que se erigiera en el contexto de los poderes públicos un gobierno dividido²⁵, donde los espacios públicos e institucionales era punto de encuentro de todos los institutos políticos para llegar a tomar acuerdos e incidir en el proceso de decisiones.

De igual manera, este cauce llevó a que los partidos de oposición tuvieran una presencia significativa en las cámaras federales y se constituyeran en partido de gobierno en 12 entidades federativas; es decir, brindó la ocasión para que la oposición accediera al ejercicio del gobierno.

El avance de la oposición fue altamente significativa, si se tiene en cuenta que antes de estas elecciones no era tan marcado este fenómeno en la geografía política y, también, porque representó un bloque opositor fuerte frente a la Federación en la

²² López Benítez, Carlos: “Auge y declive del partido hegemónico: México y Polonia en perspectiva comparada”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, n. 156, abril-junio, México, UNAM, 1994, p. 91; Domínguez I., Jorge. “The transformation of Mexico’s electoral and party system, 1988-97”, en Jorge I. Domínguez, *Toward Mexico’s democratization*, USA, Routledge, 1999, p. 19.

²³ Lujambio, Alonso: *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996; Lujambio, A.: “La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas”, *Quórum*, n. 38, enero, México, Cámara de Diputados, 1996, p. 121.

²⁴ Meyer, L. “La prolongada transición (...)”, p. 382.

²⁵ Lujambio, A. *Federalismo y Congreso*, p. 24.

asignación de los recursos públicos federales y, que al final de cuentas, formalizó en la práctica política un sistema de frenos y contrapesos²⁶.

La condición adquirida por la oposición y el *status* del PRI en la Cámara de Diputados, llevó a que el proceso de decisiones fueran tomadas por todas las fuerzas políticas y, en consecuencia, que la aprobación de las reformas constitucionales y las iniciativas legislativas en materia económica, presupuestal, financiera, entre otras, se realizarán a través de acuerdos, consensos y de negociaciones²⁷.

Por otro lado, el avance de la oposición no sólo en términos de la representación que alcanzó sino en función de verdadero ejercicio de la función de gobierno, condujeron a que se implicaran en la lucha política desde la posición hegemónica en sus territorios de influencia, lo que los llevo a hacer uso de las mismas prácticas clientelares utilizadas por el PRI. De lo que se trataba ahora era de conservar el poder y valerse de los mecanismos del estado bienestar, ahora en su control, para tales efectos no fue una situación de prurito ético tomada en cuenta.

El transitar de la interacción política después de 1997 fue de grandes cambios, no sólo porque el PRI pierde la hegemonía en el Congreso de la Unión, sino también porque éste derivó en una apertura de los órganos de gobierno y del propio sistema político, el que modificó su esquema unitario a otro plural.

Así, los partidos políticos y los grupos sociales tuvieron un nivel de incidencia y participación hasta constituirse en ejes coadyuvantes en la vida nacional. El resultado derivado de la elección de 1997 introdujo para el partido de gobierno nuevo referente en el ejercicio público al sumar partidos grandes y pequeños en su dinámica.

Con el proceso electoral de 2000 y el Gobierno que emanó de éste, se fortalece notablemente el régimen democrático, no sólo por la alternancia política, sino por introducir nuevos componentes en el espectro del Estado y una nueva realidad en los órganos de gobierno, tales como: los mecanismos de rendición de cuentas, instancias de

²⁶ Lujambio, A. *Federalismo...*, p. 24.

²⁷ Casar, María A. "Legislatura sin mayoría: cómo va el score", *Nexos*, n. 265, enero, México, 2000.

transparencias y acceso a la información, entre otros²⁸. En este contexto político-electoral ocurre un hecho trascendental para la democratización del país; el PRI erigido como partido de gobierno durante siete lustros, perdió su *status* elección y se constituyó en oposición, mientras que el PAN por primera vez asume la máxima magistratura del país. Cabe decir desde ahora que ello en sí no ha representado un cambio real, pues el partido ahora en el gobierno repite las mismas políticas antidemocráticas que antes como oposición denunciado, incluida la compra y coacción del voto dando así un cariz político a medidas de política pública economía dirigidas al bienestar social.

En la elección intermedia de 2003 el PRI logró una limitada mayoría en el Congreso de la Unión, el PAN se configuró como la segunda fuerza política y el PRD como la tercera. Esta apertura consolidada que se manifestó por los ajustes constitucionales, fue influida por la oleada democratizador iniciado en los años setentas²⁹.

Bajo este escenario, el juego político tuvo nuevo matiz no sólo para el partido de gobierno y el Ejecutivo, sino también para las propias fuerzas políticas, por el reducido margen que ambos ejercían en el contexto legislativo. El régimen de partidos siguió siendo plural, competitivo y moderado. La infraestructura institucional conservó los mecanismos formales para atender todas las manifestaciones sociales y políticas, incluso de carácter partidista. Por otro lado, propició una nueva dinámica entre las elites y los grupos de poder, al tiempo que propició la aparición de nuevos actores políticos.

De 2000 a principios de 2005, el clima político del país se caracterizó por una nueva interacción político, bajo un clima de aparente mayor tranquilidad y de un estilo diferente de gobierno. La situación se modificó drásticamente en las vísperas del proceso electoral 2005-2006, el curso político fue de crispación, fragmentación, controversia y polarización en diferentes frentes, particularmente de carácter partidista, sin que esta

²⁸ En el fondo el objetivo compartido consistía en obligar a los funcionarios públicos que ejercen el poder a dar explicaciones sobre sus acciones y vulnerables a sanciones cada vez que incumplen sus obligaciones, considerando todo está a la vista del ciudadano. Goetz y Jenkins, citados por Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: "Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría a la práctica concreta: Los casos de México y Argentina". En Gómez Álvarez, David. Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina. ITESO, Guadalajara, 2009. p. 160.

²⁹ Pacheco Méndez, Guadalupe. "Alternancia y nueva geografía política", en Luis Salazar (coord.), *Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001, pp. 345-346.

condición trascendiera y trastocara el andamiaje institucional, lo que denota la fortaleza de las instituciones.

Con el resultado de dicho proceso electoral, el PAN mantuvo su condición de Gobierno, valiéndose de todos los instrumentos de conservación del poder de que pudo hacer uso, y sumó una mayoría parlamentaria en las dos cámaras, con 206 escaños en la Cámara de Diputados y 52 en el Senado de la República al lograr 15 millones 284 de los votos totales válidos (35.89%). La Coalición por el Bien de Todos, integrado por el PRD, Partido Convergencia por la Democracia (PC) y el Partido del Trabajo (PT), alcanzó 127 escaños en la cámara baja y 29 escaños en la cámara alta al sumar un total de 14 millones 756 mil 350 votos (35.31%). La Alianza por México- compuesto por el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)- se erigió con el tercer lugar con 106 y 33 escaños, respectivamente, al lograr 9 millones 31 mil 441 votos (22.26%), lo que llevó al PRI a perder la hegemonía que tuvo en la LIX Legislatura. Durante este proceso electoral dos nuevos partidos emergieron en la escena política nacional, el Partido Nueva Alianza (PNA) con 401 mil 804 votos y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina con 1 millón 128 mil 850 votos, para sumar un total de 8 partidos de carácter federal³⁰.

El proceso electoral federal de 2009 representó, en continuación de la evolución democrática nacional, un nuevo reto. En esta ocasión se realizaron elecciones para diputados federales en los treinta y un estados y el Distrito Federal; también se eligieron seis gobernadores, novecientos cincuenta diputados locales y quinientos doce ayuntamientos, en doce entidades federativas, además de dieciséis jefes delegacionales. El resultado representó una reconfiguración de la distribución del ejercicio del poder político nacional a través de las posiciones alcanzadas por los partidos participantes: PAN, PRI, PRD, PT, PC, PNA y el PVEM.

A través de las elecciones recientes, se cerró una etapa del diseño del régimen, ello desde la perspectiva clásica señalada por SARTORI, DUVERGER, DAHL, O'DONNELL Y SCHMITTER, MORLINO, entre otros, puesto que se dan: 1) una responsabilidad del Estado ante la sociedad, 2) una institucionalización de los grupos minoritarios, 3) una progresiva

³⁰ Informe final del Instituto Federal Electoral sobre el proceso electoral 2006.

apertura que ampliaba la legitimidad del régimen, 4) un acrecentamiento de canales de acceso a la información y mecanismos para la libertad de expresión, respeto a la legalidad, mantenimiento de acuerdos, respeto a los derechos humanos, entre otros.

Sin embargo, en todo este camino que ha recorrido la nación mexicana subyace el tema del clientelismo electoral, como mecanismo utilizado por los actores políticos para garantizarse la permanencia en el poder a cualquier costa, incluso valiéndose de las políticas públicas de desarrollo social surgidas del modelo de estado del bienestar mexicano en respuesta a las garantías sociales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema jurídico mexicano tutelan.

1.2. Democracia

Antes de abordar propiamente la temática acerca del clientelismo considero es especialmente relevante tener presente en este aspecto al concepto de democracia.

Al respecto los estudiosos del tema se han esforzado por ofrecer una definición que sea extensiva a las más diversas experiencias democráticas en la historia del mundo. Una de las más conocidas es la que distingue a la democracia de la monarquía y de la aristocracia porque en la primera el pueblo gobierna.

Ahora bien, explicar cómo entendemos el concepto de pueblo y cómo participa éste en el gobierno ha motivado una infinidad de investigaciones. Los resultados son variados y tienen distintos grados de precisión. Esta variedad constata que, al final, la democracia es un concepto complejo y en constante revisión. Con esta premisa en mente y para todo efecto práctico, en los siguientes párrafos revisaré brevemente tres aproximaciones teóricas al respecto.

La primera corresponde a Juan LINZ, Alfred STEPAN y Richard GUNTHER³¹, respectivamente. Estos autores explican la democracia la forma de gobierno en la cual el derecho a tomar las decisiones colectivas es producto de elecciones justas, libres y competitivas; en donde la autoridad de los líderes democráticamente electos para tomar dichas decisiones no se encuentra sometida a reservas de poder de otros grupos o instituciones no responsables democráticamente; y donde las autoridades electas se gobiernan democráticamente.

Esta definición implica una serie de libertades básicas de orden político que conviene destacar: de expresión, de asociación, de acceso a la competencia política, entre algunas otras. Asimismo, llama la atención que estos lineamientos conceptuales indican la necesidad de independencia de los representantes populares frente a otros grupos para que podamos hablar de una democracia como tal.

En suma, se trata de una conceptualización a partir del derecho de la comunidad a decidir sobre sus propios asuntos, a través de sus representantes y mediante procedimientos cuyos atributos confirman el carácter democrático de la sociedad que los instituye.

En un Estado democrático e 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, además de que existe el derecho de votar y ser votado³².

Una segunda referencia se toma de la conceptualización que sobre la democracia ha realizado el Instituto Internacional para la Asistencia Democrática y Electoral (IDEA) institución que la define como un sistema de gobierno cuyo poder de toma de decisiones está sujeto a la influencia controladora de los ciudadanos, quienes se consideran políticamente iguales. En este contexto un sistema político democrático es incluyente,

³¹ Linz, Juan J, Stepan, Alfred y Gunther, Richard: "Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe", en *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, p. 78.

participativo, representativo, rinde cuentas, es transparente y receptivo a las aspiraciones y expectativas ciudadanas³³.

Bajo esta óptica el concepto de democracia incluye los derechos ciudadanos, la representatividad y rendimiento de cuentas del gobierno, la participación y autonomía de la sociedad civil, así como el carácter democrático de las relaciones internacionales del país en cuestión.

Un tercer referente acerca de la democracia dirige a la conceptualización sobre la democracia que realiza Adam PRZEWORSKI³⁴ indicando su concepto se compone de cuatro características fundamentales:

1. Los intereses o valores están en conflicto. Si no lo estuvieran, si los intereses fueran armónicos o los valores fueran unánimemente compartidos, las decisiones de cualquiera serían aceptadas por todos, de manera que cualquier individuo podría ser un dictador benévolo.
2. La autorización de gobernar se deriva de elecciones.
3. Las elecciones designan ‘ganadores’ y ‘perdedores’. Esta designación es una instrucción a los participantes sobre lo que deben y no deben hacer. La democracia está en equilibrio cuando ganadores y perdedores obedecen las instrucciones inherentes a sus designaciones.
4. La democracia funciona bajo un sistema de reglas.

Esta aproximación teórica, a diferencia de las anteriores, dirige a la importancia del comportamiento de los actores políticos como un cálculo en función de las reglas del juego democrático, menos que en una construcción prescriptiva o axiológica.

³² O'Donnell, Guillermo: "Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009, p. 198.

³³ International IDEA, 2007.

³⁴ Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, New York, 2007, p. 1.

En este contexto, para PRZEWORSKI, la incertidumbre debe prevalecer como condición necesaria respecto a los resultados electorales posibles, más allá de las estimaciones y escenarios previsibles. Así, en una democracia, cada uno de los actores políticos luchará por obtener la votación más alta y así acceder al ejercicio del poder, más sin embargo nadie puede dar por un hecho que así ocurrirá en todos los casos.

Bajo este enfoque no es extraño que se considere que una democracia se ha consolidado cuando “nadie puede imaginarse actuando fuera de las instituciones democráticas para acceder al poder político”³⁵. Esto implica que la consolidación democrática se puede constatar únicamente cuando los actores políticos participan en las contiendas por el poder público a través de las vías institucionales, mismas que han sido implícitamente aceptadas por los contendientes y que, por lo mismo, no permiten alternativa alguna para alcanzar el poder.

Aunque estas tres referencias, con sus coincidencias y discrepancias, resultan convenientes para relacionar la concepción sobre la democracia y fenómenos como el clientelismo electoral, no se soslaya que el concepto se ha transformado significativamente a través de la historia. En ese sentido, Robert DAHL identifica tres cambios fundamentales³⁶:

1. En el tamaño. En principio, se pensaba que las democracias sólo eran posibles en sociedades pequeñas, como las ciudades-Estado griegas o los cantones suizos. Actualmente, la democracia es una realidad en sociedades que superan por mucho esas limitaciones.
2. En escala. Como sabemos, los primeros experimentos democráticos se basaban en una concepción limitada de la ciudadanía, excluyendo a una buena parte de la población por razones de edad, escolaridad, género, entre otras. En este aspecto también se ha avanzado.

³⁵ Przeworski, A, *Democracy...*, p. 1.

³⁶ Schmitter, Philippe, *Diagnosing and Designing Democracy*, Florencia, Noviembre de 2005, pp. 1 y 2.

3. En alcances. Las democracias comenzaron con políticas públicas y funciones estatales muy restringidas – en su mayoría, en materia de defensa exterior y orden interno. Con el tiempo, los regímenes democráticos incorporaron un amplio catálogo de asuntos reguladores, distributivos y redistributivos en la agenda del gobierno.

Independientemente de estas transformaciones se observa que la democracia ha sido el modelo de gobierno imperante en el mundo moderno occidental, no exenta de críticas pero construida con base en un consenso razonable sobre principios que garantizan las libertades ciudadanas, establecen condiciones de equidad política y conforman un gobierno representativo, mismo que se sujeta a la evaluación pública y a los criterios de transparencia que en cada país se han establecido.

Bajo esta tesitura será posible evaluar la aplicación de estos principios generales al entramado económico-político de en nuestro país para determinar en qué medida podemos afirmar que México es democrático. Ello implica no sólo acudir a los indicadores cuantitativos de participación electoral en los comicios locales y federales que tienen lugar cada año en nuestro país, sino atender a la percepción generalizada acerca del estado de nuestra democracia.

Si bien como se ha planteado es posible generar un trazado sobre la génesis de nuestra democracia, lo cierto es que en nuestra historia reciente hay por lo menos cuatro eventos históricos en la segunda mitad del siglo XX que marcan avances en esta materia y modifican los paradigmas hacia una mayor amplitud del concepto.

El primero se ubica en 1968, con la efervescencia política característica de la época. Como en diversas ciudades del mundo, aunque a partir de sus orígenes específicos, en México se organizaron protestas que denunciaban la falta de espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los detalles de esta historia están ampliamente documentados y no es el propósito de este artículo abundar sobre el tema. Sin embargo, es importante recordar que constituye uno de los puntos de partida de la lucha democrática en nuestro país.

El segundo acontecimiento nos remonta a fines de la década de los setenta, cuando la llamada reforma política de 1977 abrió las puertas a la competencia partidista a través de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y la apertura de espacios a la pluralidad de fuerzas políticas del espectro nacional a través de la figura de la representación proporcional en el Congreso de la Unión. La aprobación de esta ley permitió que se abriera la posibilidad a un triunfo de la oposición unos años más adelante.

Un tercer momento, ocurre a mediados de la década de los noventa, específicamente, en 1994. En aquel año se llevaron a cabo importantes reformas en materia electoral que dieron forma al Instituto Federal Electoral y a las reglas del juego democrático nacional mediante una institución ciudadanizada. Este es un momento angular en materia democrática, ya que es ahí en donde surge el núcleo del sistema electoral actual.

Finalmente, como ya referí anteriormente, el año 2000 significó la materialización de estos esfuerzos y la prueba de que la competencia política podría dar lugar a una alternancia efectiva en la detentación del poder político, ya que cualquier partido legalmente constituido tenía la posibilidad de acceder a la Presidencia de la República o a cualquier otro cargo de representación popular, situación que ha dado una configuración más plural a la representación política nacional en todos los niveles de gobierno.

Todos estos episodios pueden ubicarse en lo que Samuel HUNTINGTON denomina la *Tercera Ola Democratizadora*. Según su argumento, América Latina se incorpora a las prácticas democráticas en las últimas décadas del siglo XX considerando las posibilidades de democratización aumentaron cuando los países de esta región comenzaron a salir de la pobreza y alcanzaron un nivel intermedio de desarrollo socioeconómico, momento en el cual ingresaron en una “zona de transición política”³⁷; México no es la excepción a este fenómeno.

³⁷ Huntington, citado por Powell, Charles, *España en democracia, 1975-2000*, Plaza Janés, Barcelona 2001, p. 18.

Sin embargo, a pesar de la utilidad de este enfoque conceptual, es importante recordar que el caso mexicano se diferencia de otros más al sur en el continente, entre otras características, por la ausencia de una dictadura militar. El cambio político se desarrolló, como caracterizó el politólogo italiano Giovanni SARTORI desde un sistema de partido hegemónico, hacia un sistema competitivo³⁸.

Ante ello podemos cuestionarnos qué fue lo que provocó este cambio y cómo haremos para explicar los sucesos históricos de los que hemos venido hablando. Haciendo una interpretación teórica sobre la evolución democrática del Estado mexicano podemos establecer que el punto de partida se encuentra en la liberalización de los espacios de participación política.

En este contexto afirma PRZEWORSKI³⁹ que esto puede entenderse en los regímenes autoritarios a partir de cuatro supuestos: a) que el régimen autoritario haya cumplido con las necesidades funcionales que le dieron origen; b) que el régimen pierda su legitimidad; c) que los conflictos internos no puedan conciliarse dentro de la coalición gobernante; d) que existan presiones externas que obliguen al régimen a revestirse de una apariencia democrática.

La liberalización política y posterior democratización mexicana, bien podría ser una mezcla de todos estos factores. En todo caso, lo fundamental consistirá en observar que, en efecto, nuestro sistema político se ha transformado profundamente con el paso de los años.

En este sentido, sería un error negar los avances que se han alcanzado, pero también lo sería no reconocer los retos. Como en todo proceso de esta naturaleza, no debemos olvidar que, dentro del mismo país, existen distintos niveles de desarrollo político, los cuales están muy ligados a las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos.

³⁸ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 26.

³⁹ Przeworski, A, *Democracy...*, p. 16.

Es claro que en el caso de México algunas instituciones públicas han evolucionado con el transcurso del tiempo en términos de democratización y otras no han avanzado al mismo paso. Sucede algo similar en los diferentes niveles de gobierno, en las diversas latitudes de nuestro territorio. No obstante, en algunos casos, la percepción democrática local es más vanguardista que la federal y viceversa.

Esto nos remite a la importancia de contar con instituciones fuertes, que ofrezcan vías de participación política y mecanismos de evaluación del ejercicio de gobierno, accesibles a toda la ciudadanía y en constante actualización. De no cumplir con este objetivo, como bien apunta Guillermo O'DONNELL, pondríamos en riesgo al sistema en su conjunto y promoveríamos una “ciudadanía de baja intensidad”, desarticulando paulatinamente nuestras instituciones democráticas⁴⁰ y haciéndolos más vulnerables a fenómenos clientelares, como son la compra y coacción del voto, a través de esquemas que se aprovechen de sus condiciones de escaso desarrollo económico.

Además del desarrollo institucional de nuestra democracia, también es trascendental que cada vez más ciudadanos comprendan sus derechos políticos y asuman como propios los principios de la democracia. De nada serviría un diseño perfecto, si la sociedad no participara en los asuntos públicos libre y vigorosamente.

Si bien es importante contar con instituciones fuertes, también lo es que es particularmente relevante se desarrolle una cultura política participativa y consciente de los riesgos de mecanismos que coopten la libertad del ejercicio democrático.

En este plano los componentes de la fórmula democrática Estado-sociedad deben fortalecerse mutuamente, garantizando el libre ejercicio del amplio espectro de derechos de los que goza el ciudadano, considerando en igual importancia a los derechos sociales y a los derechos políticos.

Esto nos conduce a reflexionar sobre la forma de participación política más común en las democracias modernas: los procesos electorales. Es ahí en donde se materializa la expresión de la voluntad ciudadana y, como tal, es un espacio al que

⁴⁰ O'Donnell, Guillermo: “Estado, democratización y ciudadanía”: en Nueva Sociedad, No. 128, Caracas, 1993, pp. 62-87.

debemos poner especial atención en función de fenómenos clientelares que se tejen a partir de las condiciones económicas vigentes en un tiempo y lugar determinado.

1.3. Clientelismo

Conviene ahora plantear un breve acercamiento al marco conceptual sobre el clientelismo, partiendo de que este concepto está integrado fundamentalmente por los siguientes factores: a) el intercambio de bienes, b) su relación con el parentesco y el territorio, c) el honor del intercambio simbólico, d) su relación con la vida política, e) el vínculo con el Estado nacional a través de los partidos y la burocracia⁴¹. En este tenor en él convergen los sujetos integrantes del clientelismo: el cliente (ciudadano u organización) y el patrón o detentador de poder político (partido político-autoridad).

Se aprecia al respecto que el clientelismo además teje redes como un clientelismo colectivo en las estructuras interiores de los estados nacionales. Por tanto, en la integración de su concepto coinciden fenómenos políticos, sociales y económicos que han evolucionado de estructuras de fomento paternalistas y de patronazgo a un clientelismo fomentado por partidos y autoridades.

Conviene tener presente desde ahora el vínculo que se establece entre programas sociales derivados del modelo del estado del bienestar y el clientelismo. Existen muchas definiciones sobre lo que es y no es el uso político de los programas sociales dentro de un esquema clientelar. Al respecto se distingue entre un uso político directo y otro indirecto.

Dentro del uso político directo se distinguen entre: a) prácticas clientelares pluralistas como el uso legítimo que se hace de las acciones gubernamentales en una democracia; b) prácticas clientelares autoritarias, como la coerción, amenazas y condicionamientos de los apoyos y, c) prácticas semiclientelares, es decir aquellas prácticas que pueden ser consideradas como pluralismo político, por medio de las

⁴¹ González Alcantud, José A, *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*, Antrophos, 1997, p. 21.

solicitudes de voto, propaganda electoral, invitación a votar por un partido o por otro. Estas últimas difieren del pluralismo porque los actores estatales aún intentan violentar el derecho a la autonomía de las asociaciones⁴².

Además de estas prácticas directas en donde se relacionan frontalmente funcionarios y beneficiarios, existen otros posibles usos políticos del programa que son indirectos porque no existe una relación frente a frente entre funcionarios y beneficiarios, los cuales requieren mayor tiempo para desarrollarse. Estos mecanismos no implican prácticas tradicionales de compra y coacción del voto, aunque sí representan uso político en el sentido de que las decisiones se toman con fines electorales, no técnicos.

Las acciones más comunes de uso político indirecto a las que se alude son: a) la ampliación del padrón con fines electorales en localidades, estados o municipios usando criterio partidistas con el objeto de que aumentando el número de beneficiarios se aumente la votación del partido de gobierno en una zona determinada; b) el uso del padrón para desarrollar estrategias electorales, lo que implica el uso de la información contenida en los padrones sociales por parte de los partidos políticos para realizar análisis georeferenciales y estadísticos de los rezagos sociales, económicos y políticos que pueden ser empleados para afinar las ofertas políticas –lo cual es ilegal ya que contiene información confidencial y afecta las condiciones de equidad en la contienda electoral–; c) el uso de los programas sociales de forma partidista, como parte de la propaganda electoral de un partido, asumiendo el crédito del programa como si fuera exclusivamente una propuesta del partido político y no de una compleja agregación de actores y fuerzas políticas como son el Congreso de la Unión, los estados y los municipios en respuesta a la agenda pública que es recogida por la agenda de gobierno⁴³.

De este modo convergen en el clientelismo patrones y clientes en una estructura jerárquica de dominio universal que aparece como una desviación y ocultación de la democracia al afectar la igualdad de todos los ciudadanos, en donde el ciudadano aparece

⁴² Hevia de la Jara, F., *Contraloría...*, pp. 22 y 23.

⁴³ Fox, citado por Hevia de la Jara, Felipe: "Contraloría social y protección de programas sociales". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, pp. 22 y 23.

como cliente en un sistema en el que todos los derechos se negocian⁴⁴.

Ahora bien, su análisis se planteará considerando tanto el análisis macro como el micro. Ello implica que desde la óptica macro se centrará la idea del clientelismo en el sistema y las estructuras políticas; mientras que desde la perspectiva micro se acudirá a los actores y a sus estrategias.

De este modo, en la perspectiva de la acción política que acoge la perspectiva macro se observa a los actores políticos en las movilizaciones colectivas horizontales y en las redes clientelares verticales; siendo la función de los actores en la perspectiva micro plantear la interacción que tienen en la relación patrón-cliente dentro de este tejido.

A partir de lo anterior se plantean tres enfoques sobre el clientelismo. El primero dirigido al nivel de la función del partido, el cual establece la cadena de conjunto de roles y el conjunto de pirámides en ellos establecidos, siendo las relaciones de patronazgo referidas a las formas en que las políticas del partido distribuyen puestos de trabajo o factores especiales a cambio de apoyo electoral⁴⁵. En este enfoque se restringe el alcance del partido político a partir de sus relaciones clientelares.

El segundo enfoque se refiere a la cadena de conjunto de roles. En esta perspectiva se establece la unidad de análisis como la del patronazgo de partido a partir de cualquier relación patrón-cliente, en donde puede ser cliente un individuo o un grupo corporativo y el patrón un grupo corporativo o una nación resultando que la cadena del conjunto de roles sociales implicados trascenderá la hilera de dinámicas de individuos como actores para involucrar estructuras formales⁴⁶.

Bajo esta perspectiva el conjunto de funciones es definido por las relaciones deseadas que vinculan a un cliente con su patrón y viceversa. La red clientelar, entonces, incluirá una agregación o un conjunto de roles vinculados serialmente de modo que el patrón también ocupará una posición de un cliente hacia su superior.

⁴⁴ Zuckerman, Leo, "Pueblo, clientela y ciudadanía", en *Nexos*, mayo, 2010, p. 31.

⁴⁵ Weingrod, citado por Cross, J., *Sociedad...*, p. 21

⁴⁶ Lemarchand y Legg, citados por Cross, J., *Sociedad...*, p. 22

Finalmente, el tercer enfoque distinguirá entre los conglomerados patrón-cliente y las pirámides patrón-cliente. Al respecto cabe comentar que se entenderá por conglomerado la situación en la cual el patrón tiene varios clientes, mientras que la pirámide será una extensión vertical hacia abajo del conglomerado en la cual los lazos tejidos llegan más allá del orden primario; es decir cuando el patrón es simultáneamente cliente de un patrón superior⁴⁷.

Bajo los anteriores parámetros se observa que el clientelismo establecerá una relación dinámica asimétrica y desigual en la cual dos actores intercambiarán bienes y servicios entre ambos y en el que ambos están llamados a actuar, ya sea por protección y beneficios marginales, como son el uso de la tierra, préstamos, donaciones, entre otras prebendas o a través de apoyos, como son los votos necesarios para alcanzar, sostener o realzar el poder público⁴⁸.

En esta tesitura, como se ha comentado al inicio de este trabajo, el clientelismo será entonces entendido como un fenómeno social de contenido político derivado de un proceso de interacción entre actores situados en posiciones diferentes y desiguales –los políticos como patrones y los ciudadanos como clientes– mediante el cual uno de ellos se beneficia políticamente a cambio de una contraprestación de carácter político –como es el otorgamiento del voto o una abstención coaccionada-⁴⁹ a cambio de un beneficio económico.

Bajo estos parámetros en la relación clientelar se establece una relación en la que el patrón y el cliente son dependientes entre sí; si bien en los parámetros económicos que el sistema político permite para el intercambio de beneficios, tanto en bienes como en servicios.

Es importante señalar que en todos los casos el cliente resultará definitivamente más dependiente del patrón pues no están colocados en situación de igualdad entre sí, sino vinculado al patrón en una relación de subordinación. Esto es el establecimiento de una relación resulta constitutivamente desigual y asimétrica que implica subordinación y

⁴⁷ Scott, citado por Cross, J., *Sociedad...*, p. 23

⁴⁸ Cross, J., *Sociedad...*, pp. 23 y 24

⁴⁹ Cross, J., *Sociedad...*, 1984, p. 13.

por lo tanto de dominación del patrón sobre los clientes⁵⁰.

No se desconoce que las relaciones cliente-patrón no siempre serán horizontales, sino también podrán ser verticales a partir de los recursos y el estatus que cada socio tenga sobre los recursos que se intercambian y las obligaciones recíprocas, así como la consideración de su peso individual o como integrante de una colectividad.

Conviene apreciar que en el tema mexicano el clientelismo se muestra como una situación alrededor de la cual se agrupan prácticas vinculantes de la clase política y los sectores sociales más desprotegidos en torno a la política económica que se asume sobre los derechos sociales y su satisfacción.

En este contexto el clientelismo permite ser observado desde la vertiente económica considerando que la asistencia social de la población de menores ingresos que despliega el Estado a través de la aplicación del modelo del estado del bienestar es motivo de fenómenos clientelares, siendo entonces una situación económica deficiente como una correlación necesaria de este fenómeno.

Debe diferenciarse al clientelismo de un fenómeno cercano, implícito en sí mismo: el patronazgo, el cual se ha identificado como el reparto de empleo público entre los clientes, 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 o una comunidad local, con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva⁵¹.

No pasa desapercibido el hecho de que tanto en el clientelismo como en el patronazgo se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal que implican una apropiación privada de bienes públicos dentro del marco económico estatal que se contraponen a los principios de un Estado democrático.

⁵⁰ Máiz, Ramón: "Jama, Caleta y Camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político". En *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, número 3, Julio-Septiembre, 2003, México, p. 13.

El clientelismo supondrá así la existencia del patronazgo ya que para poder orientar el sentido de determinado proceso de toma de decisiones de la esfera pública en beneficio de intereses particulares debe considerarse la perspectiva de obtener beneficios electorales, además de existir una relación de jerarquía y lealtad entre los empleados públicos y las autoridades electas⁵².

En este escenario conviene no perder de vista el hecho de que la expansión del capital ocurrida a partir del maquinismo y la revolución industrial, que han dado pie al predominio del capitalismo y hoy día la irrupción de la globalización a dejado un profundo impacto en las realidades locales generando profundas transformaciones de las relaciones sociales, incluidas las formas de poder, involucrando en ello las relaciones de producción y de la economía en general⁵³.

El clientelismo entonces es concebido como un producto no desligado del contexto socioeconómico "de inusitada generalización, profundización y diversificación de los mecanismos de explotación y subordinación de los sectores trabajadores"⁵⁴ aparejado al capitalismo, ello complementado con un marco de vigencia continuada de instituciones jurídicas en los que se ha dado la representación formal. En este plano resulta válido pensar que su concepción se ha nutrido en la práctica histórica del estado del bienestar y el proceso de mercantilización de la economía.

En relación al clientelismo conviene hacer un breve paréntesis sobre el populismo. Al respecto cabe tener en cuenta que este esquema está ligado a la economía y política del poder estatal al buscar establecer formas de distribución fundadas en las relaciones profundas y asimétricas de la profundización y fortalecimiento de las desigualdades estructurales de la sociedad, lo que requiere generar esquemas de legitimación del orden de dominación político.

⁵¹ Romero, Jorge Javier, "Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 7.

⁵² Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 7.

⁵³ Machado Aráoz, Horacio, *Economía política del clientelismo: democracia y capitalismo en los márgenes*, Encuentro, Córdoba, 2007, p. 64.

Bajo este esquema populismo y clientelismo –ambos instrumentos de carácter político– se unen, considerando esta última representa una práctica de construcción, ejercicio y legitimación del poder político⁵⁵.

Considérese además que en general se entiende a la presencia de una relación de intercambio social de favores recíprocos y mutuamente benéficos entre dos personas como un elemento esencial del clientelismo político, lo cual incorpora la obligación de conseguir bienes y favores por parte del patrón y de lealtad, voto y apoyo político por parte del cliente generándose una relación de dependencia entre cliente y patrón, la cual está basada en la desigualdad y diferencia de poder y control de recursos⁵⁶.

De este modo se tejerán relaciones difusas entre patrones y clientes en razón de sus propias características sociales y peso político en aras a favorecer discrecionalmente a ciertos grupos beneficiarios a través de derechos abstractos que generalmente son reivindicables al tratarse en la mayoría de los casos de derechos sociales.

Conviene también tener presente que se considera que el clientelismo es un factor retardatorio del proceso de democratización de las sociedades, pero al mismo tiempo se le considera un elemento estabilizador de la vida política e integradora del poder establecido, si bien a través de mecanismos opacos que provocan finalmente disfunciones democráticas⁵⁷. A partir de ello se piensa que debe entenderse que una sociedad que es beneficiaria de las prebendas políticas no identifica perjuicios en recibir los beneficios que se le otorguen sino un alivio a su precaria situación.

Además hay que tomar en cuenta que para los partidos políticos y las autoridades las relaciones clientelares representan el reto de desarrollar funciones de empresario político⁵⁸ y para los ciudadanos el asumir roles de compradores en un mercado de oferta de beneficios.

⁵⁴ Machado, H., *Economía...*, p. 362

⁵⁵ Machado, H., *Economía...*, p. 362

⁵⁶ Legg, Lemarchand y Landé, citados por Robles Egea, Antonio (comp), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1996, p. 43

⁵⁷ Robles, A., *Política...*, p. 4.

De este modo en el sistema de incentivos se establece una relación de selección de beneficios y obligaciones, tanto de tipo individual como colectivo, para formar las lealtades políticas y los correlatos de relaciones de dependencia en función de los beneficios a repartir.

Se establece entonces que la esencia del clientelismo radicará no sólo en la distribución de la riqueza sino también en la estratégica manipulación de la escasez, en donde los lazos patrón-cliente residirán en que la relación dependerá en menor medida de un constante flujo de beneficios y más aún del mantenimiento sostenido de expectativas de recompensas económicas a un máximo número de individuos como mínimo de concreción de beneficios concretos y efectivos⁵⁹.

Bajo este enfoque la racionalidad de la elección del patrón y del cliente están en función de la acción y del sistema para el reparto de beneficios, la asignación de recursos, y la generación de obligaciones que se traduzcan en votos o prebendas políticas.

A partir de ello se reitera que se establece una relación clientelar entre dos personas o instituciones cuando un sujeto patrón (autoridad o partido político) aprovechándose de una relación jerárquica intercambian factores consistentes en bienes o servicios de índole estatal o establecer alguna desvinculación indeseable con el Estado, pública o política, siendo que la relación clientelar será voluntaria, informal, mutuamente benéfica y relativamente estable⁶⁰.

El clientelismo opera en una dinámica en la que se dice "dame que te doy", "doy para que me des" como primer elemento; el segundo será la lealtad del cliente para con su jefe⁶¹. Se establece así, en suma, una relación –perversa y antidemocrática– de intercambio y poder, de carácter asimétrica, pero altamente benéfica entre individuos o grupos en función de sus intereses políticos.

⁵⁸ Robles, A., *Política...*, p. 54

⁵⁹ Chubb, citado por Robles, A., *Política...*, p. 62

⁶⁰ Robles, A., *Política...*, p. 133.

⁶¹ Díaz Uribe en referencia a un dicho de un político colombiano, citado por Roniger, Luis, "Clientelismo y esferas en el marco democrático" en: Braig, Marianne y Huffschmid, Anne (eds), *Los poderes de lo público. Debates, espacios y actores en América Latina*. Iberoamericana-Vervuert, Madrid, 2009, p. 72

No pasan de lado los efectos negativos a que conduce el clientelismo, tales como son la afectación de las genuinas metas sociales, el activismo social escaso ligado a coyunturas electorales, la generación de sistemas de explotación económica, la marginación de fundamentos políticos legítimos relegados por la atracción de los beneficios, la erosión democrática, la afectación y la ampliación de los márgenes de corrupción política.

En el clientelismo el elemento de consenso de complicidad es básico en torno a una confianza y a un compromiso que busca el favorecimiento mutuo, el cual se desarrolla por parte de patrones y clientes en un esquema de explotación de intereses que ofrece beneficios mutuos⁶², ya de corte político o económico.

Huelga decir que en México este esquema si bien ha retrasado el desarrollo democrático se ha arraigado en la integración social y política al punto de verse en muchos tonos natural, lo que no excluye sus efectos negativos.

En el plano político el clientelismo se asociará al uso particularista de recursos públicos dirigido a fines electorales, implicando votos y apoyo logístico a cambio de puestos y otros beneficios facilitados como favores, siendo además una estrategia de movilización política controlada⁶³.

En este contexto el cliente renunciará a la autonomía del principio de goce de sus derechos políticos y el patrón atenuará los controles y distancias que posee y que podría mantener, con lo cual el cliente gana cierto poder si bien pierde autonomía, siendo que el patrón ganará autoridad dominante⁶⁴.

No obstante cabe considerar que ello no ocurre en todos los casos, pues en muchas situaciones el cliente se encuentra en tal situación de debilidad que ni siquiera puede buscar autonomía de acción, sino sólo esperar beneficios económicos.

⁶² Robles, A., *Política...*, p. 301

⁶³ Roniger, L., *Clientelismo...*, p. 73

⁶⁴ Lemieux, citado por Roniger, L., *Clientelismo...*, p. 73

PARTE SEGUNDA: EL ESTADO BIENESTAR COMO POLÍTICA PÚBLICA ECONÓMICA

Como resultado de la crisis económica del 1929, pero con mayor profundidad a partir del final de la segunda guerra mundial, el Estado pasó a cumplir nuevas funciones de regulación de la economía ya que no sólo buscó garantizar la acumulación del capital en las estructuras macro y microeconómicas sino también se propuso reducir la desigualdad de la población buscando guardar un mejor equilibrio entre crecimiento y desarrollo económico⁶⁵. Esta medida buscó además a afianzar su legitimidad entre los gobernados.

Tómese en cuenta que los conceptos de crecimiento -expresado principalmente en términos de aumento del Producto Interno Bruto de una nación- y desarrollo -como mejoramiento permanente de las condiciones económicas de vida a partir de la incorporación de la eficiencia económica en las políticas públicas nacionales- están relacionados en función de que no puede haber desarrollo sin crecimiento económico y que el crecimiento económico requiere indispensablemente buscar que éste se dé con equidad y en armonía con el medio ambiente que rodea al ser humano, con lo cual se observa que la dimensión del desarrollo trasciende a la de crecimiento al involucrar no sólo factores económicos.

Este proceso se tradujo en el incremento del gasto social para atender las demandas de desarrollo y crecimiento, así como para hacer frente al acelerado proceso de urbanización que experimentaron los centros industriales⁶⁶.

Si bien este fenómeno se dio con amplios matices a lo largo de todo el mundo capitalista, en los países occidentales esta nueva modalidad de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, fue conceptualizada como estado del bienestar.

⁶⁵ Ya antes el Estado había sido instado a asumir funciones de asistencia social, tales como las leyes de pobres que se aplicaron en Inglaterra desde principios del siglo XVII.

Tómese en cuenta que el modelo de estado del bienestar occidental deriva del Plan Marshall aplicado en Europa para mitigar los efectos económicos negativos de la Segunda Guerra Mundial a iniciativa del secretario de estado norteamericano George MARSHALL.

En cuanto a sus postulados estos encontraron punto de desarrollo teórico en lo expresado por el sociólogo Thomas Humphrey MARSHALL, quien expuso este modelo en su obra *Ciudadanía y clase social*, la cual establece que en el occidente desarrollado – haciendo especial referencia a Inglaterra– el desarrollo de la ciudadanía se dio en tres fases: la conquista de los derechos civiles, la conquista de los derechos políticos y finalmente, el reconocimiento de los derechos sociales, siendo estos últimos la materia del estado del bienestar.

En general, en este trabajo, se considerarán como derechos sociales los: a) derechos civiles, a los derechos individuales de las personas, libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de tránsito, libertad de trabajo y ejercicio de la profesión, etc. b) derechos políticos, al derecho de elegir y ser elegido para ejercer cargos públicos, y c) derechos sociales, los que hacen referencia a obligaciones públicas para garantizar la igualdad de la población a ciertos servicios básicos⁶⁷.

El Estado capitalista dejó entonces de ser un mero garante de la seguridad jurídica, la defensa nacional y la propiedad privada, para buscar convertirse ahora en una estructura organizativa que gestionaba los riesgos sociales y organizaba la economía de manera tal que permitiera compatibilizar las necesidades de acumulación del capital con los requerimientos de integración de los diferentes sectores sociales del Estado, siendo que en ella se tejían cada vez más amplias diferencias en términos de bienestar económico.

En este contexto se observa que las bases teóricas del estado del bienestar se instalaron, con base en las crisis económicas, guerras mundiales y revoluciones sociales de la primera mitad del siglo XIX.

⁶⁶ Moratinos, Francisco R, *Introducción a la economía del sector público*. Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 2005, p. 85.

⁶⁷ Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 15.

El resultado de ello se tradujo en la proclamación de una segunda carta de derechos humanos, adicional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, llamado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁸. Esto se ha traducido en el diseño y ejecución de políticas públicas de bienestar económico y social.

Bajo esta idea general los programas sociales y económicos derivados del estado bienestar proponen diversos modelos que brevemente se enuncian⁶⁹:

- a. *Modelos de universalismo estratificado*. En este modelo se cuenta con programas extensos de seguro social; se tiene una fuerte estratificación de los beneficios; altas condiciones de acceso y rango de protección en seguridad social, así como procesos de desmercantilización.
- b. *Modelos duales*. Se caracterizan por contar con una cobertura social amplia, pero estratificada; problemas de heterogeneidad territorial; amortiguación de la segmentación social en sectores incorporados a formatos de protección modernos desatendiendo sectores desprotegidos como los de economía informal –como ocurre en el caso mexicano–.
- c. *Modelos excluyentes*. En estos modelos las elites se apropian del aparato estatal lo que hace que las políticas sociales sean elitistas; la población pertenece mayormente a la economía informal; existe alta heterogeneidad de la estructura social; hay diferenciales de desarrollo intrarregionales multiformes.

Si bien este trabajo no tiene por objetivo desarrollar el tema del estado del bienestar, sí reconoce el hecho de que si bien la ciudadanía social constituye la idea central en torno a la cual se articula un estado del bienestar. Además éste último no puede ser entendido sólo a partir de los derechos que concede, sino en función de sus repercusiones económicas.

⁶⁸ Ambos documentos fueron adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Están en vigor desde el 26 de marzo de 1976 y el 3 de enero de 1976, respectivamente.

⁶⁹ Filgueira, Fernando: “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en Bryan Roberts Ed, *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1997, pp. 83 a 93.

En este sentido, para caracterizar un régimen de bienestar es necesario tener en cuenta el cómo las actividades del Estado están entrelazadas con las del mercado y las de la familia en la gestión de riesgos sociales, siendo que esta interrelación será la que caracterizará al régimen de bienestar.

Como se deduce México no es la excepción en el uso del estado bienestar, que además está ampliamente relacionado con su uso como un instrumento de legitimación de la autoridad en orden a obtener o controlar el poder mediante mecanismos clientelares.

Conviene apuntar, bajo este parámetro teórico inicial, que el trabajo que se desarrolla busca realizar un estudio analítico sobre la relación entre bienestar social, economía, clientelismo y poder en México como instrumento político en nuestra época contemporánea; es decir desvelar algunos indicios sobre la forma en que influyen estos factores en la toma de decisiones sobre una elección política por parte de los ciudadanos beneficiarios de los programas que forman parte del modelo de estado bienestar mexicano en el momento de acudir a las elecciones.

La idea del estado del bienestar nos remite, en general, a la concepción de una serie armónica de políticas públicas estatales dirigidas a garantizar el bienestar de los ciudadanos. Ello implica el uso de criterios redistributivos para la maximización de la utilidad de la sociedad.

Ahora bien el análisis de las políticas públicas sobre el bienestar está dirigido a las políticas desarrolladas por las democracias industrializadas occidentales a partir de las coyunturas históricas contemporáneas⁷⁰.

Bajo este marco el gobierno enfoca su capacidad administrativa –ejerciendo la función de gobierno- para atender la responsabilidad de resolver la búsqueda de la equidad en la sociedad. Esto es en traducir el bienestar y el crecimiento en términos de generalidad social.

⁷⁰ Lijphart, citado por Ansolabehere, Karina y Del Tronco, José, *Guía de políticas públicas comparadas*, FLACSO, México, 1999, p. 2.

En este sentido –reconociendo la diversidad de las sociedades humanas y sus organizaciones políticas– en la idea de estado del bienestar se atiende a la necesidad de que el Estado se enfoque como una de sus tareas de gestión a procurar la provisión eficiente y equitativa de bienes como educación, salud, vivienda, abastecimiento de servicios públicos, seguridad y justicia para todos.

Cabe comentar que esta responsabilidad es compartida por distintos integrantes del sector público estatal y –en el modelo occidental- se caracteriza por su carácter “residual, focalizado en las poblaciones más desfavorecidas y centrado en el individuo como principal gestor de los riesgos sociales”⁷¹, misma que tiene por objetivo el controlar el acervo de recursos públicos con el que los individuos pueden contar para hacer frente a los riesgos crecientes de la vida cotidiana.

Conviene no perder de vista el planteamiento de que el estado del bienestar tiene como resultado, finalmente, una política pública. Es oportuno entonces tener una idea definida de qué entendemos por este último concepto.

Bajo esta tesitura tómesese en cuenta que un primer acercamiento sobre este tópico remite a lo que entendemos como público, tema harto complejo, en especial en contraposición a la noción de lo privado, pero en el que se piensa existe una noción básica referida a aquello que es de interés común.

De este modo, en una sociedad organizada corresponderá al Estado dictar disposiciones racionales que tiendan al bien común, lo que lo llevará a atender la complejidad de la aplicación de ellas en el grupo humano en el cual ejerce su imperio.

En este marco de carácter “público”, téngase presente que las políticas públicas son aquellas que tienen por misión transformar el campo de acción que corresponde a lo público. En ello sin duda un factor esencial es el Estado, ya que su influencia no sólo tiene connotaciones políticas efectivas y programáticas, sino también de orden económico y social. Por ello, en el devenir de su acción gubernamental se enmarcaran sus áreas de influencia.

⁷¹ Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 8.

A mayor abundamiento para BAZUA Y VALENTI el término política pública tiene dos sentidos fundamentales: a) un nuevo campo interdisciplinario desarrollado en las sociedades liberales democráticas que estudia los problemas de lo público y los procesos de decisión de sus autoridades para analizarlas y/o "dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno"⁷²; b) como "la(s) política(s) gubernamental (es), estatal (es) o de alguna organización no gubernamental en un determinado país o grupo de países"⁷³ por lo que, en este sentido, se habla de las políticas públicas de un determinado gobierno. Hay que señalar que ello lleva a la distinción entre políticas públicas y las políticas gubernamentales.

Las políticas públicas se relacionarán con la "racionalización de las decisiones"⁷⁴ lo que implica que se brinde un tratamiento científico, metódico por ello, de las temáticas del ejercicio del gobierno. En contraste las políticas gubernamentales abarcarán las "estrategias de acción del gobernante en turno y/o sus empleados frente a determinados de gobierno"⁷⁵.

Un aspecto que deberá también tomarse en cuenta desde ahora, con importancia, es que no siempre una política pública o una política gubernamental estará acompañada de eficacia y eficiencia⁷⁶ en su aplicación, lo cual por supuesto también aplica en el caso del estado del bienestar.

Toda política pública, incluido el estado del bienestar, es resultado multidimensional de diversos factores. Intervienen en él: a) condiciones socioeconómicas originales de una sociedad en la medida en que representan el campo fáctico real; b) el

⁷² Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna: "Políticas Públicas y Desarrollo", en Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.) *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995, p. 51.

⁷³ Bazúa, F y Valenti, G, *Políticas...*, p. 52.

⁷⁴ Bazúa, F y Valenti, G, *Políticas...*, p. 53.

⁷⁵ Bazúa, F y Valenti, G, *Políticas...*, p. 52.

⁷⁶ Mientras la eficacia alude a la producción real o efectiva de un efecto, la eficiencia se refiere a la idoneidad de la actividad dirigida a tal fin. Entre ambas existe una muy estrecha relación. La eficacia es el criterio que decide la combinación escogida entre fines y técnicas y, por tanto, la estructura específica de una organización y la eficiencia es la productividad, el rendimiento de la organización en la realización de sus fines. La eficiencia se distingue de la eficacia, atribuyendo a ésta el significado de medida en la que se han realizado efectivamente los objetivos programados. Hasta lo aquí visto, la eficacia se centra en el resultado de la acción, mientras que la eficiencia lo hace en la acción misma. Tomado de: Parejo, Luciano

marco institucional que establece los mecanismos a través de los cuales las distintas problemáticas son incorporadas –o no- como demandas legítimas, a resolver –o no- desde la acción–inacción gubernamental en la configuración de las políticas públicas gubernamentales y c) la dinámica de sus actores políticos al interior de dichas instituciones, por el cual se establece la configuración de poder relativo, lo cual delimita y determina qué tipo de problemas serán considerados “públicos” e incorporados en la agenda de gobierno para su resolución⁷⁷.

2.1. Características del estado del bienestar

Luego de la crisis económica del 1929, potenciada por los efectos de la crisis económica que continuó al final de la Segunda Guerra Mundial los estados occidentales asumieron la tarea de cumplir nuevas funciones de regulación de la economía dirigidas a mejorar el desarrollo y crecimiento de sus poblaciones a través de la tarea de eliminar las desigualdades económicas y ofrecer mejores niveles de vida.

El Estado asumió entonces un rol particularmente activo en la gestión social a partir del crecimiento y desarrollo económico, cimentando como pilares de este modelo, en general, el acceso a la educación gratuita y a la salud, un sistema de pensiones con cobertura universal, así como una serie de seguridades sociales que ayudaran a mitigar los efectos negativos de los ciclos económicos, lo que además en ocasiones daría como resultado un estabilizador automático para suavizar los procesos de contracción de la demanda y caída de la producción y del empleo⁷⁸.

Alfonso, *Eficacia y administración. Tres estudios*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1995, p. 102.

⁷⁷ Ansolabehere y Del Tronco, Guía. p. 8.

⁷⁸ *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. UNAM, México, 2009, p. 55.

Los estados en que se aplica el estado del bienestar en occidente compartirán una serie de características tales como que:

- a. Se desarrollan predominantemente en regímenes democráticos.
- b. Cuentan con una administración pública caracterizada por la existencia de una burocracia profesionalizada.
- c. Sus economías estaban sustentadas en un modelo de desarrollo económico capitalista que buscaba conciliar las necesidades de reproducción del capital con ciertos niveles de bienestar económico para los sectores asalariados.
- d. Generalmente son economías abiertas al mercado internacional y a la globalización.
- e. Tienen movimientos sindicales con una fuerza social relevante.
- f. Además de los derechos sociales, proclaman la vigencia de los derechos civiles y los políticos.

No obstante estos elementos comunes los modelos de estado del bienestar desarrollados al interior de cada nación tendrán sus propias características, si bien comparten cierta heterogeneidad dependiendo de las condiciones iniciales de sus países en el momento de aplicar el modelo así como en su desarrollo, tanto en el aspecto social como en el institucional⁷⁹.

En relación a las políticas del estado del bienestar hay que separar entre políticas protectivas y políticas paternalistas, siendo las primeras las que buscan proteger derechos sociales y las segundas aquellas que además de la protección de ellas buscan marcar su rumbo.

Así el paternalismo, será definido como la interferencia con la libertad de acción

⁷⁹ Ansolabehere y Del Tronco, Guía. p. 8.

que se justifica por razones concernientes al bienestar, a la felicidad, a las necesidades, a los intereses o valores de las personas, incluyendo tres elementos fundantes: la interferencia con la libertad de acción de una persona como regulaciones que dificultan la realización de planes de vida, la coerción como limitaciones a la facultad de elección y la presencia o ausencia de consentimiento⁸⁰.

Sobre el estado del bienestar se indica que es una estructura necesaria para asegurar el desarrollo de la población; sin embargo no deberá dejar de lado: a) la integridad física en términos de seguridad social, b) la integridad psicológica como garantía de espacios de libertad; c) la conservación de la imagen que las personas tienen de sí mismas; e d) incrementar la capacidad de los ciudadanos para adquirir los bienes primarios para que las personas adquieran bienes y servicios de acuerdo a sus intereses y necesidades⁸¹.

Tomando en consideración que la ciudadanía social constituye la idea central en torno a la cual se articula el estado del bienestar, éste último no puede ser entendido únicamente a partir de los derechos que concede, sino que además deberá considerar que las actividades del Estado están entrelazadas con las del mercado y las de la familia en la gestión de riesgos sociales. De este modo se afirma que esta interrelación es precisamente la que caracteriza a un régimen de bienestar en toda su especificidad⁸².

Bajo estas consideraciones ESPING-ANDERSEN identifica tres tipos de regímenes de bienestar para el caso de las naciones industrializadas. El primero de ellos es el modelo *régimen de bienestar liberal*, el cual se apoya en los fundamentos teóricos de la economía política liberal, según la cual el mercado es el mecanismo más eficaz para gestionar los riesgos sociales. Cabe comentar que para este modelo, el intercambio económico será la actividad que permitirá anular, al menos potencial o idealmente, las desigualdades arraigadas en una estructura social estatal determinada⁸³.

⁸⁰ Dworkin, citado por Dieterlen, Paulette, "Paternalismo y estado de bienestar", en *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 5, 1988, p. 181.

⁸¹ Dieterlen, P., *Paternalismo...*, p. 193.

⁸² Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 17.

⁸³ Esping-Andersen, Gøsta: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 26.,

En este esquema se agruparan países como Estados Unidos, Canadá y Australia, que en su modelo de estado del bienestar buscan hacer predominar las ayudas focalizadas a aquellos integrantes de la comunidad que no cuentan con los medios para auto proveerse de bienestar.

En términos políticos, esto se traduce en que los subsidios favorecerán a una clientela de ingresos bajos, cuyo estatus será cada vez más dependiente de la actividad asistencial. Esto significa, en términos económicos, que los límites de la protección social estarán dados por la igualación de la propensión marginal a optar por la ayuda social y la propensión marginal a trabajar.

En esta tesitura el Estado estimulará al mercado, para que sea allí donde las personas, considerando sus capacidades y su interacción con las fuerzas del mercado, puedan gestionar sus riesgos sociales en forma individual.

Las consecuencias de este modelo consisten en que se limitará el alcance de los derechos sociales, reduciendo el alcance de los procesos de desmercantilización –esto es del proceso a través del cual se separa la provisión del bienestar individual de la participación en el mercado, lo cual ocurre como consecuencia del reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado y la gestión de riesgos sociales a través de instancias familiares o comunitarias–.

Ello conduce a una estructura social desigual en la que los pobres se mantienen en una situación de acumulación de desventajas sostenido desde el Estado, y en la que el resto de la sociedad procura su bienestar a través de su participación como agente de mercado⁸⁴.

En esta tesitura conviene referir que para Adam SMITH: “el gobierno civil, hasta ahora instituido para la seguridad de la propiedad, en realidad está instituido para la defensa de los ricos contra los pobres, o de la de aquellos que tienen alguna propiedad contra los que no tienen ninguna en absoluto”⁸⁵.

⁸⁴ Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 48; Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 18.

⁸⁵ Citado por Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 26.

El segundo modelo corresponde al *régimen de bienestar conservador*. Este modelo surge a partir de la apreciación de que para la economía política surgida en la Europa Continental desde mediados del siglo XIX, se buscó generar un sistema de producción eficaz en el que se proponía la armonía entre las clases sociales que integraban el Estado y que garantizara el bienestar social y la productividad —es decir equilibrando crecimiento y desarrollo—.

Ello sería resultado no de la competencia sino de la disciplina, lo que requería un estado autoritario, capaz de planificar la producción en función de las necesidades del capital y de la paz social, por encima del sólo mercado como mecanismo para lograr la armonía entre el Estado, la comunidad y el individuo⁸⁶.

Este modelo corresponde a países como Austria, Francia, Alemania e Italia, los cuales tienen una amplia tradición corporativista, en donde las diferencias de estatus y la influencia de la religión católica respecto del papel central de la familia en la provisión del bienestar, provocó que el interés liberal por la eficacia del mercado no fuera tan relevante como en otros modelos, siendo que además, los derechos sociales no estaban vinculados de manera universal a la concepción de ciudadano, sino que había cierta graduación en la intensidad de esos derechos en función del estatus socioeconómico. Bajo esta concepción en este modelo el énfasis del Estado en mantener las diferencias de estatus significa que su impacto redistributivo es insignificante⁸⁷.

El tercer modelo es el del *régimen de bienestar social demócrata*. En él la tradición ideológica marxista juega un papel relevante, no en la configuración política, pero sí en el modelo económico de rechazo a modelos de libre mercado, postura según la cual era el reformismo social y no el institucional era el camino para alcanzar una sociedad más igualitaria; en este sentido, el equilibrio de poder de las clases se altera profundamente cuando los trabajadores disfrutaban de derechos sociales, ya que el salario social disminuye su dependencia respecto del mercado y los empresarios.

⁸⁶ Esping-Andersen, Fundamentos..., p. 27.

⁸⁷ Esping-Andersen, Fundamentos..., p. 48.

Esta posición intenta combinar la promoción de la igualdad en la calidad de vida y no ya en una sola equiparación de los puntos de partida, o niveles iniciales mínimos de bienestar que necesita un individuo en la sociedad para, entonces sí, poder autogestionar los riesgos sociales a los que se ve sometido⁸⁸.

Se trata del modelo menos extendido considerando principalmente dentro de él a los países escandinavos como Dinamarca, Finlandia, Islandia y Noruega. Está compuesto por aquellos países en los que los principios del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales se han extendido indiscriminadamente.

Este modelo buscó la universalización de los derechos sociales, sin perder por eso la capacidad de adaptarse a expectativas diferenciadas, forzando al mercado a construir una solidaridad universal a favor del estado del bienestar en el que todos tengan acceso a subsidios, todos sean dependientes y, probablemente, todos se sientan en la obligados de pagar⁸⁹ el costo del estado del bienestar.

Ahora bien, en el contexto latinoamericano, particularmente en la segunda mitad del siglo XX América Latina ha adoptado al modelo de estado del bienestar como una estrategia de desarrollo económico que acompase sus proyectos de crecimiento.

En este sentido se ha transitado de un modelo estado-céntrico de industrialización sustitutiva enfocado en la expansión del mercado interno hacia otro orientado al mercado externo y basado en la exportación⁹⁰.

Esta situación se relaciona con la transformación de los modelos de prestación y protección social en el contexto latinoamericano en donde los sistemas de asistencia centralizados, organizados por sectores y con aspiraciones de universalidad en cuanto a su cobertura, se han dirigido hacia modelos descentralizados, con políticas sociales focalizadas y con el establecimiento de márgenes de delegación de funciones tanto en la comunidad como en el sector privado⁹¹.

⁸⁸ Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 49.

⁸⁹ Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 49.

⁹⁰ Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 22.

⁹¹ Filgueira, F, *El nuevo...*, p. 76.

En este contexto aún y cuando se han levantado voces a favor y en contra de dichas transformaciones. A favor se han señalado las ventajas del componente equitativo de las nuevas estrategias, la corrección de ineficiencias en la asignación y prestación de recursos, y la incorporación de nuevas instancias –ciudadanas y empresarias- en el diseño, la gestión y la evaluación de dichas políticas; si bien esta posición no hace énfasis en cuestiones problemáticas como la falta de verdadera atención a las consecuencias políticas y sociales de las mismas, considerando implican un cambio de lógica profundo.

Tómese en cuenta en esta situación las influencias de las nuevas modalidades de clientelismo asociadas a las políticas focalizadas así como la distribución regresiva de capital político a partir de la destrucción de bienes colectivos que operaban en las coaliciones interclasistas⁹². Además conviene apreciar la degradación del concepto “ciudadanía social” tal como fue acuñado por Thomas MARSHALL e incorporado como fundamento de las modalidades institucionales de distribución del bienestar.

Por su parte, en contra se han subrayado los efectos integradores de su sentido universalista e institucionalizado; aunque ello olvida las ineficiencias de dichos sistemas con sus consiguientes efectos inequitativos así como la debilidad fiscal, técnica y política con la que contaban al momento y como resultado de la transformación que se produce⁹³.

A partir de ello en América Latina se ha propuesto una tipología de modelos de bienestar aplicable a este continente. En este contexto autores como MESA-LAGO han adoptando un enfoque basado en los inicios y grado de madurez de los sistemas, caracterizando a los grupos de países en pioneros, intermedios y tardíos. Para esta concepción es particularmente relevante el momento en que comienzan a desarrollarse cada uno de los modelos ya que de él depende el grado de cobertura que alcanzará, la estratificación de la calidad de los servicios y las condiciones de acceso⁹⁴.

Serán los estados del bienestar pioneros los que más se acercarán a los grados deseables en términos de inclusión, eficacia y calidad, mientras que los tardíos presentarán una baja cobertura, un escaso menú de opciones de servicios, y una

⁹² Filgueira, F, *El nuevo...*, p. 77; Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 23.

⁹³ Filgueira, F, *El nuevo...*, p. 77; Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 22.

⁹⁴ Mesa-Lago, citado por Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 22.

desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores efectivamente protegidos⁹⁵.

FILGUEIRA propone otra clasificación centrándose en el cómo y cuánto se gasta, aspecto en el que se diferencia de ESPING-ANDERSEN, situación que se busca justificar a partir de la alta heterogeneidad de los casos latinoamericanos en concreto.

A partir de ello se propone una clasificación agrupada en tres modelos⁹⁶ en los cuales las explicaciones de las diferencias en los desarrollos nacionales no se observan adoptando un carácter continuo y evolutivo, sino de tipo estructural, lo que implica que la naturaleza de los sistemas de bienestar se explican a partir de variables estructurales en las naciones, antes que en puntos de partida temporales o en la madurez correspondiente que alcanzan sus sociedades.

La primera corresponde a los países con *sistemas de universalismo estratificado*, como son los casos de Argentina, Brasil –en su primera fase de aplicación del estado del bienestar– y Chile.

Estos regímenes se caracterizan por contar con una amplia cobertura de los servicios sociales, elevados niveles de desmercantilización, así como una significativa estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de salud y seguro social.

Cabe comentar que como consecuencia de este sistema se logró atemperar la pauta de desigualdad social vigente en las sociedades en las que se aplicó, pero sin que se hubiera logrado erradicar este fenómeno.

Convergen en la aplicación de este modelo la economía política del desarrollo y la administración política del mismo, siendo entonces sus efectos el resultado tanto del modelo de desarrollo económico como de la orientación política ideológica de las fuerzas sociales que gobernaron estos países desde los años treinta y hasta fines de la década de los setentas; considerando además que los ajustes que siguieron a esta época no han

⁹⁵ Mesa-Lago, citado por Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 22.

⁹⁶ Filgueira, F, *El nuevo...*, p. 82; Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 24.

marcado una ruptura radical de todas las bases de la concepción de estado del bienestar implantada originalmente.

El segundo modelo abarcará a las naciones con *regímenes duales* como Brasil y México. Cabe señalar que las naciones que han aplicado este sistema han tenido un mejor rendimiento, en términos comparativos, en lo que hace al acceso a la educación primaria y al sistema de salud⁹⁷.

A diferencia de los regímenes de universalismo estratificado los regímenes duales planteados por FILGUEIRA buscan amortiguar la desigualdad al interior de los sectores modernos acrecentando la estratificación de los sectores entre éstos y los componentes más desprotegidos de la sociedad, tales como los que componen la economía informal.

Se hace notar también que el factor explicativo no ha sido la madurez del modelo de desarrollo económico sino la alta heterogeneidad regional así como las estrategias patrimonialistas de incorporación de los sectores populares y la importancia de la economía informal los elementos que determinaron el formato dualista de estos regímenes⁹⁸.

Cabe comentar que el caso mexicano, en términos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, refiere la búsqueda de una economía nacional más competitiva que brinde mejores condiciones para las inversiones y la creación de empleos que permitan a los individuos alcanzar un mayor nivel de bienestar económico, en donde la igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud es indispensable para que todos los mexicanos puedan participar plenamente en las actividades productivas y, en esa medida, del crecimiento y desarrollo económico.

Finalmente el tercer modelo que corresponde a los *regímenes excluyentes*. Como son los casos de República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador –estos tres últimos en proceso de ajuste hacia modelos de universalismo estratificado–.

⁹⁷ Filgueira, F, *El nuevo...*, p. 82.

⁹⁸ Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 25.

En estos países se presentan sistemas elitistas de seguro social y salud y dual en materia de educación. En el plano económico en él se ubican naciones con sistemas productivos de enclave basados en la exportación de materias primas, fundamentalmente productos frutos de la tierra.

Ello da origen a una amplia desigualdad social en el que las elites económicas, particularmente menores, se apropian del aparato estatal y diseñan sistemas de protección y seguro social, las cuales incrementan las condiciones de desigualdad imperantes en la medida en que aumentan los privilegios, en términos de derechos ciudadanos, de la población que detenta la mayor parte de las rentas de los regímenes de acumulación vigentes.

El resultado de esta situación se traduce en muy amplios déficits sociales internos y una gran brecha entre las propias naciones de la región sobre el tema de la desigualdad social y las condiciones de crecimiento y desarrollo económico.

Conviene reiterar que en este trabajo no se planteará una comparación entre regímenes de estado del bienestar, sino únicamente se desea mostrar sus componentes, características y distintos modelos dirigido a analizar las relaciones entre la economía, el clientelismo, los programas sociales, el poder en el marco del uso político del modelo del estado del bienestar mexicano contemporáneo.

No obsta lo anterior para recuperar la reflexión de que un ejercicio de contraste entre los diferentes modelos llevaría a tener variables de control que hagan lo más homogéneo posible al grupo en cuestión al menos en algún aspecto y dirigirse a analizar variables cualitativas y cuantitativas que permitan explicar la variabilidad de los resultados, así como a tomar en cuenta sus historias, sus patrones culturales y especialmente la estructura y orientación ideológica de sus coaliciones políticas de clase, que en contextos democráticos, harán posible o no la instauración de un régimen de bienestar determinado⁹⁹.

⁹⁹ Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 26.

En este contexto tómesese en cuenta que el estado social moderno asume un papel relevante en términos de transferencias a los sectores sociales más desprotegidos. En ello existen transferencias explícitas que operan a través de la redistribución del ingreso, seguros obligatorios que implican la redistribución de riesgos y bienes que se suministran públicamente como redistribución de oportunidades¹⁰⁰. En este contexto el estado en su función social será el generador de los requisitos e infraestructura social necesario para su funcionamiento.

2.2. Elementos económicos del estado del bienestar

Sin asumir una afinidad por alguno de los modelos descritos en forma antecedente conviene apreciar que lo que caracteriza a todos ellos es la heterogeneidad; tanto en forma institucional como de los modelos de políticas y prestaciones sociales implementados.

No obstante, en el caso mexicano puede pensarse, aplicando también reflexiones desde la óptica latinoamericana, desde el punto de vista económico, en un modelo de desarrollo en el cual la industrialización sustitutiva de importaciones genera el triángulo antischumpeteriano de EVANS, en el que Estado, industria y trabajadores integrados constituyen un sistema que desincentivaba la innovación, extrae rentas del sector con ventajas comparativas y traslada los costos de las rentas monopolistas a los consumidores y en especial a los sectores no integrados¹⁰¹ en ella.

De este modo se inhibe un exclusivo fomento a la renta y a su acumulación, considerando que el Estado extrae recursos de los exportadores de productos primarios, los empresarios acuden a la protección arancelaria, el subsidio y los fallos del mercado – incluyendo bienes públicos puros y externalidades positivas y negativas actividades de producción y consumo que no se reflejan directamente en el mercado–, y los trabajadores

¹⁰⁰ Zintl, Reinhard: "Neoliberalismo y estado social". En *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 13, 1993, p. 36.

¹⁰¹ Filgueira, F, *El nuevo...*, p. 79.

reciben protecciones sociales en términos de estabilidad laboral y salarios amplios sin que ello requiera una contraparte en términos de productividad.

Se produce así un triángulo de democracia, pobreza y desigualdad que hace necesario no sólo plantear remedios sino determinar las causas del surgimiento y crecimiento de estas disparidades en un contexto de mercado libre en el que convergen multitud de oferentes y demandantes, quienes en la libertad de las fuerzas del mercado deciden qué, cómo y para quién producir bienes y servicios.

No pasa de lado el hecho de que los tamaños de dichos triángulos son diferentes, siendo que en el caso mexicano la población incorporada a este triángulo de bienestar y desarrollo abarca, *grosso modo*, sólo un cuarto del total nacional de habitantes¹⁰².

No pasa de lado también la apreciación de que la definición del tipo de régimen de bienestar pasa por un fundamento histórico sustentado por tradiciones ideológicas que a su vez están institucionalizadas en coaliciones políticas como apoyadas en estructuras sociales de clase –considerando además la naturaleza de la movilización de las clases (en particular de la clase obrera), las coaliciones políticas de clase y el legado histórico de la institucionalización del régimen de bienestar–, siendo entonces muy poco lo que el capitalismo, la industrialización el crecimiento económico como tales, únicamente desde

¹⁰² En este aspecto tómesese en cuenta que el lento crecimiento económico que ha tenido la economía mexicana en las últimas décadas se ha traducido en un incremento de las desigualdades entre la población, concentrando el ingreso y aumentando la pobreza. Datos indicativos en este aspecto son ofrecidos por el Centro de Investigación Laboral (CILAS), institución que considera que entre 2000 y 2006, los salarios cayeron 22 % en términos reales (La Jornada, 30/08/06). Además se dio un proceso de concentración del ingreso: 10% de la población concentra el 38.6% del ingreso nacional en 2005; 70% de la población gana menos de 3,200 pesos mensuales (Diario Monitor, 17/08/06). Cabe señalar además que el 63.7% de la población económica activa carece de prestaciones (El Financiero, 31/07/06). Citados por Palacio Muñoz, Victor Hugo, Santacruz de León, Eugenio Eliseo y Montesillo Cedillo, José Luis: “Balance económico del sexenio del cambio que nada cambió” en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 81, 2007. Además la pobreza extrema en nuestra nación ha crecido: de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), creado en el 2004 para medir la pobreza en el Estado mexicano, en el 2000 había 24.1 millones de personas en condición de pobreza alimentaria; en el 2002, 20.0 millones; en el 2004, 17.4 millones; en el 2006, 13.8 millones, pero en el 2008 eran 18.2 millones. Del 2006 al 2008, por primera vez en los últimos 10 años, el número de las personas en pobreza alimentaria, el equivalente a la pobreza extrema del Banco Mundial (BM), creció y pasó de 13.8 a 18.2% de la población del país, estimada en el 2005 en un total de 103,263,388 habitantes. Aumentó pues, en 32 % según el Coneval. “Lo ganado en ese tiempo, de manera particular entre el 2004 y el 2006, se vino a tierra”. s/a, “La pobreza extrema en México”. En *El economista*. 03/05/2010.

la óptica económica, pueden explicar¹⁰³.

Bajo esta tesitura, finalmente, el análisis desde cualquier visor –incluido el económico– que se realice sobre el estado del bienestar se dirige a observarlo como un recurso potencial de poder.

A partir de ello se teje una tendencia de corte igualitario en términos de desarrollo y crecimiento económico en donde convergen dos premisas:

- 1) Que los ciudadanos necesitan recursos sociales, sanidad y educación para participar de hecho como ciudadanos a los que el estado les reconoce su dignidad humana y que, por tanto, tiene como misión fundamental proveerle de derechos sociales;
- 2) Que la política de desarrollo social no es sólo un débito del Estado hacia los ciudadanos, sino también una condición previa para la eficiencia y eficacia económica.

En este contexto parece necesario procurar al mismo tiempo el pleno empleo y el bienestar social, de modo que por un parte se considere que el derecho al trabajo tiene una categoría igual al derecho de protección de los ingresos y por otra parte se asuman por el Estado los costes del mantenimiento de un sistema de bienestar social solidario, universalista y desmercantilizador¹⁰⁴.

La tarea consistirá en no buscar minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos, lo cual se logra a través de mayor acceso a la actividad económica, lo cual se logra colocando mayor número de gente trabajando y el menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales, las cuales se asumen como un derecho que se gana a pulso en la normalidad del trabajo.

Con ello se establece la necesidad de conservar un régimen de bienestar, aún incluso si las clases sociales son capaces de satisfacer sus necesidades en el ámbito del

¹⁰³ Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 50.

mercado, sin necesidad de intervención estatal, pues las crisis del capitalismo no tienen una solución cierta, lo que implica que recurrentemente los países y lógicamente sus ciudadanos corran el riesgo de verse en constantes dificultades.

Tómese en cuenta también que en un modelo de estado del bienestar de características duales como el mexicano el Estado atiende de manera prioritaria a cierto sector de la clase obrera no sindicalizado o miembros de sindicatos menos poderosos y a los más pobres, mientras que las clases medias acceden a seguros privados y prestaciones vinculadas al empleo formal, siendo que dado el peso electoral de estas últimas es lógico que se resistan a una ampliación del Estado del bienestar, en la medida en que éste último se financiaría con mayores cargas impositivas¹⁰⁵.

En la distribución de los beneficios del estado del bienestar convergerán además otros intereses, como lo es el evitar el conflicto de clases a través de políticas de seguridad social vinculadas al empleo que aseguren el apoyo de las clases populares, pero con diferentes visiones en cuanto al interés real por romper cadenas de desigualdad hartamente arraigadas en una sociedad dada, particularmente a partir de la división existente entre las clases sociales de la misma.

Al respecto, resulta interesante la experiencia de los países escandinavos, donde se consolidó un tipo de régimen de bienestar socialdemócrata a partir de que el Estado asumió la función de ser el agente redistributivo del ingreso más importante, buscando de este modo alcanzar un mejor equilibrio entre bienestar y desarrollo económico.

Así, en la medida en que apoyaba a los sectores asalariados de manera universal se sustentaba la vigencia del pleno, empleo dado que era de las contribuciones de los trabajadores de donde se financiaba dicho régimen y todos estaban interesados en generar una actividad productiva constante y eficiente¹⁰⁶. Esto generaba un círculo virtuoso cuyos efectos no eran el dualismo social ni la profundización de la estratificación social sino una mejor igualdad.

¹⁰⁴ Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 49.

¹⁰⁵ Ansolabehere y Del Tronco, *Guía*. p. 21; Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 50..

¹⁰⁶ Esping-Andersen, *Fundamentos...*, p. 50.

Ahora bien, como colofón cabe comentar que el debate actual en torno al estado del bienestar sitúa el análisis en torno a la irreversibilidad o no de este modelo en los sitios en los que se ha implantado una estructura y unas prácticas dirigidas a asegurar la provisión de bienestar social para todos los ciudadanos, lo que no borra, no obstante, la necesidad de procurar crecimiento y desarrollo a los gobernados¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Martínez de Pisón, José: "La crítica neoliberal al estado social. Un resumen y una valoración". En *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 15, 1994, p. 269.

PARTE TERCERA: EL ESTADO BIENESTAR COMO INSTRUMENTO POLÍTICO Y ECONÓMICO EN MÉXICO (2006-2012)

3.1. Poder, estado del bienestar y economía

El análisis de la problemática que nos ocupa se relaciona directamente con la tarea de hacer notar los estrechos vínculos entre el poder, el estado del bienestar y la economía, buscando además aplicar estos conceptos a la realidad mexicana.

Al respecto conviene iniciar apuntando que el concepto de poder. En una breve semblanza se ha entendido, a lo largo de la historia del pensamiento político como justicia (ARISTÓTELES), fuerza (CALICLES, TRASÍMACO, TUCÍDIDES), seguridad (EPICURO, SAN PABLO), fuerza y seguridad (MAQUIAVELO), fundamento de la ley (HOBBS), instrumento para el desarrollo individual (LOCKE), instrumento de dominación de las clases (MARX), actividad creativa del monopolio legítimo de la violencia (WEBER), ámbito de actividad (SCHMITT), justicia renovada (STRAUSS, VOEGELIN, ARENDT), lucha por el sentido (LEFORT), desafío del orden existente (RANCIÈRE) y como lucha por la palabra autorizada (BOURDIEU), entre otras posiciones.

En términos contemporáneos esta concepción se ha ligado a la idea del Estado, siendo en este sentido que si el Estado es una creación humana y el bien es una tendencia natural del hombre, entonces se estimaría natural –en orden a la propia dignidad humana– que el Estado tenga como finalidad el bien común de los integrantes de su comunidad –que tienen a su vez un fin trascendente–, siendo ese el objeto fundamental de su formación.

El bien común incluirá la satisfacción, a través de la economía, de satisfactores mínimos determinados en la comunidad como medio de realización personal y garantía del goce de su natural libertad en las condiciones de la vida cotidiana.

De acuerdo a esta lógica y desde mi visión personal sin buscar abrir un frente de discusión al respecto –reconociendo la existencia de otras posturas sobre el poder en

sociedad—, el Estado, por su razón de ser —no como un fin en sí mismo, sino subordinado al hombre— siempre deberá dirigirse al bien común, idea en la que se insertan las ideas de crecimiento y desarrollo económico de los ciudadanos como complementos necesarios para la vida del hombre en sociedad; al punto que incluso ante la perspectiva del ciudadano se busca la satisfacción individual de los derechos que se tiene garantizados por el orden natural ante el Estado y para esta organización se presenta una obligación de reconocerlos y tutelarlos en la forma más extensa posible, máxime que existe una demanda ciudadana en este tenor.

En suma; desde una perspectiva teórica, el Estado, como integración compleja individual-social representa un necesario acuerdo entre el poder, la autoridad y el conglomerado ciudadano orientado al bien común de la colectividad. Su existencia social-individual requerirá el reconocimiento a los entes que lo conforman de ser sujeto de derechos y obligaciones, lo cual ocurre a través del goce de sus derechos individuales y sociales.

Existe entonces una relación muy estrecha entre los conceptos de poder y autoridad, siendo que ambos implicarán como faceta operativa propia y relacional a la política; esto lleva a que la política sea entendida como justicia, fuerza, seguridad o la participación de estos tres órdenes en diferentes proporciones.

El estado del bienestar, como un fenómeno moderno, se insertará en este marco como el mecanismo a través del cual el Estado garantiza a sus gobernados el uso y goce de derechos mínimos de carácter social que le permitirán lograr un mejor crecimiento y desarrollo económico. Ello implica básicamente la redistribución de la producción otorgando subsidios para derechos sociales, principalmente educación y salud¹⁰⁸.

Ahora bien el análisis del fenómeno económico que acompaña la aplicación del estado del bienestar en México enfocado a la época contemporánea implica tomar en cuenta el pausado crecimiento económico que ocurrió entre 1991-1994, la crisis económica de 1995 y el parsimonioso crecimiento económico mexicano entre 1997 y el 2008, la crisis económica de 2009 y la lenta recuperación ocurrida en 2010.

En todos los escenarios no se puede afirmar que haya existido un crecimiento

económico sostenido que por sí mismo haya sido generador de desarrollo económico, máxime que la pobreza y desigualdad han seguido la tendencia del ciclo económico aún con más profundidad¹⁰⁹, sino al contrario presenta un escenario que hace que el Estado no quite el dedo del renglón en términos de políticas asistenciales derivado del “estancamiento en materia de progreso social”¹¹⁰, especialmente en las épocas de depresiones económicas sufridas por los mexicanos en la historia contemporánea y aún más atrás¹¹¹, que aumentan el deterioro en la distribución del ingreso y disminuyen la tasa de crecimiento económico nacional.

En este contexto el Estado moderno, como efecto de las condiciones económicas que siguieron a la postguerra ha asumido un papel más activo en términos de gestión social, originalmente no sólo enfocadas a propósitos de garantía de un mínimo nivel de vida, salud, vivienda, educación, jubilación y empleo sino como resultado de las recomendaciones económicas keynesianas de principios del siglo XX para aminorar los efectos de la depresión económica, siendo que en esta tesitura se les veía como mecanismos para regular el mercado y reavivar el consumo, tanto interno como externo, fomentando además la paz y estabilidad social¹¹².

La importancia que ha venido cobrando el estado del bienestar se traduce en el nivel de recursos del gasto público que se dedican a estas políticas, tanto por sus efectos económicos correctivos de las desigualdades sociales como por su acción estimuladora de la economía, que en el caso de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) alcanza el 50% de su Producto Nacional Bruto¹¹³. En el caso mexicano esta cifra alcanzó un promedio en la última

¹⁰⁸ Dieterlen, Paulette, *Ensayos sobre justicia distributiva*, Fontamara, México, 2001, p. 69.

¹⁰⁹ Por ejemplo la evidencia sobre la evolución de la pobreza en México indica que hay una relación estrecha entre la pobreza y el crecimiento. En períodos de aumento del ingreso per cápita, la pobreza tiende a disminuir, mientras que la pobreza aumenta en el caso contrario. Székely, Miguel y Rascón, Ericka, *México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales*, SEDESOL, México, 2005, p. 7.

¹¹⁰ Cortés Cáceres, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Vera Llamas, Hadid, Székely Pardo, Miguel, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, SEDESOL, México, 2002, p. 27.

¹¹¹ Recuérdense las crisis de la deuda y del petróleo ocurridas durante los años ochentas y que llevaron a la implementación de las reformas estructurales que se sugirieron externamente en virtud del Consenso de Washington.

¹¹² Picó, Josep, *Teorías sobre el estado del bienestar*, Siglo XXI, Madrid, 1999, p. 2

¹¹³ Picó, *Teorías...*, p. 2.

década el 60%¹¹⁴.

Cabe tomar en cuenta también que la implantación del estado del bienestar en los estados no está exento de verse afectada por las transformaciones sociales y su configuración política, dando entrada a múltiples actores individuales y organizados como son la burocracia, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, entre otros, quienes demandan beneficios individuales y colectivos que no siempre pueden ser cubiertos cabalmente por las finanzas estatales sino en ocasiones más bien llevan a acudir al aumento de la deuda pública.

Además no se deje de lado que el estado del bienestar no únicamente consiste en el otorgamiento de beneficios como resultado del reclamo de derechos sociales, especialmente a los sectores más débiles de la economía, sino también como una condición del desarrollo democrático al representar el cumplimiento de la misión estatal que debe cumplirse con la población en términos de crecimiento y desarrollo.

Es reconocido que las garantías de carácter social dependen inicialmente de la propia tutela que hacen los titulares de su derecho a través de la concesión de poder de reclamo a beneficiarios o potenciales beneficiarios; no obstante, además de ello, hay garantías de carácter institucional, que confían a una institución especialmente de carácter público, la protección de un derecho.

En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, es decir, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial¹¹⁵.

En este plano también debe reconocerse la necesidad de equilibrar ambos mecanismos, tomando en cuenta también la presencia de desventajas en la estrategia de garantizar derechos como instrumento de garantía de transparencia y buen manejo de recursos públicos, en especial en materia social. Entre ellas podrían anotarse un potencial aumento de la conflictividad administrativa y judicial¹¹⁶.

¹¹⁴ Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

¹¹⁵ Courtis, C., *Políticas*, p. 7

¹¹⁶ Courtis, C., *Políticas*, p. 21

No obstante el desarrollo del estado del bienestar se ha ligado además a fenómenos de gestión política que conducen a conductas clientelares que buscan equilibrar intereses; sin embargo, a pesar de estos aspectos positivos no debe dejarse de lado las críticas que se han señalado a este modelo, en términos de que en lugar de armonizar los conflictos en la sociedad este evita que las fuerzas de la paz y el progreso funcionen correctamente en términos de libertad y de generación de incentivos para el trabajo, así como que en ocasiones puede falsear la realidad sociopolítica de las clases sociales sin que aminore efectivamente las desigualdades a que lleva el capitalismo¹¹⁷.

Ello además ha estado ligado a los ajustes sufridos por la propia evolución económica y la irrupción de la globalización en la economía en términos de modificaciones de la distribución de la renta, la acumulación de capital, la productividad del trabajo y la idea de crecimiento y desarrollo vigente en un tiempo y lugar determinado.

El análisis del estado del bienestar no puede perder de vista que en el moderno Estado confluyen tres hechos: a) el capitalismo, como modo de producción imperante y que se enmarca en fechas recientes en el proceso globalizador; b) la democracia, como medio de representación político fundado en el principio de igualdad ciudadana; y c) la evolución del gobierno hacia fórmulas de gobierno intervencionistas fincadas en objetivos de estabilidad económica, progreso social y legitimidad popular¹¹⁸.

En este contexto, en el caso mexicano se señala que éste ha dividido la evolución de su modelo de estado del bienestar en dos fases. La primera abarca hasta los años treinta y es resultado de la movilización social de los grupos emergentes¹¹⁹ que derivó de la Revolución mexicana y que conformaría el esquema corporativo nacional. La segunda fase lleva a la institucionalización de la política social, acompañada de la creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda, el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE),

¹¹⁷ Dieterlen, *Ensayos...*, p. 70.

¹¹⁸ Ordoñez Barga, Gerardo: "El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano", en *Región y sociedad*, Vol XIV, No. 24, 2002, El Colegio de Sonora, p. 114

la ampliación de los servicios del Sector Salud, el Programa Nacional de Solidaridad y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹²⁰.

Los propósitos de desarrollo social han sido programatizados en función de los principios rectores de la Ley General de Desarrollo Social, mismos que corresponde ejecutar al Estado mexicano en el plano federal¹²¹ –principalmente a través de la SEDESOL sin que ello implique que es la única dependencia que los desarrolla–, esto es: libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y de sus comunidades y transparencia.

El objetivo de ello consiste en dar vida a los derechos humanos, económicos y sociales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tales como son el artículo tercero sobre educación, el cuarto sobre el reconocimiento a una nación pluriétnica y los derechos de los pueblos indígenas, la igualdad de género, a un medio adecuado para el desarrollo y bienestar, la salud, la satisfacción de necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento en niños y niñas y a una vivienda digna y decorosa; el artículo 6 sobre el derecho a la información pública; el 25 sobre el desarrollo económico sustentable; el 27 sobre la propiedad privada; el 123 sobre los derechos laborales (horario máximo de 8 horas, vacaciones, salarios mínimos generales deberán ser suficientes, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad), el trabajo digno y socialmente útil, entre otros¹²².

¹¹⁹ Cordera Campos, Rolando: "Mercado y equidad; de la crisis del Estado a la política social" en Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coords), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, México, 2007, p. 46.

¹²⁰ Cordera, R., *Mercado*, p. 47.

¹²¹ Las entidades federativas desarrollan sus propios programas de desarrollo social.

¹²² A través del derecho internacional México ha reconocido los tratados internacionales que se han celebrado en esta materia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención sobre los Derechos del Niño, de la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y del Protocolo de San Salvador. Además, es parte de numerosos convenios de OIT, y de otros tratados antidiscriminatorios –como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial– que prohíben discriminar en el reconocimiento de derechos, incluso de los sociales. Además también es parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la cual reconoce derechos sociales en su texto. Courtis, Christian: "Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 5.

El ejercicio de los derechos sociales implicará la protección de los mismos derechos, como de los programas. Esto conlleva a su vez una política de protección de programas y derechos sociales como una estrategia de acción no sólo estatal, sino también de carácter social para garantizar precisamente los derechos sociales y los programas públicos con el concurso de todos los actores participantes dentro del timoneo de redes que urge la protección de programas y derechos sociales.

No obstante, como se ha señalado, el problema con los derechos sociales radica en su contenido y exigibilidad, en términos de que los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas en forma de transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar las cuales traen aparejados requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos¹²³.

Conviene en este momento tener presente en función de los derechos sociales una bipartición que ocurre en términos de ciudadanía y que nos lleva a hablar de ciudadanía política y de ciudadanía social¹²⁴.

La ciudadanía política expresa en el derecho de participar en el poder político tanto en forma directa, por medio de la gestión gubernamental, como en forma indirecta por medio del voto.

La ciudadanía social en cambio se integra por la serie de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de vida de su comunidad.

En este contexto las ciudadanía civil y política buscan mitigar la desigualdad que resulta de las diferencias de poder y del funcionamiento de las economías de mercado únicamente cuando los miembros de una comunidad comparten un nivel básico de vida y cultura.

Al respecto se observa que la ciudadanía social funge como un medio para lograr la integración social ante las desigualdades creadas por las economías de mercado en el

¹²³ Carbonell y Gordon, citados por Ochoa León, Sara María. *Los avances en la institucionalización de la política social en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México, 2006, p. 23.

que las experiencias compartidas en educación y salud constituyen un ingrediente central para la construcción de cohesión social y de alianzas de clase respecto de un proyecto nacional.

De esta forma se observa que el mercado fortalecerá los derechos individuales como los de propiedad y el derecho al trabajo, lo que fomenta la realización de una ciudadanía civil que equipara los derechos de las personas ante la ley sin importar su condición social, pero al mismo tiempo, el mercado generará desigualdades en la riqueza individual y aumentará la inseguridad económica individual.

Reconocido este escenario los programas sociales construidos con el propósito de garantizar los derechos sociales de las personas asegurarán la cobertura de sus necesidades básicas y tenderán como propósito a reforzar la construcción de ciudadanía social.

Sobre este particular se ha establecido que este fenómeno implica la “desmercantilización”, lo que ocurre cuando se presta un servicio o se garantiza un bien por parte de una institución pública u otras instituciones asociativas para la satisfacción de necesidades humanas en términos de derechos; es decir cuando una persona puede subsistir sin una dependencia absoluta del mercado¹²⁵.

En relación a los derechos sociales no hay que dejar de lado el hecho de que existen aspectos normativos pendientes en función de relaciones entre sujetos titulares de derechos, alcances de los derechos, obligaciones que emanan de los derechos, sujetos deudores de estos derechos, establecimiento de prioridades, instrumentos de garantía y de protección. Se trata por tanto de un proceso en construcción.

De este modo, cabe tomar en cuenta que no existe en el orden jurídico mexicano un término unívoco sobre qué se entenderá por “programa social”, siendo que las principales normas que regulan el gasto público federal como son el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011 y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no utilizan el concepto de “programa social”

¹²⁴ Marshall, citado por Jusifman, Clara: "Ciudadanía social y derechos políticos" En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 6

¹²⁵ Judisman, C., *Ciudadanía*, p. 8.

y con excepción de la Ley General de Desarrollo Social las principales leyes en materia social tampoco ofrecen un concepto preciso sobre ello¹²⁶.

La definición misma de la política social tendría que asumir un carácter universal, referido a derechos, ya que a partir de los derechos estatuidos es posible establecer una petición expresa de restitución o exigibilidad en contra de un Estado que sea incapaz de cumplirlos; no obstante, tampoco pasa de lado que en México hay muchos derechos sociales, civiles y políticos estatuidos que no se cumplen, por lo que contar con una definición precisa en términos de derechos sociales no implica que automáticamente terminaría con el potencial de manipulación política.

El artículo tercero de dicho último ordenamiento señala, refiriéndose a los programas sociales que:

Artículo 3. La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

- I. Libertad: Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social;
- II. Justicia distributiva: Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;
- III. Solidaridad: Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;
- IV. Integralidad: Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social;
- V. Participación social: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social;
- VI. Sustentabilidad: Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;
- VII. Respeto a la diversidad: Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de

¹²⁶ López Ayllón, Sergio: "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 5.

salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

- VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y
- IX. Transparencia: La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

Además en este ordenamiento jurídico se indican los objetivos de la Política de Desarrollo Social en México:

Artículo 11. La Política Nacional de Desarrollo Social tiene los siguientes objetivos:

- I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución;
- III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y
- IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Cabe comentar que ello requiere como requisito necesario la igualdad de oportunidades en el acceso a los programas sociales. Esto ocurrirá con base en el cumplimiento de tres condiciones que inciden en las restricciones de su ejercicio: a) el grado de información que tanto los beneficiarios como los potenciales beneficiarios tienen sobre los programas sociales; b) el nivel de conocimiento que tanto los beneficiarios como los potenciales beneficiarios tienen sobre sus derechos políticos y

sociales; c) la observancia de condiciones que posibiliten el ejercicio de los derechos políticos y sociales, tanto de beneficiarios como los potenciales beneficiarios, así como en los intentos de condicionamiento de tales derechos y que blinden, además de los programas sociales, la “libertad del individuo”¹²⁷.

Es importante tener en cuenta que los programas sociales no tienen por meta inmediata la reducción de la pobreza en el corto plazo, sino en generar condiciones sólidas para que las poblaciones en situación de desigualdad social acumulen capital humano para superar esta situación, lo que implica considerar el arraigo de la desigualdad en el destino de los recursos del programa, la desigualdad de acceso a bienes y servicios del programa y la desigualdad en la apropiación de beneficios o resultados generados.

La política social estatal se refiere así a la función redistributiva del Estado. De esta forma la institucionalización de la política social, como una política pública económica, implica un acuerdo sostenido en función de los principios de redistribución y en los criterios de evaluación para aplicar una política social en un territorio determinado, el cual no se define en cuanto a programas específicos.

No obstante esta ley institucionaliza la política de desarrollo social en el marco del estado del bienestar mexicano, como se ha comentado, no define qué se entenderá por desarrollo social, política social y gasto social, lo que marca pautas libres de concepto; no obstante, para el CONEVAL el desarrollo social para el Estado mexicano es entendido como:

*La ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el marco del pleno ejercicio de sus derechos; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social, y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social*¹²⁸.

¹²⁷ Gómez Álvarez, David: "La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de los contextos electorales". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009, p. 30.

¹²⁸ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, 2008, p. 71.

En esta óptica el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala que la premisa básica de la política social del Estado mexicano en este periodo consiste en la búsqueda del Desarrollo Humano¹²⁹ Sustentable, entendiendo por él el proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. De este modo establece como objetivo estratégico buscar igualar las oportunidades de todos los mexicanos. En este sentido señala en el documento *Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012* lo siguiente:

La igualdad de oportunidades significa que toda persona independientemente de sus características, lugar de nacimiento, ingreso, condiciones familiares y entorno sociocultural, pueda tener acceso a los bienes y servicios indispensables para su desarrollo. Para la política social significa brindar protección a los grupos más vulnerables, subsanar las deficiencias en la oferta de servicios básicos e infraestructura, desarrollar las capacidades básicas de las personas, asegurar un entorno regional propicio para el desarrollo, fortalecer los mecanismos de inversión y de protección ante riesgos, sobre todo para las personas más pobres, retirar las barreras que impiden que la población en pobreza acceda a opciones de ingreso a través del empleo y el autoempleo¹³⁰.

Finalmente el objetivo que se aprecia –más allá de que los ordenamientos positivos en materia de desarrollo social son fragmentarios y de que los planes nacionales de desarrollo atienden en su agenda de gobierno a los que considera más relevantes– tiene que ver con el interés de generar iguales oportunidades para todos los mexicanos en

¹²⁹ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social. A su vez, El Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) define al desarrollo humano como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran. Como se observa el concepto de desarrollo humano hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena. López-Calva, Luis F., Vélez Grajales, Roberto, *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, SEDESOL, México, 2004, p. 9.

¹³⁰ SEDESOL, *Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007-2012*, p. 10. Tómese en cuenta que el tercer eje del *Plan Nacional de Desarrollo* titulado “Igualdad de Oportunidades” señala que se busca el logro de una política social que tiene como objetivos la superación de la pobreza, la transformación educativa efectiva, el acceso universal de los mexicanos a los servicios de salud y el apoyo a los grupos sociales vulnerables para su propio desarrollo.

términos de acceso al bienestar y al desarrollo económico. Además en acompañamiento de ello se busca combatir la pobreza y la marginación a través del otorgamiento de subsidios y de la búsqueda de generar inversión productiva.

Este tema es relevante porque además de la pobreza muchos grupos enfrentan una ciudadanía de baja intensidad por su diferencia respecto del modelo en torno al cual se han construido normas y conductas sociales, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a las presiones para ejercer con libertad su voto; es decir alejados de cualquier tipo de condicionamiento fáctico o de conocimiento.

En este contexto la volatilidad, la fragilidad y el alto riesgo que caracteriza a las economías de mercado en la globalización, representará una amenaza permanente a las personas respecto de sus posibilidades de ejercer sus libertades y a la autonomía de la participación en la vida del Estado.

Es por ello lógico que la población que vive en pobreza y que experimenta discriminación grave difícilmente tiene la posibilidad de ejercer sus libertades políticas o de participar en la arena pública a la par de las personas que se encuentran en la media económica o en las clases privilegiadas, considerando hay preocupaciones más relevantes en su día a día como lo son vivir con la angustia económica persistente en términos de sobrevivencia y la ausencia de un Estado de Derecho efectivo.

En relación con el uso político que se da a los programas sociales cabe considerar que las campañas electorales normalmente llaman a los intereses económicos propios de los ciudadanos, resultando que en campañas de corte programático los partidos políticos y candidatos etiquetarán los beneficios materiales en programas de políticas que están disponibles para todos, partidarios y oponentes por igual y en las campañas de clientelismo –incluidas las que se basan en la compra de votos–, los partidos y candidatos prometerán o entregan beneficios materiales de forma selectiva sólo a sus partidarios¹³¹ y clientelas.

Hay que reconocer que el concepto del uso político no se limita exclusivamente al acceso condicionado a programas sociales, sino también a través de la impresión formadora de sentido de voto que tienen los beneficiarios al reconocer al partido en el

¹³¹ Kitschelt, citado por Schaffer, F., *Estrategias...*, p. 9

poder gracias al efecto recompensa que expresan y al prestigio de éste adquiere en la opinión pública¹³².

Un aspecto que no debe dejarse de lado es el de por qué los electores votan como votan. Ello se ha explicado siguiendo escuelas del modelo de identificación partidaria tales como el de la elección racional y el enfoque sociológico, señalando además que es necesario explicar no sólo en qué medida votar es un acto de afirmación o una elección entre alternativas, sino también los rezagos y cambios en los patrones de votación¹³³.

En este marco teórico la identidad partidista será un factor clave para explicar los vaivenes de la opinión pública así como las preferencias entre candidatos, que es lo que recogen las encuestas, además de los factores económicos y sociales como aspectos relevantes para explicar el voto en un momento determinado¹³⁴.

En función de los programas sociales se establecerán: a) políticas de distribución, a través de la promulgación de políticas que distribuyen recompensas materiales a toda clase de votantes geográficamente dispersos –como son los seguros de desempleo, recorte de impuestos, beneficios en sistemas de salud para los ancianos, otorgamiento de beneficios fiscales–; b) asignación de fondos públicos en beneficio de cierto grupo, mediante el análisis de beneficios materiales –generalmente en forma de contratos, concesiones o proyectos de obras públicas– para distritos locales de los funcionarios electos; c) patrocinio, como entrega de apoyo material, en cualquier momento durante el ciclo electoral a individuos, familias o comunidades dentro del contexto de relaciones asimétricas, perdurables, pero recíprocas; d) compra de votos, como oferta de recompensas materiales particulares a individuos o familias en tiempos electorales.

En este contexto en México es una realidad palpable cada elección que el ejercicio libre del voto esta sujeto a enormes riesgos en términos de clientelismo debido a que prevalece una profunda desigualdad económica, social y territorial, en el que cerca

¹³² Fox, Jonathan y Haight, Libby: "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.

¹³³ Harrop y Millar, citados por Méndez de Hoyos, Irma: "El papel del gobierno y partidos en la protección de los programas sociales". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 6.

¹³⁴ Méndez de Hoyos, I., *El papel...*, p. 6.

del 70 por ciento de la población vive en la pobreza, persiste la discriminación por sexo, etnia, edad, religión, orientación sexual y condición física, además de el Estado de Derecho es débil, siendo además que los poderes fácticos –económicos, medios, crimen organizado– ejercen un control creciente sobre las instituciones del Estado, lo que hace que el margen de acción ciudadano ante políticos y los poderes políticos sea reducido.

Esto se traduce en que los políticos son vistos hoy día como seres intocables e incuestionables y no como servidores públicos pagados con recursos de los ciudadanos, lo que brinda un campo fértil para el condicionamiento del voto tanto mediante su compra, como exacerbando las inseguridades en que vive la población¹³⁵.

Como se ha expresado si bien el lenguaje institucional empezó a incorporar la noción de derechos sociales en el plano normativo expreso a partir del 2004 con la Ley General de Desarrollo Social, lo cierto es que la política social sigue sin estar definida en función de derechos, los cuales tienen que pensarse y aplicarse en términos universales para poder ser exigibles.

En el caso mexicano la política social está concebida en términos focalizados, esto es a partir del 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, lo que conduce a que sus mecanismos de participación sólo puedan pensarse en el terreno del control pero no en la definición, ejecución y evaluación de la política social.

De este modo, en México desde criterios focalizados –de corte neoliberal– se realiza una selección de los beneficiarios con base en criterios fijados administrativamente y no a partir de la universalización de un derecho, lo que implica: a) la creación de un nuevo tipo de diferenciación al interior las comunidades; b) la dependencia de los beneficiarios de la voluntad y eficacia del Estado; c) la limitación de las posibilidades de acción y organización autónoma de los beneficiarios a partir del

¹³⁵ Judisman, C., *Ciudadanía*, p. 12.

riesgo de pérdida de beneficios para quienes acceden al programa¹³⁶.

Derivado de este escenario los programas que seleccionan bajo criterios establecidos a las personas que recibirán los beneficios de un programa social –que operan bajo padrones a diferencia de los que los otorgan como derechos sociales básicos a todos– enfrentan mayores riesgos de generar subordinación y dependencia hacia las instituciones que proporcionan los servicios o las prestaciones o hacia las personas que intervienen en cualquiera de las etapas del proceso de ejecución de los programas.

Esto quiere decir que la incorporación o desincorporación de una persona o una familia a los beneficios de un programa social está sujeta a decisiones tomadas por otros seres humanos que adquieren poder sobre aquellas personas que entran o quieren entrar, lo cual los hace más proclives a condicionamientos del sufragio.

Bajo este plano la dispersión de la política social a través de decenas de programas específicos orientados a grupos sociales diferentes desemboca en múltiples problemas de seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas instituidas ya que cada programa tiene reglas de operación específicas, las cuales se aplican a conjuntos distintos de personas y son ejecutadas por agencias especializadas.

No es extraño así que este hecho conlleve amplias complicaciones en torno a la vigilancia, considerando además la complejidad técnica del ejercicio y sus costos; además de inconvenientes políticos.

Cabe apreciar además que la multiplicidad existente en programas sociales que aplica el modelo del estado del bienestar mexicano es resultado de la necesidad de abrir espacios a grupos que buscan de este modo acceder a la justicia social que el Estado tiene con sus ciudadanos y de la urgencia de atender de manera especializada a cada una de esas necesidades. No obstante, ello conlleva el problema de que cada programa promueve la construcción de clientelas específicas, que son estructuralmente vulnerables a la manipulación política de una manera o de otra.

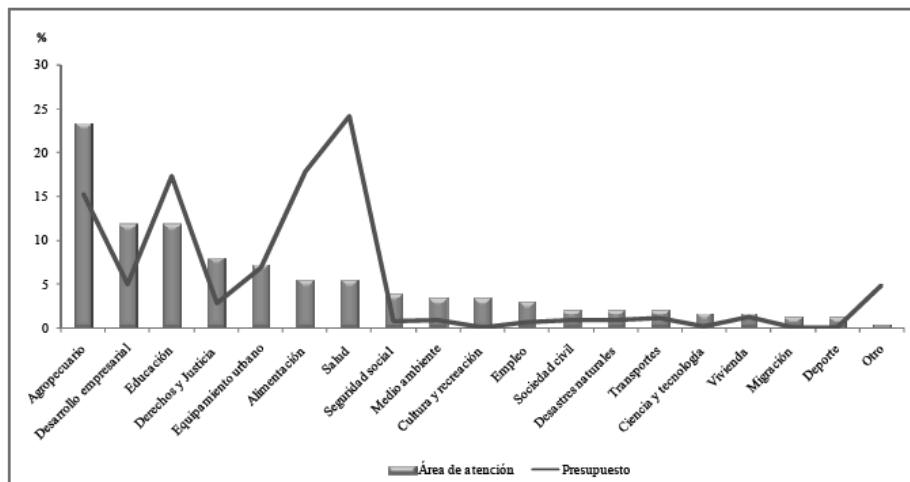
¹³⁶ Olvera, Alberto J, “Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública”. En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de*

Bajo estas condiciones es aún más apremiante el control democrático en función de las amenazas clientelares que sufren los beneficiarios de la política social, ya que estos se ven imposibilitados de ser cubiertos por un control efectivo¹³⁷.

Ahora bien si bien principalmente la SEDESOL es la entidad gubernamental que desarrolla la mayor cantidad de programas sociales no es la única, también lo hacen por ejemplo la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Educación Pública (SEP), entre otras.

En este tenor para el año 2008 el 73 % (145) de los programas de desarrollo social estaban concentrados en cinco dependencias: la SAGARPA con el 21 % del total; la SEP con 16 %; la SSA con 15 %; la SEDESOL con 11 %, y organismos coordinados por la SHCP con 10 %. El restante 27 % (34) de los programas está distribuido en nueve dependencias¹³⁸. El reparto de enfoques en áreas de atención se retrata en la siguiente gráfica elaborada por el CONEVAL sobre áreas de atención y presupuesto:

Gráfica 1, Política de desarrollo social en México



Fuente: CONEVAL

programas sociales y construcción de ciudadanía, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007, p. 32.

¹³⁷ Olvera, A., *Participación...*, p. 33.

Me referiré ahora a los programas más relevantes de estas instituciones. Actualmente la SEDESOL opera esencialmente los siguientes programas¹³⁹:

- Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras.
- Programa 70 y más.
- Programa para el desarrollo de Zonas Prioritarias.
- 3x1 para migrantes.
- Programa de opciones productivas.
- Programa de atención a jornaleros agrícolas.
- Programa de empleo temporal (PET).
- Programa de rescate de espacios públicos.
- Programa Hábitat.
- Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de Pobreza Patrimonial.
- Para regularizar asentamientos Humanos irregulares (PASPRAH)
- Programa de desarrollo humano “Oportunidades”¹⁴⁰.
- Programa de coinversión social (PCS).
- Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas.
- Para implementar y ejecutar programas de prevención de la violencia contra las mujeres (PAIMEF).
- Registro federal de las organizaciones de la sociedad civil.
- Observatorios de violencia social y de género.

¹³⁸ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, 2008, p. 75.

¹³⁹ SEDESOL, *Guía Rápida de los Programas de Desarrollo Social 2009*, México, 2009 y consulta en la página www.sedesol.gob.mx 1 de diciembre de 2010. 11:52 p.m.

¹⁴⁰ Quizá es el programa emblema del desarrollo social del gobierno federal mexicano. Consiste en buscar propiciar el desarrollo del capital humano de la población en pobreza extrema, a través del otorgamiento de apoyos a familias en zonas rurales y urbanas de becas educativas desde el tercero hasta el doceavo año de educación formal, fondos de ahorro para los jóvenes que concluyen el bachillerato, suplementos alimenticios para los menores de 5 años y las mujeres embarazadas y en lactancias, servicio médico gratuito y apoyos monetarios para mejorar las condiciones nutricionales.

- Sistema de capacitación a distancia para el desarrollo social y atención a la red nacional de teleaulas.
- Programa de ahorro y subsidio para la vivienda “Tu casa”.
- Programa vivienda rural.
- Fondo nacional para el fomento de las artesanías.
- Regularización de lotes.
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM).
- Programa de abasto social de leche.
- Programa de apoyo alimentario.
- Programa de abasto rural.

La SAGARPA¹⁴¹ desarrolla principalmente los siguientes programas:

- Cambio Climático.
- Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP).
- Programa de Soporte.
- Atención a Contingencias Climatológicas (PACC).
- Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.
- Programa para la adquisición de activos productivos.
- Programa de uso sustentable de recursos naturales para la producción primaria.
- Programa de atención a problemas estructurales.
- Apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural.
- Programa especial de energía para el campo en materia de energía de uso agrícola.
- Programa de fortalecimiento a la organización rural.
- Programa soporte.

¹⁴¹ ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que se indican. Diario Oficial de la Federación del martes 29 de diciembre de 2009.

- Fondo de Estabilización para la Comercialización de la Leche.
- Programa para la Adquisición de Activos Productivos.
- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Programa Ganadero (PROGAN).
- Programa de Apoyo Emergente para la Adquisición de Granos Forrajeros de Producción Nacional.
- Programa de retiro voluntario de embarcaciones camaroneras
- Proyecto de sustitución de motores.

La Secretaría de Salud¹⁴² se encarga de los programas que se enlistan a continuación:

- Programa de atención a familias y población vulnerable.
- Programa de atención a personas con discapacidad.
- Caravanas de la salud.
- Programa “Comunidades saludables”.
- Programa para la protección y desarrollo integral a la infancia.
- Seguro popular .

La Secretaría de Economía¹⁴³ ejecuta actualmente los siguientes:

- Programa de Asesoría en Prácticas Comerciales.
- Programa de Competitividad en Logística y Centrales de Abasto (PROLOGYCA).
- Programas de Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES)
- Programa de Industria Manufacturera (IMMEX).
- Devolución de impuestos de importación a los exportadores (draw back).
- Programas de promoción sectorial (PROSEC).

¹⁴² *IV Informe de Labores 2010. Secretaría de Salud.*

Por su parte la Secretaría de Educación Pública¹⁴⁴, además de la educación que imparte en los niveles básico, medio y superior, opera los siguientes programas sociales:

- Programa de escuela de tiempo completo.
- Programa tu maestro en línea.
- México en pisa 2006. Programa para la evaluación internacional de los estudiantes.
- Programa binacional de educación migrante.
- Programa de apoyo al desarrollo de la educación superior.
- Programa enciclopedia.
- Programa escuela segura.
- Programa nacional de la lectura.
- Programa ver bien para aprender mejor.
- Programa de Salud alimentaria.

En relación al público beneficiario de los programas sociales, estos principalmente se concentran en las personas en situación de pobreza. Al respecto, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) realizada en el año 2008, 50.6 millones de mexicanos, es decir, el 47.4% del total de los habitantes del país, vivían en pobreza de patrimonio.

Tómese en cuenta que para el CONEVAL los indicadores clave de desarrollo social en México son la *educación* (en términos cuantitativos se evalúan: niños entre 8 y 12 años que no asisten a la escuela, personas mayores de 15 años analfabetas, jefes del hogar con educación básica o más, cobertura y en términos cualitativos la calidad de la educación: promedio en la prueba PISA de Matemáticas en México, promedio en la prueba PISA de matemáticas de los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <OCDE>, lugar que ocupa México respecto a

¹⁴³ *IV Informe de Labores 2010*. Secretaría de Economía.

¹⁴⁴ *IV Informe de Labores 2010*. Secretaría de Educación Pública.

países no miembros de la OCDE en la prueba PISA¹⁴⁵ de matemáticas); la *salud* (esperanza de vida, tasa de mortalidad infantil –defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos–, razón de mortalidad materna –defunciones por cada 100 mil nacimiento–); las *características de las viviendas* (hogares en viviendas con piso de tierra, hogares en viviendas sin energía eléctrica, hogares en viviendas que no cuentan con agua entubada); *equipamiento del hogar* (hogares sin teléfono, hogares sin refrigerador, hogares sin lavadora), *medio ambiente* (ocupantes en viviendas donde se usa carbón o leña como combustible para cocinar, superficie nacional cubierta por bosques y selvas, seguridad social: personas de 65 años y más que no trabajan y no reciben pensión, población ocupada sin derechohabiencia, jefes del hogar sin derechohabiencia, hogares sin cobertura de programas sociales ni seguridad social); *alimentación* (consumo mensual en alimentos per cápita, gasto en alimentos con respecto al total, personas en pobreza alimentaria, intensidad de la pobreza alimentaria, desigualdad de la pobreza alimentaria), *nutrición* (prevalencia de bajo peso en menores de 5 años, prevalencia de baja talla en menores de 5 años, prevalencia de emaciación en menores de 5 años, prevalencia de baja talla en menores de 5 años en la población indígena, prevalencia de sobrepeso en mujeres de 20 a 49 años de edad, prevalencia de obesidad en mujeres de 20 a 49 años de edad), *ingreso* (ingreso corriente total mensual per cápita promedio, personas en pobreza de capacidades, personas en pobreza de patrimonio, crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto per capita, inflación promedio), *cohesión social* (desigualdad – coeficiente de Gini¹⁴⁶–, razón entre el ingreso total del décimo y el primer decil), *igualdad de oportunidades* (mujeres en la cámara de diputados, mujeres en la cámara de senadores, profesionistas y técnicos mujeres), *discriminación* (discriminación en contra de mujeres, homosexuales, indígenas, discapacitados, minorías religiosas y adultos mayores)¹⁴⁷.

¹⁴⁵ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. http://www.pisa.oecd.org/document/25/0,3343,en_32252351_32235731_39733465_1_1_1_1.00.html 2 de diciembre de 2010. 3:57 p.m.

¹⁴⁶ Número entre cero y uno que mide el grado de desigualdad en la distribución del ingreso.

¹⁴⁷ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, 2008.

Esto significa que cada persona, en promedio, al interior de estos hogares tuvo un ingreso total inferior a \$1,905.00 M/N mensuales en el área urbana y menor a \$1,282.00 M/N en el área rural, lo cual les impide adquirir sus requerimientos básicos de alimentación, de salud, de educación, de vestido, de calzado, de vivienda y de transporte público por sí solos, aún si el total de sus ingresos lo dedicasen exclusivamente a satisfacer esas necesidades, lo que a su vez establece un parámetro de necesidad real para la intervención del Estado en la satisfacción de estas necesidades de la población.

No pasa de lado el hecho de que el gasto social ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Por ejemplo en el periodo 2001-2006 aumentó el 9.6%, siendo que como porcentaje del Producto Interno Bruto se ubicó por arriba del 10%, lo que es muestra del interés por aumentar los recursos presupuestales destinados al desarrollo social y la superación de la pobreza¹⁴⁸. Esta tendencia se ha mantenido para el 2010, pero para el 2011 representa un descenso del 1%¹⁴⁹.

A mayor abundamiento el gasto en desarrollo social en México tiene una tendencia creciente desde la última década del siglo XX con un crecimiento de 276 por ciento en términos reales de 1990 a 2007; siendo que de 1990 a 1994 el gasto social creció en un 91 por ciento, experimentó una caída de 23 por ciento entre 1994 y 1995, una posterior recuperación de 1996 a 2007, pasando de 537 mil millones de pesos en 1996 a un billón,136 mil millones en 2007¹⁵⁰, un billón 100 mil millones de pesos en 2008¹⁵¹, dos billones 320 mil millones de pesos en 2009, dos billones 397 mil millones en 2010 y a dos billones 79 mil 489 millones en el 2011¹⁵².

Además el gasto de desarrollo social con relación al gasto total programable pasó de 38 por ciento en 1990 a cerca del 60 por ciento en 1998, siendo que en 2007 el gasto en desarrollo social representó el 59 por ciento del gasto total programable, lo que muestra la importancia de la política de desarrollo social dentro de las prioridades a ejecutar dentro de la agenda de gobierno¹⁵³.

¹⁴⁸ Cabrera Adame, Carlos Javier: "Política social: cambios y resultados" en Cordera, R y Cabrera, C., *La política social*, p. 92

¹⁴⁹ *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*.

¹⁵⁰ CONEVAL, *Informe...*, p. 61.

¹⁵¹ *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*. Evolución del Gasto social 2003-2010. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. 2010.

¹⁵² *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*.

¹⁵³ CONEVAL, *Informe...*, p. 62.

Ello no obsta para indicar que pobreza e implementación de políticas públicas económicas de desarrollo social no presentan una relación directamente proporcional ya que por ejemplo de acuerdo al Centro de Estudios de las Finanzas Publicas de la Cámara de Diputados, se estima que en los últimos dos años la pobreza extrema en México aumentó de 13,7% a 20%.

Se está entonces en la urgencia de generar políticas públicas que sean verdaderamente eficaces, máxime que hay que evitar duplicidades de programas y buscar resultados más eficientes, para lo cual además se requieren precisar los mecanismos de evaluación en el proceso de políticas públicas económicas y sociales.

Conviene detenerme brevemente en este punto. Existen diversas posturas sobre las etapas que integran el proceso de políticas públicas¹⁵⁴. Al respecto se propone la siguiente división, considerando los puntos comunes identificados y partiendo del postulado esencial del reconocimiento del dinamismo de las políticas públicas como análisis de la actividad humana; es decir, en movimiento:

- a) Enunciación del problema.
- b) División del problema en tantas partes se considere necesario para su resolución.
- c) Diagnóstico del estado actual del problema y los subproblemas.
- d) Diseño de soluciones, globalizándolas en el problema central.
- e) Aplicación de las soluciones.

¹⁵⁴ Laswell plantea las siguientes fases: a) inteligencia, b) promoción, c) prescripción, d) invocación, e) aplicación, f) terminación, g) evaluación. De León y Brewer: a) iniciación, b) estimación, c) selección, d) implementación, e) evaluación, f) terminación. Howgwood y Gunn proponen: a) decidir sobre qué decidir o establecimiento de la agenda, b) decidir cómo decidir o filtración de la cuestión, c) definición de la cuestión, pronóstico, d) determinación de objetivos y prioridades, e) análisis de opciones, implementación y control de la política, f) evaluación y revisión, g) mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Anderson divide el proceso en a) identificación del problema y formación de la agenda, b) formulación, c) adopción, d) implementación y e) evaluación. Posturas citadas por Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio” en: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública*. Vol. 3; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.); Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 15 y 16. También se le ha dividido en: a) problema, b) definición del problema, c) identificación de alternativas, e) respuestas o soluciones, f) evaluación de opciones, g) selección de la opción de política, h) implementación y evaluación. (Del Castillo, G y Méndez, I.: Guía de políticas públicas comparadas. Segunda parte, FLACSO, México, 2008. p. 4. Knoefel citando a Parson señala las siguientes: a) (re) surgimiento del problema, b) percepción de los problemas privados y públicos, c) inclusión en la agenda gubernamental, d) formulación de alternativas, e) adopción de un programa legislativo, e) implementación de los planes de acción, f) evaluación de los efectos de la política pública. Knoepfel, Peter (et.al), “Capítulo 2 Las Políticas Públicas”, en: *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Monterrey, Monterrey, 2003, p. 45.

- f) Evaluación de las soluciones.
- g) Reformulación, mantenimiento o terminación.

Los contenidos que abarcará cada etapa corresponden al modelo de fases del proceso de política que se siga. En el modelo propuesto, brevemente, la *enunciación del problema* correspondería a la cuestión que en el estado actual no se ha resuelto¹⁵⁵; la *división del problema* se realizaría a partir de los elementos dados o conocidos para desarrollar todos los subproblemas relacionados con el problema principal –también puede ser un problema unitario-; el *diagnóstico*¹⁵⁶ de la problemática implicaría analizar los antecedentes, estado presente, consecuencias y escenarios de riesgo; el *diseño de soluciones* se relacionaría con la generación de hipótesis de solución y el contraste de los argumentos (a favor, en contra y neutros), así como de sus efectos de corto, mediano y largo plazo ante los subproblemas, para globalizarlos en una estrategia coherente del problema central; la *aplicación* conllevaría la ejecución operativa de las soluciones en el mundo real; lo que implica la *evaluación* de sus resultados presentes y futuros, transversalmente con la situación a superar. Ello plantearía *reformular, mantener* o dejar *terminar* su ejecución con miras a solucionar efectivamente el problema a superar.

Las diferentes etapas que se vinculan en el proceso de políticas públicas se observan en dos grandes panoramas, a partir del problema¹⁵⁷: a) en el diseño de las políticas públicas se recurre al planteamiento del problema desde cualquier etapa para precisar los objetivos que se buscan en cada una de ellas y b) la evaluación implica regresar al planteamiento para reformularlo, mantenerlo o concluir su aplicación. Esta conexión no es de carácter lineal, sino cíclica, pero esta circularidad no es infinita. Se termina en su forma original al resolverse el problema o evaluar que su resolución, en un momento determinado, es imposible o tiene costos aún mayores.

¹⁵⁵ Se parte del supuesto de que la definición del problema implicó su inclusión en la agenda pública y/o de gobierno.

¹⁵⁶ Esta etapa contempla aspectos de contexto, como son los geográficos, de temporalidad, socioculturales, económicos o históricos; entre otros que conforman la personalidad del escenario en estudio.

¹⁵⁷ La definición del problema implica dos tamicos: a) construir y estructurar una definición que alcance consenso y b) generar una definición operativa que permita la intervención del Estado con las herramientas a su alcance. Aguilar Villanueva, *Estudio*, p.57.

En relación al combate a la pobreza es necesario tener en cuenta que ni el mercado ni el Estado lograrán por sí solos terminar con la pobreza pues el Estado no sólo debe atender la reestructura de las demandas sociales sino también enfrentar desde su papel regulador las nuevas formas de producción¹⁵⁸.

En este esquema el diseño de las políticas públicas deberá considerar las ventajas y desventajas de aplicar esquemas de subsidios generalizados o focalizar la operación de los mismos en beneficio de determinados grupos de población altamente vulnerables.

La idea de focalización conduce entonces a la necesidad de que se genere una estructura gubernamental efectiva para llevar a cabo la focalización dentro de la polarización social existente y su natural pluralidad¹⁵⁹ en donde la política social no sólo se diseñe con base en las demandas de la mayoría sino para atender a quienes tienen las situaciones más desiguales.

Tómese en cuenta que las estrategias de focalización buscan lograr un mejor uso de los recursos disponibles a través del dirigir las acciones a una población o territorio definidos para concentrar la atención sobre un determinado problema o necesidad. El objetivo es lograr la eficiencia en la gestión de los recursos y para tal efecto se consideran las peculiaridades de las poblaciones y las regiones para desarrollar mecanismos adecuados que cumplan con la meta de eficiencia trazada¹⁶⁰.

Finalmente, es conveniente no perder de vista que el proceso de focalización no se realiza en forma homogénea, sino que considera las peculiaridades de las poblaciones y las regiones para desarrollar mecanismos adecuados que correspondan al objetivo perseguido con el propósito de asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las personas que más requieren las intervenciones públicas a juicio del planificador de los programas sociales.

¹⁵⁸ Rodríguez Medellín, Luis: "Del asistencialismo a la subsidiariedad: una política de atención a la pobreza", en Cordera, R. y Cabrera, C., *La política...*, p. 101

¹⁵⁹ Díaz Cayeros, Alberto: "Viabilidad política de la focalización de las políticas sociales: una perspectiva comparada" en Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 48

3.2. Clientelismo y elecciones

El clientelismo constituye la práctica más extendida de manipulación política en México, e incluso se documenta su transformación paulatina que ha transitado del clientelismo tradicional, en donde el cliente identificado como elector pobre y sin escolaridad, vive en ciertas zonas geográficas de escaso desarrollo económico y que incluso tiene incluso vínculos afectivos con el patrón, a un clientelismo moderno con un cliente ya no determinado por su zona de residencia y más bien vinculado al sistema político a partir de su participación en la gestión de demandas sociales y a quienes “el intercambio de votos por favores adquiere un sentido esporádico, determinado tanto por sus condiciones sociales como por los tipos de campaña electoral”¹⁶¹.

El clientelismo se muestra como una institución extremadamente influyente, informal y las más de las veces oculta, que se ha arraigado a partir de la concepción de la legitimidad del clientelismo –como forma de resolver problemas mientras se hace política- lo que ha calado en términos de normalidad¹⁶².

La relación clientelar implica una red de actores en donde los mediadores políticos intermedian entre los caudillos, jefes políticos, y los clientes. Ello ocurre aprovechando que los partidos tienen un papel fundamental como intermediarios entre el Estado-Gobierno y la sociedad, tanto en funciones institucionales como las de representación

Se trata fundamentalmente, como se ha señalado, de un intercambio de votos por favores sustentado por un gran pragmatismo. El centro de atención está en la eficacia de la red y a ella subordina la aceptación del fenómeno. Sin un balance positivo la asimetría clientelar pierde sentido¹⁶³.

¹⁶⁰ Hernández Franco, Daniel y Orozco Corona, Mónica: "Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo". En *Economía mexicana*, Nueva Época, vol. XVII, núm. 1, primer semestre de 2008, p. 3.

¹⁶¹ Méndez de Hoyos, I., *El papel...*, p. 12

¹⁶² Autero, citado por Méndez de Hoyos, I., *El papel...*, p. 12.

¹⁶³ Cazorla, Bertolini y Corochano, citado por Méndez de Hoyos, I., *El papel...*, p. 13.

En México las relaciones clientelares estuvieron monopolizadas por un partido, el PRI, que permaneció en el poder más de 70 años. Con la transición democrática, vino la diversificación de opciones partidistas y la alternancia en todos los niveles de gobierno. Así del clientelismo tradicional monopolizado por el PRI se ha alcanzado un clientelismo multipartidista¹⁶⁴.

Ahora bien, en relación con el tema del clientelismo electoral hay un visor aplicable a las fuerzas políticas: los partidos políticos y sus representantes en el gobierno fungen como actores maximizadores del apoyo electoral al competir entre sí por el voto ciudadano y, “por tanto, usan los gastos del bienestar social para tales fines”¹⁶⁵.

De este modo la extensión del voto y la desigualdad en la distribución de la renta son factores que aumentan el gasto público siendo la hipótesis de la redistribución de la renta y del votante medio que los políticos pueden captar votantes cuyas rentas no superen la mediana a través del incremento de las transferencias a costa de los ciudadanos que se encuentran encima de la media. Ello ocurre porque se lucra con la necesidad de la gente.

Además en este aspecto no debe perderse de vista las orientaciones ideológicas que se asumen en torno al sentido de los apoyos y sus críticas, siendo que si estos son otorgados por partidos de izquierda se dice que son populistas y si estas corresponden a partidos de derecha o de centro se refiere que son medidas de caridad social¹⁶⁶. En ambos casos se trata del mismo fenómeno: la implementación de políticas de desarrollo social a partir del mejoramiento de la igualdad ciudadana.

En este contexto se señala que la búsqueda de una igualdad ex post de los recursos es el principal factor explicativo de la participación creciente en el gasto público¹⁶⁷, lo que también lleva a la impresión de la existencia de un ciclo económico electoral político, por el cual en las épocas propiamente de contienda electoral los

¹⁶⁴ Méndez de Hoyos, I., *El papel...*, p. 13

¹⁶⁵ Downs, Key y Schlesenger, citados por Ochando Claramunt, Carlos, *El estado del bienestar*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 146.

¹⁶⁶ Tómese en cuenta que las nociones de izquierda y derecha son relativas y obedecen a las circunstancias de una sociedad determinada en función de si se apoya o no a lo que se entienda por grupos empoderados o marginados.

¹⁶⁷ Campiglio, citado por Ochando, *El estado...*, p. 147.

presupuestos de gasto social aumentan¹⁶⁸, siendo entonces los gastos públicos resultado del cálculo racional de las élites políticas con base en sus propios intereses.

En este contexto, que lleva al clientelismo, puede presentar la situación de que las estructuras de poder busquen manipular no sólo las políticas de gasto, sino también a buscar directamente incidir en el ejercicio libre del sufragio comprando votos o abstenciones –a través del desvío de recursos de carácter público–, lo que dicho sea también es un factor que puede llevar a desajustes económicos.

Como se ha señalado el clientelismo es un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político¹⁶⁹; por tanto es un esquema de amplios alcances.

Obsérvese que el clientelismo teje redes que tienen un orden de objetividad de primer orden en función de los bienes y servicios que distribuyen a cambio de lealtades políticas, apoyo y votos. Además, viven también una objetividad de segundo orden al ser esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos involucrados en las relaciones de intercambio que en ellas se producen¹⁷⁰.

Otro fenómeno relacionado con el clientelismo tiene que ver con las estrategias de focalización en la aplicación de las políticas públicas sociales, dirigidas hacia grupos de población que presentan características específicas o que se encuentran habitando en zonas delimitadas territorialmente –esto es focalización geográfica y focalización individual–, ya que se considera que este procedimiento es idóneo para disminuir la dependencia de los ciudadanos a actores políticos para su gestión y con ello el clientelismo, en el sentido de que las personas en situación de pobreza carecen de acceso a la información sobre las acciones de la política social, además de un escaso nivel cultural que complica la posibilidad de que ellos *motu proprio* defiendan sus derechos y afronten costos de transacción (como el costo de transportarse al lugar donde se solicitan los apoyos y el tiempo que invierten), los cuales dificultan la demanda de los programas

¹⁶⁸ Nordhaus, Tufte, citados por Ochando, *El estado...*, p. 148.

¹⁶⁹ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 6

¹⁷⁰ Auyero, citado por Tosoni, María Magdalena: "Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México". En *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio, número 029, FLACSO, México, p. 50.

sociales en todas sus vertientes¹⁷¹.

No se deje de lado la cuestión de que el electorado es particularmente sensible y predispuesto a no premiar, y hasta castigar, prácticas particularistas, lo que establece un tenor especial en la focalización del voto, para que sea entendido como beneficio a un grupo particular y no como privilegio de unos cuantos.

En este sentido esta predisposición del electorado podría ser aumentada por diseños institucionales adecuados que facilitaran la accesibilidad y la difusión de los datos sobre el gasto público en términos de focalización del mismo.

Tómese en cuenta también que en relación con el clientelismo puede presentarse el caso de que la voluntad de votar por un determinado partido, candidato o coalición no derive sólo del otorgamiento del beneficio, sino que exista una conducta de premiación por parte de los beneficiarios a ciertas acciones del gobierno, sin la necesidad de haber por sí mismas compra de votos, a partir de la consideración de un gobierno que está trabajando en pro de los beneficios que ellos demandan.

De este modo en ocasiones se registra una respuesta favorable de los beneficiarios a cierto partido derivado de la aplicación de un programa social sin necesidad de la compra y coacción del voto de las clientelas cautivas ante los beneficios del estado del bienestar.

Bajo esta lógica los mecanismos de protección de los programas sociales, tanto para garantizar su uso, goce y disfrute, así como para evitar su condicionamiento por prebendas electorales, no sólo implicará proteger a los programas del estado del bienestar sino primordialmente a los derechos que le dan sustento.

En este marco los mecanismos de protección de los programas sociales no sólo serán los candados específicos para su cuidado sino que estarán conformados por el propio diseño de los programas sociales, previniendo fenómenos adversos como la compra y coacción del voto, así como otras formas de patronazgo y clientelismo.

¹⁷¹ Hernández F, D.; Orozco C, M. y Vázquez B, S., *La focalización...*, pp. 6 y 7.

La compra del voto¹⁷² ocurrirá como el ofrecimiento o la solicitud de dinero a cambio del voto, así como en otro esquema la manipulación coercitiva del voto como 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 para votar con fotografía, esto último con el objetivo de evitar que se emitan sufragios contrarios a la fuerza política que busca acceder o conservar el poder.

Cabe comentar que en el clientelismo el acto de comprar votos surge como un contrato –incluso en el esquema de contrato subastado– en la que los votantes venden sus votos a la oferta más alta¹⁷³.

Se aprecia con claridad que en este contrato está presente la noción central del comercio a través de la operación de compra y venta a través de la cual ocurre el intercambio de bienes y servicios por dinero, un servicio o cualquiera otra contraprestación.

En este escenario los votos aquí son percibidos como la expresión formal de la preferencia de miembros individuales de los cuerpos que toman decisiones en donde las propuestas de comerciar con votos pueden tener como objetivo la decisión electoral o la participación electoral, así como la intención de persuadir a los individuos de votar de determinada manera, o de votar o no votar.

¹⁷² Distribuir dinero en los procesos electorales para la compra del voto no es un fenómeno privativo de México y abarca diversas cuantías. En su mínima expresión, las personas de un barrio pobre de Metro Manila recibieron sólo 30 pesos (US 60 centavos) durante una contienda local relativamente sin competencia en el 2002. En su máxima expresión, el precio de un voto en las elecciones parlamentarias de Kuwait en 1996, según se informa, superaron los 3,000 dinares (US\$10,000) (Agence-France Press 1996). En Tailandia, la oferta promedio por hogar en las elecciones generales de 1996 fue de 678 baht (US\$27)—aunque los residentes de Bangkok tenían la posibilidad de recibir el doble que los habitantes rurales (Pasuk et al. 2000). Los gitanos en la ciudad griega de Sofades reciben aproximadamente US\$16 por voto (Marantzidis y Mavrommatis 1999, 448). En Rusia, se ofreció a los votantes de 50 a 100 rublos (US\$2 a 4) por sus votos en la elección del año 2000 (Borisova 2000). Ese mismo año, muchos votantes mexicanos recibieron de 250 a 500 pesos (US\$25 a 50) por voto. Ejemplos citados por Schaffer, Frederic: "Estrategias distributivas y compra de votos". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 6.

A partir de este contexto las estrategias para alterar resultados pueden enfocarse a desmovilizar a los oponentes activos –compra negativa de votos o compra de abstención– o a movilizar a los partidarios pasivos –compra de participación–¹⁷⁴.

En retrospectiva se definirá, dentro del esquema clientelar, a la compra de votos en el ámbito electoral como una operación de mercado en la que los partidos, candidatos, coaliciones o sus operadores pagan en efectivo o en especie por una conducta electoral de voto o abstención por parte de los ciudadanos¹⁷⁵.

No pasa desapercibido que la lógica económica inserta en la compra del voto exige que los actores involucrados, tanto compradores como vendedores, participen en intercambios efectivos de dinero por bienes o servicios, siendo que en ausencia de la bilateralidad de las obligaciones implícitas de entregar el precio por la cosa y viceversa no se trataría de actos de comercio, sino de instancias de fraude o robo. Bajo esta misma lógica contractual deberán concurrir voluntad y objeto para perfeccionar el contrato considerando además que los compradores y los vendedores tienen conocimiento de qué hacen¹⁷⁶.

Es útil también especificar que las obligaciones que surgen de este proceso contractual consisten en el intercambio de algo valioso, esto es el despliegue de un comportamiento electoral que no estarían a disposición del comprador sin el pago. En este sentido, hay un aspecto objetivo en la compra de votos.

Los políticos y los ciudadanos generan un deber de cumplimiento de las obligaciones a partir de la relación de intercambio que se teje, si bien los presuntos compradores de votos no cuentan con garantías de que los votantes que acepten sus ofertas materiales corresponderán debidamente el día de las elecciones.

El clientelismo en este aspecto se relaciona con el capital social reconociendo la presencia del factor confianza en las relaciones clientelares a partir de la formación de sentimientos de seguridad y pertenencia, los cuales se retroalimentan dentro de la

¹⁷³ Schaffer, Frederic Charles y Schedler, Andreas, “¿Qué significa la compra de votos?”. En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007, p. 5.

¹⁷⁴ Schaffer, F. C. y Schedler, A., *¿Qué significa...?*, p. 5.

¹⁷⁵ Schaffer, F. C. y Schedler, A., *¿Qué significa...?*, p. 6.

¹⁷⁶ Schaffer, F. C. y Schedler, A., *¿Qué significa...?*, p. 6.

relación clientelar¹⁷⁷.

Este fenómeno ocurre derivado de que la compra de votos, aunque es parecida a una operación mercantil, se realiza en un mercado ilícito –es claro que la compra explícita de votos va en contra de las normas en vigor de libertad democrática e igualdad–, no autorizado de intercambio, y no en un mercado normal de consumidores dentro de una red de mecanismos legales de protección, considerando los mercados de consumo, en su mayoría, son esferas de acción con legitimidad moral que autorizan el intercambio libre de mercancía¹⁷⁸.

De este modo lo que puede parecer un sencillo intercambio económico no es efectivamente tal considerando que los compradores de votos no pueden apoyarse en normas sociales de intercambio justo y por la amenaza de sanciones legales que por lo regular sostienen las operaciones de los mercados lícitos.

No obstante la ilicitud que rodea a fenómenos clientelares como la compra y coacción de votos esto no ocurre en todos los esquemas de manipulación electoral de todos los programas sociales, por ejemplo en el patrocinio, que establece también redes de dependencia a determinados beneficios, pero sin una cobertura tan evidente de ilegalidad.

En específico, existen varias características distintivas de la compra de votos con respecto al alcance, tiempo y legalidad de ésta, las cuales permiten distinguir la compra de votos de otras estrategias distributivas de movilización electoral¹⁷⁹.

El alcance de la compra de votos implica que los beneficios materiales se acumulan para votantes individuales o familias, si bien en otros casos como el del patrocinio puede también distribuirse a vecindarios o poblaciones enteras–por ejemplo en forma de pozos o drenaje–¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Wolf, Pirr-Rivers, citados por Audelo Cruz, Jorge: "¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática". En *Estudios sociales*. Vol. XIII. número 24. Julio-diciembre de 2004, Hermosillo, Sonora, México, p. 135.

¹⁷⁸ Schaffer, F. C. y Schedler, A., *¿Qué significa...?*, p. 7.

¹⁷⁹ Schaffer, F., *Estrategias...*, p. 10.

¹⁸⁰ Salem y Auyero, citados por Schaffer, F., *Estrategias...*, p. 10.

En la compra de votos, así como en algunas formas de patrocinio, los políticos y sus representantes tienen un algo grado de control sobre quienes reciben la recompensa, así como en los beneficios de las asignaciones de fondos. Ello ocurre ya que en la medida en que son bienes públicos los que se distribuyen –como son las carreteras–, pueden canalizarse típicamente sólo a colectividades mayores o quizá –en el caso de contratos– a empresarios en una localidad en particular.

En relación a la temporalidad la compra de votos es una estrategia implementada con cercanía a las fechas de la votación efectiva, esto con él animo de influir efectivamente en los resultados electorales o para reforzar o romper tendencias ya previstas por las fuerzas políticas. Por ello normalmente tiene lugar días u horas antes de la elección o en el mismo día de las elecciones.

En el caso del patrocinio los beneficios derivados de este esquema, estos tienden a estar por episodios y centrados en las elecciones, ya que se distribuyen dentro del contexto de relaciones duraderas entre patrones y clientes, mientras que la entrega de fondos y beneficios de las políticas distributivas son difíciles de cronometrar en forma precisa en términos presupuestales.

En el marco de la legalidad la compra de votos es ilegal, mientras que el patrocinio se ubica en un área indefinida. Esto es, mientras que las políticas de asignación de fondos y distributivas son el objeto de políticas democráticas legales, y el patrocinio tiene una condición jurídica nebulosa, la compra de votos casi siempre es ilegal.

El problema de la compra de votos, reconociendo que los pobres tienen mayor de probabilidad de vender su voto a quienes tienen mayor riqueza, no sólo implica la ilegalidad de su acuerdo, sino de que establece incentivos equivocados, dado que si los políticos son electos con base en contratos de corto plazo, como es el caso de otorgar dinero a cambio de votos, tendrán pocos motivos para preocuparse de la formulación de políticas, construcción de partidos programáticos y prácticas de rendición de cuentas¹⁸¹.

¹⁸¹ Schaffer, F., *Estrategias...*, p. 10.

No obstante comparto la opinión de que "la necesidad no da como consecuencia la venta de voto: los pobres no venden su voto porque sean pobres"¹⁸², pero también reconozco que esto ocurre porque no tienen otra opción que les redunde un beneficio en términos de oportunidades, pues el ejercicio libre de su sufragio no implica que los representantes que elija actuarán de acorde a los intereses de ellos y, en cambio, el ofrecimiento de un beneficio económico si implica un efecto positivo económico para ellos aunque sea temporal.

La compra de votos establece una obligación continua de proporcionar servicios clientelistas a las circunscripciones electorales e implica eliminar el nexo de representación entre votantes y políticos, ya que una vez pagados los votos los políticos se sienten liberados de cualquier deuda con sus votantes de modo que la delegación comprada es una delegación no restringida¹⁸³.

En consecuencia, las decisiones de compra de votos –sobre cuánto pagar y a quién– se toman discretamente en los partidos políticos, y muchas veces superan a los candidatos, quedándose en el plano de sus operadores, considerando en contraste que las decisiones de patrocinio pueden ser privadas o públicas. Debe recalcarse además que las decisiones sobre la distribución de fondos o la promulgación de políticas distributivas, por el contrario, deben apearse a los procedimientos públicos gubernamentales¹⁸⁴.

En este esquema se observa que las políticas de distribución de los esquemas clientelares pueden ocurrir en cualquier momento y son legales, al igual que las asignaciones de fondos para grupos y los patrocinios, siendo sólo la compra de voto evidentemente ilegales.

Regresando a la compra del voto lo que inicialmente se observa en ella es la introducción en el mercado de los derechos de voto. Ello conlleva la dificultad de la exigibilidad de obligaciones, ya que del lado objetivo, la compra de votos exige que los ciudadanos efectivamente cambien su comportamiento electoral en respuesta y de conformidad con las ofertas materiales particulares que reciben, siendo que salvo que los

¹⁸² González de la Fuente, Iñigo. "Quien no tranza, no avanza": una aproximación etnográfica al clientelismo político en México". En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, (en línea), Coloquios, 2007, Puesto en línea el 05 enero 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/3191>.

¹⁸³ Schaffer, F., *Estrategias...*, p. 10.

votantes acepten y correspondan en forma recíproca a las ofertas que reciben, la transacción comercial permanece trunca. Además en el aspecto subjetivo la comercialización del voto exige que ambos socios comerciales entiendan su interacción como una relación comercial, lo cual no necesariamente ocurre, especialmente considerando los niveles de atraso cultural en que viven las poblaciones clientes.

En este tenor los receptores del beneficio a cambio del voto deberían votar conforme a las preferencias electorales de los compradores, lo que implica además que haya convicción personal por parte de ellos de que su elección electoral es un pago entregado a cambio de dinero u otros beneficios personales que reciben o se les promete recibirán de un partido, un candidato, coalición o sus intermediarios¹⁸⁵.

No se pierda de vista que la política social y sus efectos en la democracia nacional afectan no sólo el núcleo social capitalista, sino también las estructuras sociales y de poder, sus esquemas de equilibrio y las correcciones a las desigualdades causadas en el mercado; además de las circunstancias políticas, geográficas, económicas y sociales de cada sociedad, especialmente en términos de desigualdad. Todo ello no pierde su orientación al bien común, o al menos no debería perderla.

3.3. El caso mexicano

La ciudadanía no puede ser concebida sin una cultura de los derechos; de este modo la democracia será concebida precisamente como un régimen político que mejor promueve los derechos ciudadanos.

Sin embargo, no es posible hablar de una cultura de los derechos si las personas en condiciones de pobreza no tienen igualdad de oportunidades en el acceso a los programas sociales que garantiza el estado del bienestar, de modo que la presencia de la cultura de los derechos será un componente esencial de la ciudadanía, aunque la observancia de ciudadanía no se agotará con la existencia de una cultura de los derechos.

¹⁸⁴ Schaffer, F., *Estrategias...*, p. 10.

¹⁸⁵ Schaffer, F. C. y Schedler, A., *¿Qué significa...*, p. 18.

El fenómeno del clientelismo, en el marco del estado del bienestar en México no puede desligarse de las estrategias propiamente clientelares surgidas a partir de la incorporación la posibilidad de que los ciudadanos emitan su voto¹⁸⁶. Ello dará pie a esquemas clientelares para obtenerlo, especialmente la compra y coacción del voto.

En el caso de la compra de votos esta es una estrategia efectiva principalmente entre votantes de bajos ingresos, especialmente cuando los partidos pueden controlar las acciones de los votantes a través de acciones de monitoreo o de inferencias sobre el cumplimiento o incumplimiento de la promesa de voto y siempre y cuando los actores políticos tengan mecanismos para amenazar verosímilmente con sanciones a los votantes.

A partir de estas consideraciones, los resultado electorales tejidos entorno a la dependencia de políticas clientelares también pueden ser resultado de una valoración combinada retrospectiva que realizan los votantes, como agentes racionales, de lo que el gobierno en turno y la oposición han realizado o hubieran hecho y considerando la prospectiva de los que esperan que el partido en el gobierno y la oposición hagan en el futuro, estableciéndose de este modo los incentivos a votar por el agente que procurará la mayor cantidad de beneficios.

El análisis del caso mexicano en relación con el clientelismo implica identificar este fenómeno como el intercambio de favores materiales a cambio de subordinación política. Ello deberá observarse en el marco de la partidización, como acciones tendientes a vincular los programas sociales al beneficio proveído por algún partido político, candidato o coalición, en torno a lo cual se establece la obligación de reciprocidad entre el cliente y el patrono, siendo que la obligación social surgirá a partir de la recepción unilateral de favores materiales.

Tanto en el caso mexicano como en cualquier fenómeno comparable el uso electoral de fondos públicos en el fondo es un problema de expropiación de fondos de los ciudadanos para fines de un interés de grupo, lo que no necesariamente va asociado a un sujeto activo en particular, que generalmente tiene un carácter político.

¹⁸⁶ Caciaglo, citado por Corrochano, David H.: "El clientelismo posmoderno". En *Perfiles latinoamericanos*, junio, número 20, FLACSO, México, p. 137.

Se trata así de un problema de diseño institucional de políticas públicas en el que las partes interesadas expropian recursos de los accionistas ciudadanos, observando la presencia de una institucionalidad formal en la que concurren dos efectos como consecuencia: a) la democracia electoral como vía de asignación y competencia políticas son preferibles en el largo plazo; b) la expropiación de recursos públicos para fines de grupo como uso electoral de programas daña el entorno competitivo y por lo tanto, la relación de confianza entre actores políticos.

El clientelismo, como todas sus derivaciones y fenómenos anexos tienen por característica el establecimiento de procedimientos de intercambio de beneficios de la política social que establece el estado del bienestar de una comunidad política, mismos que se traducen en dádivas, acceso privilegiado, servicios y empleo público a cambio de apoyo político que puede ser en forma del voto u otra forma de expresión de apoyo.

En este sentido, no se desconoce tampoco que el clientelismo también implica – como ha enseñado la experiencia histórica de este fenómeno- variedad de esquemas que abarcan la promesa, amenaza, gestión de programas sociales o servicios públicos. En todas ellas permanece el mismo espíritu: la manipulación política.

El clientelismo en México no sólo es un vestigio de los regímenes de partido gobernante predominante que rigió durante setenta años, sino que se ha adaptado al entorno democrático contemporáneo y dentro del pluralismo de la alternancia, hoy se manifiesta en los gobiernos de todos los signos partidistas.

Es claro entonces que si bien el régimen del PRI fue la expresión institucionalizada del clientelismo como arreglo político 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, este fenómeno ha sido adoptado por las nuevas fuerzas políticas que detentan el poder.

Originalmente estas prácticas desembocaron en el corporativismo gremial por el que se generó una compleja red en la organización del partido del régimen como 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, entre otras, negociaban con las expresiones correspondientes de la clase política de acuerdo con su tamaño, con su fuerza, con su representatividad¹⁸⁷.

Con el paso del tiempo este fenómeno se desplazó a las presiones de los grupos de poder y la atención focalizada de ciertos sectores prioritarios para las fuerzas políticas nacionales.

No obstante, también es necesario señalar que las reformas electorales de 1996, 2007 y 2008 dieron lugar a un proceso largo de modificaciones institucionales y de disolución de vínculos distributivos de rentas estatales, lo que implicó un cambio importante en el sistema de incentivos del arreglo clientelista, que llevó incluso a la introducción de tipos penales para sancionar su práctica, lo que a pesar de algunos resultados no ha significado su erradicación.

A ello se sumaron otros cambios institucionales relevantes, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada el 30 de abril de 2002, lo que ha limitado el acceso arbitrario a recursos públicos por parte de los políticos para gastar en compra de apoyo político a través de la distribución de bienes públicos, sin que exista un escrutinio público adicional al que ejercen los esquemas de contraloría institucional.

A esta política de transparencia se han sumado nuevas tecnologías de comunicación¹⁸⁸, que junto con la citada ley de transparencia han establecido un punto de inflexión en la secular práctica administrativa del secreto administrativo en México a través de la introducción del principio de publicidad de la información gubernamental y el derecho de las personas a tener acceso a ella¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 5

¹⁸⁸ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 6.

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 el Código Penal Federal, concretamente en las fracciones III, VI, VII, IX, XI y XIII del artículo 403¹⁹⁰; 405, fracciones VI y XI¹⁹¹; 407, fracciones I y II¹⁹². La intención es sancionar a todas aquellas personas que puedan concurrir como sujetos activos en estos delitos, ya sean ciudadanos comunes (artículo 403), ministros de culto religioso (artículo 404), funcionarios electorales (artículo 405), funcionarios partidistas o candidatos (artículo 406), o servidores públicos (artículo 407).

El uso político del gasto social amenaza el núcleo mismo de la democracia, pues altera la relación de rendición de cuentas que existe entre los ciudadanos y el estado, reconociendo que cuando se utilizan fondos gubernamentales para apoyar intereses partidistas en vez de resolver problemas colectivos, el estado renuncia a su función como garante del interés general, máxime que los programas sociales obedecen a acuerdos copulares en torno a clientelas en lugar de a verdaderos intereses de política social.

¹⁸⁹ López Ayllón, S., *Transparencia...*, p. 5.

¹⁹⁰ **Artículo 403.** Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: ... III. Haga proselitismo o presione objetivamente 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 el sentido de su voto;...VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;...VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;... IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; ... XI. 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 en favor de un determinado partido político o candidato; ... XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

¹⁹¹ **Artículo 405.** Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que: ...VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente 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;... XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

¹⁹² **Artículo 407.** Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

En este contexto es claro que el conteo efectivo de boletas el día de las elecciones no garantiza la rendición de cuentas y el buen gobierno sino que el espectro de protección abarca los beneficios del estado del bienestar, lo que implica la necesidad de garantizar el uso objetivo e independiente de los fondos públicos destinados al gasto social para no correr el riesgo de perder su legitimidad y eficiencia¹⁹³.

Ello hace ver que el problema del clientelismo en México se ubica más del lado de la oferta que de la demanda; esto es de las condiciones político-institucionales mexicanas que propician la utilización del clientelismo para conseguir apoyos a partir de las condiciones de necesidad de la población, a lo que se suma que en la realidad cultural de la ciudadanía mexicana, esto es lado de la demanda, no exista una cultura de no aceptar obsequios a cambio del voto. Esta posición lleva a la necesidad de superar la tesis de que el cliente es una persona explotada por el patrón¹⁹⁴. Esto lleva a plantear que en estas relaciones es necesario saber si la relación de dependencia es considerada por los clientes como una colaboración legítima o una forma de explotación¹⁹⁵.

¹⁹³ Ackerman, John y Sandova, Irma, E., "Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México" En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007. PNUD-México (2006), p. 7.

¹⁹⁴ Barra, citado por Corrochano, D., *El clientelismo...* p. 133.

¹⁹⁵ Carrillo Huerta, Mario M.: "El clientelismo y la orientación del voto en la alternancia: el caso de los municipios de México (1989-1997)". En: *El cotidiano*. julio-agosto, año/vol 21, número 128, UAM, México, p.8.

En relación a la valoración del caso mexicano es conveniente acudir a los datos que arrojó en el 2006 la Encuesta Nacional sobre Protección de Programas Sociales (ENAPP 2006)¹⁹⁶, los cuales se presentan brevemente a continuación:

Esquema 1, clasificación de las acciones de manipulación del voto

Cuando le entregan los apoyos de (programa), ¿le dicen o no que provienen de algún partido?

Sí	2.40%
No	95.60%
No sabe	0.70%
No respondió	1.30%

Cuando le entregan los apoyos de (programa), ¿le dicen o no que provienen de algún partido?

Sí	2.40%
No	95.60%
No sabe	0.70%
No respondió	1.30%

Qué partido

PAN	.84%
PRI	.60%
PRD	.45%
Otros	.23%
No sabe	.15%
No respondió	.13%

Fuente: Construcción a partir de la *Encuesta Nacional sobre Protección de Programas Sociales*

Es una verdad histórica en México el uso electoral de los programas sociales, especialmente enfocado a la compra y coacción del voto, lo que se traduce en un manejo coercitivo de los recursos con motivaciones políticas. Este procedimiento, como se ha comentado, correspondió tanto a las estructuras corporativistas que se dieron en torno a un partido dominante durante setenta años, como también a los gobiernos de la alternancia.

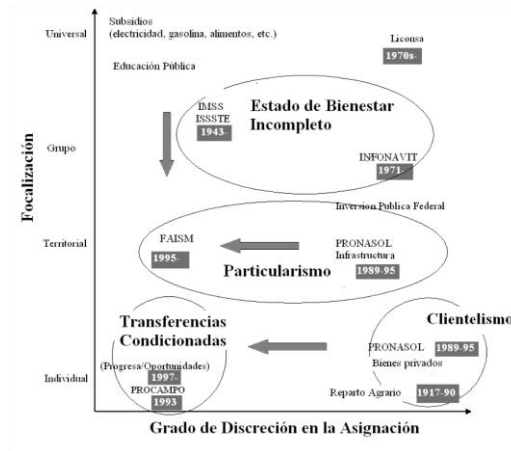
¹⁹⁶ PNUD, *Encuesta Nacional sobre Protección de Programas Sociales*, México, 2007. Muestreo

En todo este proceso se ha vivido la existencia de grupos de interés que desvirtúan el proceso de asignación eficiente de recursos ejerciendo presión a los organismos gubernamentales en la aplicación de los programas y en la búsqueda de sectores de privilegios que se traduzcan en beneficios para sus agrupados.

Todos los gobiernos que se someten a elecciones contemplan el efecto electoral de sus políticas públicas. El Estado mexicano no es la excepción, por lo que a partir de un análisis de prospectiva éste selecciona programas y beneficiarios con motivos electorales, incorporando políticas de complacencias a determinados sectores, búsqueda de fidelidad de mandatos, redes de patronazgo a través del empleo en la burocracia estatal, particularismo en la selección de obras públicas, dadas electorales como el pago de estipendios o el otorgamiento de servicios, así como otros esquemas clientelares por medio de los cuales los patronos prometen a sus clientes beneficios discrecionales privados a cambio de lealtad.

En esta tesitura es conveniente tener en vista el modo en qué se han distribuido los programas sociales en nuestro país en los últimos tiempos.

Gráfica 2, Mapeo de los programas sociales en México: discreción y focalización



Fuente: Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni *The Logic of Electoral Investment: Poverty Relief and Social Transfers in Mexico*, capítulo 1.

aplicado a 5254 beneficiarios de programas sociales en toda la República durante 2006.

Ante este panorama resulta especialmente conveniente conocer – ejemplificativamente situado en la elección presidencial de 2006– qué efectos ha producido, en términos electorales, la política pública social mexicana:

**Cuadro 1, Influencia de programas sociales en número de votantes.
Personas que emiten un voto por cualquiera de los candidatos presidenciales**

Porcentajes de beneficiarios en relación con la votación efectiva					Beneficio de programas sociales sobre el voto						
	<i>Oportunidades</i>		<i>Seguro Popular</i>			Calderón		AMLO			
	Beneficiario	No Beneficiario	Beneficiario	No Beneficiario	Beneficiario Dual	Nacional	Estado	Municipal	Nacional	Estado	Municipal
Calderón	37.2%	32.3%	40.6%	31.9%	42.4%						
AMLO	25.9%	31.7%	22.9%	31.9%	21.7%						
Madrazo	23.1%	17.9%	22.3%	18.4%	23.9%						

Fuente: Encuesta de Salida Reforma 2006

	Calderón		AMLO			
	Nacional	Estado	Municipal	Nacional	Estado	Municipal
Beneficiarios	1.6%	1.2%	1.2%	2.9%	6.2%	6.2%
T	0.49	0.38	0.39	1.07	2.56**	2.58**
Exactos	83.1	50.7	36.7	83.1	50.7	36.7
Oportunidades	0.6%	0.5%	0.2%	0.2%	1.0%	1.3%
T	0.19	0.19	0.08	0.07	0.39	0.55
Exactos	89	53.4	39.5	89	53.4	39.5
Seguro Popular	0.7%	2.1%	2.3%	1.9%	4.5%	4.5%
T	0.28	0.82	0.9	0.93	2.19*	2.24*
Exactos	94.3	68.5	52.6	94.3	68.5	52.6

Fuente: Alberto Díaz Cayeros “Rendición de Cuentas y Blindaje Electoral en México: Un Análisis Cuasi-experimental”

En las tablas antecedentes, a pesar de no ser datos concluyentes, se aprecia la correlación existente entre la política social estatal y la distribución de las preferencias electorales. Ante ello, de entrada puede pensarse que el uso electoral de la política social atenta contra la institucionalización, lo que reduce la calidad de las políticas públicas y por tanto, la eficacia del Estado; más sin embargo también representa que hay un público que es proclive al condicionamiento de su voto en virtud de la situación de desigualdad económica que se vive en México.

Conviene tener presente sobre la realidad mexicana de los fenómenos clientelares que en el estudio de compra y coacción del voto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en el 2002¹⁹⁷, auspiciado por el Instituto Federal Electoral, se determinó que el condicionamiento de los programas sociales es visto por los mexicanos como una actividad normal. Esto es claro por lo que ya se ha comentado en el sentido de que los fenómenos clientelares se pluralizaron y todas las fuerzas políticas que detentan el gobierno sufren la tentación práctica de poner mecanismos clientelares en marcha.

En el estudio realizado por FLACSO-IFE se puede concluir que si bien el PRI optó en el año 2000 en desplegar en amplias zonas una estrategia clientelar de movilización electoral, esta no fue suficiente para evitar su derrota, no obstante fue relevante para que pudiese retener a su electorado de base. Este fenómeno se ha repetido en las elecciones recientes, en donde a pesar de perder gubernaturas conserva porcentajes altos de votación.

También se aprecia que las campañas de compra de votos por parte del PRI y de los antiguos partidos de oposición pueden haberse neutralizado mutuamente y con ello tal vez hicieron que su eficacia resultara imperceptible.

En este momento se concluyó que las estrategias clientelares según siendo utilizada y habían sido incorporada a los repertorios estratégicos de carácter político de los partidos antes excluidos del poder, los cuales echan mano de ella en cuanto tienen recursos para aplicarla¹⁹⁸.

Además se identificó la presencia de 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, si bien ello contrasta la obligación recíproca que implica un compromiso moral que debe ser cumplido¹⁹⁹.

Cabe comentar que el perfil de las personas sujetas a prácticas clientelares se conserva en secciones rurales o mixtas, con bajo nivel educativo y más focalizado en hombres que en mujeres²⁰⁰.

¹⁹⁷ Aparicio, Ricardo: "La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000". En *Perfiles Latinoamericanos*, junio, número 020, México, pp. 79 a 99.

¹⁹⁸ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 16 y 17. Cornelius, Wayne A: "La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000". En: *Perfiles Latinoamericanos*, junio, número 020, México, pp. 11-31.

¹⁹⁹ Del Pozo y Aparicio, citado por Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 17

²⁰⁰ Del Pozo, Blanca Elena y Aparicio, Ricardo. *Estudio sobre la participación las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000. Una aproximación a la magnitud de la inducción y la coacción del voto*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 46.

Ahora bien, en el *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales* practicado por Fundar Centro de Análisis e Investigación²⁰¹ para la elección de 2006 se obtuvieron resultados en el sentido de que el 8.2% del total de la población entrevistada recibió ofertas clientelares en las últimas elecciones de los cuatro estados en lo que se aplicó la encuesta tales como ofertas clientelares acompañadas de invitaciones a reuniones políticas, visitas para solicitar el voto 20 días antes de la jornada electoral, transporte a la casilla el día de la elección, así como de acciones para obtener el voto que van desde una invitación a votar a favor de un candidato, partido o coalición hasta las amenazas de quitar a los beneficiarios los apoyos.

Bajo esta perspectiva, en este mismo documento se señaló que en la pasada elección de 2006 cuatro millones de personas fueron susceptibles de recibir ofertas clientelares, estableciéndose amplios canales de construcción de lealtades partidistas o de candidatos a través de los promotores militantes o de campañas en medios de comunicación y a partir de la capacidad en el uso de los padrones de beneficiarios, quienes incidirían en la elección a partir del manejo de transferencias monetarias, incorporación de beneficiarios y el amplio uso del presupuesto público en materia social con estos propósitos²⁰².

Suponer que el gobierno es o debe ser ajeno a las elecciones es tratar de desconocer la evidencia empírica de la dinámica política en las democracias consolidadas y emergentes. En este sentido en el *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales federales* elaborado por el PNUD en el 2006 se identificaron tres hipótesis sobre la forma de manipulación electoral: a) los ciclos políticos, b) la asignación política o partidista de los recursos de los programas y c) el clientelismo político²⁰³.

²⁰¹ Fundar Centro de Análisis e Investigación. *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales*. p. 10.

²⁰² Fundar Centro de Análisis e Investigación. *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales*. p. 17.

²⁰³ PNUD, *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales federales*, 2006, p. 15.

Al respecto en este estudio se aprecia que en los dos primeros tipos de manipulación política está involucrado el Poder Ejecutivo y su capacidad para orientar el gasto en el tiempo o de manera geográfica con el fin de generar una percepción favorable sobre su desempeño e incrementar la probabilidad de ser favorecido o premiado en las urnas.

En el caso del clientelismo político se reconoce además que este fenómeno implica la construcción de redes y mecanismos para el intercambio del voto por determinados bienes provistos ya sea por el gobierno en turno o por la maquinaria partidista.

De acuerdo a lo anterior los actores involucrados en el uso político electoral de los programas sociales son, por el lado de los que llevan a cabo las prácticas de manipulación, en especial los funcionarios públicos, los gestores u operadores partidistas –quienes fungen como intermediarios–, los partidos propiamente dichos, sus candidatos y los ministros de culto en ocasiones. Por el lado de quienes tienen a su cargo la vigilancia y protección de los programas sociales están el gobierno y la ciudadanía.

Se concluye entonces que en materia de programas sociales y su uso y control de mal uso el gobierno es juez y parte, siendo que los servidores públicos son vistos como actores con altas probabilidades de manipular la operación de los programas sociales con fines electorales y a la vez son los encargados de vigilar que ello no suceda, situación que afecta la imparcialidad de los mismos.

Cabe tomar en cuenta que actualmente no existen elementos que hagan suponer conclusiones diferentes a las de los estudios anteriores en la conducta de los electores durante la campaña y las elecciones federales recientes.

El esquema clientelar es claro: el énfasis está claramente puesto en los clientes, en cómo ganar su voto a través de la oferta, mantener su apoyo, administrar su fidelidad, aspectos que hacen a un lado la democratización y la extensión de los derechos de ciudadanía, por un lado, y la burocratización del liderazgo político, por el otro.

Tanto partidos como candidatos cuentan con dos mecanismos para hacer que los votantes celebren y respeten el contrato clientelar que han suscrito. Estos ocurren a través de normas sociales y el poder. Esto es, los actores políticos pueden transformar regalos en

votos mediante la fuerza de las obligaciones sociales o mediante el monitoreo directo y la coacción.

El primer caso dependerá de lo que la gente conciba como conducta apropiada y funcionará en la medida en que los votantes consideren que recibir bienes materiales les exige un compromiso moral de emitir su voto en determinado sentido. El segundo aspecto se basa en la posibilidad de monitorear al votante para confirmar el sentido de su voto.

De este modo se teje actualmente un renovado y perverso balance de poder entre patronos y clientes, pues ahí donde el voto es secreto y está garantizado, los clientes difícilmente son forzados a entrar en el intercambio clientelista para no perder los beneficios de la política social, si no están dispuestos; más bien eligen hacerlo para ganar o mantener determinado acceso privilegiado a los bienes públicos que el Estado mexicano otorga²⁰⁴.

No obstante, no pasa desapercibido que 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 resultados²⁰⁵.

Los partidos políticos en México buscan generar una estrategia de oferta clientelista cuando están acostumbrados a disponer del presupuesto sin restricciones y cuando pueden disponer libremente de la distribución de empleo público.

El intercambio de beneficios particulares por votos será entonces una estrategia por la que tienden a optar los políticos cuando la tienen a la mano, sobre todo en momentos de gran confrontación y cuando tienen a su favor el uso de las infraestructuras sociales que el modelo del estado del bienestar mexicano le ofrece.

No obstante, en la medida que se desarrolla una burocracia autónoma menos susceptible de ser usada por los políticos en beneficio personal –que en parte se buscó a través de la formalización del Servicio Civil de Carrera en la administración de Fox, aunque con escasísimos resultados– y en la medida en que existe un sistema jurídico eficaz para limitar la utilización de los bienes públicos en beneficio privado y que los

²⁰⁴ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 8

²⁰⁵ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 21.

ciudadanos adquieran un grado de mayor información estos quedarán liberados de coerción para entrar en el intercambio clientelista y la estrategia política clientelar tendrá menos impacto²⁰⁶, máxime que la oferta clientelista es una estrategia costosa en términos económicos 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 bien garantizada²⁰⁷.

En este contexto se asume que la manipulación política de los programas públicos existe y ello da un sesgo partidista a la orientación particularista de los recursos públicos, lo que hace necesario llevar a cabo una serie de reformas institucionales para modificar el sistema de incentivos de la política mexicana, el cual evite que las prácticas clientelistas, aún muy arraigadas en los actores políticos y determinadas comunidades de clientes, sean abandonadas.

Si existe demanda clientelista y oferta de la misma el efecto de las instituciones formales tendrá que abandonar estas prácticas, al tiempo que se debe alejar de los operadores políticos la disposición de los recursos gubernamentales²⁰⁸.

Además existen otros ajustes necesarios, tanto en materia de la legislación electoral para darle más facultades al IFE para la fiscalización del gasto de los partidos como de los catálogos de los delitos electorales sancionados por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), para ampliar su tipificación, Finalmente, la justicia electoral que imparte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en lo que toca a la protección de los programas sociales, debe ser considerada 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.

De los resultados de los estudios que se han practicado en México sobre esta problemática se aprecia que no existe una estrategia sistemática del gobierno para fiscalizar el uso de programas sociales para fines políticos en México y que utilizan el gasto social para manipular a los votantes, sin que exista la suficiente fortaleza

²⁰⁶ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 11.

²⁰⁷ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 21.

institucional para resolver la problemática.

Los beneficiarios de los programas de asistencia social tienen que asumir su acceso a esos programas como un derecho en razón de su condición y no como una canonjía otorgada por un actor político, en donde el grado de vulnerabilidad y de desinformación debe de dejar de ser un factor de riesgo de ser sujeto de esquemas clientelares.

En esta medida cuando los ciudadanos asuman que los programas sociales de que son beneficiarios son una derivación de sus propios derechos y no el producto de una graciosa dádiva del gobernante en turno tendrán elementos para enfrentar los intentos de manipulación²⁰⁹.

Derivado de ello debe ser una obligación de las agencias públicas garantizar la publicidad, la mayor transparencia y claridad de las reglas de operación de los programas sociales de combate a la pobreza, los mecanismos de selección de beneficiarios, las obligaciones derivadas de la corresponsabilidad y las instancias para presentar denuncias mediante mecanismos accesibles a los pobladores en más amplia situación de desigualdad²¹⁰.

El objetivo implica transformar a los beneficiarios en titulares de derechos y de asegurar que los operadores de los programas sociales tengan ética pública y se asuman como servidores públicos, lo que representa una transformación cultural profunda para convertir a los beneficiarios de programas de pobreza en ciudadanos de plenos derecho y a los operadores de los mismos en reales servidores públicos²¹¹.

De este modo el reto consiste en asumir la política social como generadora de protecciones y seguridades básicas y medio para construir ciudadanía social y garantizar derechos sociales, siendo que la protección de programas sociales y la tipificación de

²⁰⁸ Romero, J.J, *Clientelismo...*, p. 30.

²⁰⁹ De la Madrid, Ricardo Raphael: "Educación cívica para el blindaje de los derechos políticos de los beneficiarios de los programas sociales". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009, p. 296.

²¹⁰ Judisman, C., *Ciudadanía...*, p. 15.

²¹¹ Judisman, C., *Ciudadanía...*, p. 15.

delitos electorales funcionarán como complementos de garantía al mal uso que se dé los incentivos que tienen los intereses económicos y los partidos políticos para encontrar nuevas modalidades de compra, coacción y presión a los votantes.

En el combate a los esquemas clientelares es la ciudadanía la que tiene uno de los roles centrales; sin embargo es el único de los participantes en el proyecto que carece de una sólida organización y recursos tanto cognitivos, como políticos y económicos.

Serán los partidos políticos y los candidatos los actores directamente involucrados en la manipulación política de los programas sociales, pero al mismo tiempo los mayores obligados a guardar condiciones democráticas en la contienda electoral y los más obligados a cumplir con la transparencia y rendición de cuentas que exige la vida democrática en el que están llamados a ser los vigilantes del cumplimiento de las reglas del juego político al ser los propios participantes²¹².

En este contexto durante los periodos electorales somos testigos de que el Congreso de la Unión emite exhortos y forma comisiones para la vigilancia de los recursos públicos; el IFE exige a los gobiernos federales y locales que respeten la libertad del sufragio en todas sus manifestaciones; el TEPJF busca en sus sentencias proteger los derechos ciudadanos; la FEPADE persigue las conductas penales que tienen que ver con compra y coacción del voto; la Secretaría de la Función Pública practica auditorias del gasto social; la Auditoría Superior de Fiscalización de la Federación (ASF) audita los presupuestos públicos en esta materia; más sin embargo, no hay pruebas de que ello conduzca a un cambio radical en la forma de dirigir la política social²¹³.

Ahora bien, en función de la economía y el establecimiento de políticas públicas de bienestar social, es indispensable repensar la cuestión social en México en la lógica de la protección de los derechos humanos, sociales y políticos. En ese sentido, la discusión sobre la protección de los programas sociales ante su posible uso político-electoral debe abrir la discusión en torno a la cuestión social y cuestionarse si al no contar con instituciones diseñadas para la diversidad y la diferencia no se están desperdiciando capacidades y recursos al tratar de proteger políticas y programas que por su estructura y

²¹² Méndez de Hoyos, I., *El papel...*, p. 11

²¹³ Ackerman, J. y Sandoval, I.E., *Fiscalización...*, p. 45.

diseño, son susceptibles de ser utilizadas con fines electorales.

En este esquema proyectar una nueva política social implicará el reconocimiento de la existencia de una nueva cuestión social, dirigida a trazar como objetivos: a) la construcción de ciudadanía y b) la inclusión social.

En relación a la construcción de ciudadanía esto implica la edificación de una nueva generación de ciudadanos, que permita asumir con plenitud la agenda de los derechos humanos y sociales, y dé la posibilidad de exigir el tránsito de visiones de gobiernos que prestan servicios y proveen de algunos bienes²¹⁴.

Además, tejiendo la inclusión social, la construcción de una nueva ciudadanía social, deberá establecerse a partir de la base de la responsabilidad de sus obligaciones, así como el conocimiento pleno de sus derechos y de las capacidades para ejercerlos. Ello representará un verdadero blindaje a la libertad individual.

Finalmente queda pendiente la posibilidad de construir políticas para reducir la desigualdad y evitar que las brechas de exclusión sigan acrecentándose. Esto implica no sólo la construcción y la reasignación de atribuciones al Estado y a sus instituciones para regular al mercado y para construir mecanismos equitativos para la redistribución del ingreso.

Se trata de conformar mecanismos redistributivos que sean la base para una nueva política social que dé garantía integral de cumplimiento de un piso de derechos sociales básicos y que atempere los efectos negativos de la globalización en términos de apertura de peligrosas brechas hacia las desigualdades generadas por un mercado global y nacional que cada vez más está excluyendo a más personas, especialmente a los sectores más débiles de la economía.

Estos esquemas deberán estar acompañados de una modificación sustantiva para la asignación del gasto y el presupuesto a nivel federal, buscando evitar esquemas centralizados de operación de los principales programas para la superación de la pobreza y procurando que las entidades federativas y sobre todo los municipios amplíen su

²¹⁴ Fuentes, Mario Luis: "Normatividad y políticas de protección de los programas sociales". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, p. 27.

capacidad recaudatoria y su eficacia administrativa para administrar esas recaudaciones, así como las capacidades para el diseño y planeación de programas públicos de convergencia de recursos con miras a reducir la presión electoral en término de uso político de los programas sociales²¹⁵.

²¹⁵ Fuentes, M.L., *Normatividad...*, p. 29

PARTE CUARTA: ELEMENTOS SOCIALES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, GEOGRÁFICOS Y CULTURALES SOBRE EL CLIENTELISMO POLÍTICO Y LA COACCIÓN DEL VOTO EN MÉXICO

4.1 Datos y Metodología

Considerando la dificultad para contar con información precisa acerca del alcance de las políticas clientelares en México conviene realizar una aproximación a este fenómeno a través de las siguientes hipótesis probables: a) se trata de un fenómeno presente en México; b) los esfuerzos para erradicarla sólo lo han convertido de una práctica de gestación discreta; c) sus efectos impactan el resultado de las votaciones. Considérese además que no se trata de un fenómeno exclusivo de la federación, sino de también de las entidades federativas en el que se compagina el poder central que de facto se ejerce, con mayor o menor eficacia, en el modelo presidencialista y el poder centralizado que ejercen los gobernadores de los estados, quienes en algunos casos logran constituir verdaderos feudos de control político y clientelar.

Estos postulados encuentran un reflejo cuantitativo al analizar estudios contemporáneos sobre compra, coacción del voto y clientelismo electoral en México, en los cuales se identifica la presencia de este tipo de prácticas en las elecciones. Citando ejemplos concretos ha sido estudiado tratándose del proceso electora federal de 2000, en donde los fenómenos clientelares alcanzaron al 4.7% del total de electores; ello con base en la encuesta encomendada por el Instituto Federal Electoral a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Este mismo concepto fue contabilizado en un 11% según reflejó la encuesta de salida levantada por Consulta Mitofsky y al 26.1% en la encuesta transversal del Estudio de Panel de México.

En estos estudios resulta sintomático que el 5% de los votantes que participaron en la encuesta de Consulta Mitofsky revelaron haber recibido algún tipo de regalo mientras que el 14.7% de los participantes de la encuesta de Panel México 2000 manifestaron haber tenido algún género de estímulo material por parte de los partidos políticos, mismo que, de uno u otro modo se reflejó en la orientación del ejercicio del

sufragio de las personas en esta circunstancia²¹⁶. Ello hace notar que los partidos políticos buscan aproximarse al electorado con mecanismos que generen un grado de compromiso entre el beneficio recibido y el sentido de la emisión de sufragio; de ahí que en ocasiones –sin que existan pruebas efectivas al respecto pero si una sobrada suposición– este tipo de esquemas esté estrechamente relacionados con el grado de votación alcanzado por la fuerza política que los implementa.

El fenómeno no es diferente 10 años después. Durante el proceso electoral 2008-2009 Alianza Cívica A.C. concluyó en el estudio *Monitoreo ciudadano del uso de programas sociales en contextos electorales y de prácticas de compra y coacción del voto* que el 27.7% de votantes participantes en dicho proceso –de un universo de 34 millones de ciudadanos ello representa 9.5 millones– estuvieron expuestos a violentaciones de su libertad de sufragio a través de esquemas clientelares. Las áreas de mayor marginación fueron las más vulnerables a este tipo de presiones.

Ante estos datos el cuestionamiento central nos lleva a consultarnos porqué estas prácticas no han dejado de ser implementadas por los gestores y no rechazadas por la ciudadanía.

La respuesta al primer planteamiento viene dado por la necesidad de tejer un vínculo entre los partidos y los candidatos, por un lado, y los votantes por el otro, que se traduzca efectivamente en el voto. Respecto del segundo punto la respuesta se encuentra en dos elementos: a) la necesidad de las personas que los lleva a aceptar cualquier beneficio que se les otorgue de manera gratuita o que les permite conservarse en un *status quo* que se ve amenazado de no apoyar a una fuerza política determinada y b) no existe una ética social que descalifique el aceptar un premio, pago, dádiva, donación o servicio a cambio del voto. Ello tiene además por raíz que no se condena que el voto, en el cual se patentiza el ejercicio de la soberanía popular, se introduzca en el comercio. En este plano es válido considerar que una tradición clientelar generada por muchos años es difícil de ser evitada como mecanismo de acercamiento político; sin embargo no por ello los

²¹⁶ Datos citados por Wayne A. Cornelius, "La eficacia de la compra y coacción de voto en las elecciones mexicanas de 2000" en *Perfiles Latinoamericanos*, junio, número 020, FLACSO, DF, México, pp. 17 y 18

efectos que ella produce dejan de ser altamente perjudiciales para el transparente desarrollo de la sociedad democrática.

Bajo este contexto el presente apartado pretende realizar un acercamiento al problema abordado en este trabajo, buscando aterrizarlo en la realidad mexicana, aplicando para ello un modelo general de regresión múltiple, considerando estudiamos la posible relación entre varias variables independientes (predictorias o explicativas) y dependientes (criterio, explicación y respuesta) para la detección de interacciones que muestren los acontecimientos relativos al clientelismo político a partir del conocimiento de que estos fenómenos impactan en la comisión a delinquir en el tema electoral y que esto último representa un parámetro medible a través de los datos registrados en el Banco Central de Información de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

A través del modelo de regresión lineal se determinará qué fenómenos socioeconómicos, políticos, geográficos o culturales representan las principales causas de los diversos delitos electorales como parámetro de medición del clientelismo electoral.

El propósito de utilizar como herramienta para esta investigación el análisis econométrico tiene por objetivo obtener resultados significativos y ubicar las variables con mayor significancia en la comisión de delitos electorales en el sentido de que son variables que interpretan las funciones de las instituciones gubernamentales encargadas de administrar programas sociales vinculados con las políticas públicas que se implementan en el país. En este contexto debe advertirse que al no tratarse de una tesis de econometría las aplicaciones que se realizan con estos elementos únicamente alcanzan el grado de aproximación ejemplificativa.

Para los objetivos propuestos y dentro de las limitaciones señaladas se analizará la dependencia que mantienen algunas variables socioeconómicas en la comisión a delinquir en relación a los artículos 403, fracciones V y VI y 407 del Código Penal Federal; además colateralmente se utilizará en las regresiones el artículo 411. Dichas disposiciones regulan

Artículo 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

...

V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos²¹⁷.

VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.

...

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

I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

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

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

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

Artículo 411. Se impondrá de setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para Votar

Como se ha comentado el análisis cuantitativo se propone a través de la econometría²¹⁸ con base en un modelo lineal, el cual para nuestros fines de análisis se enfoca en la interpretación de los coeficientes con el fin de obtener resultados

²¹⁷ Este precepto se analiza considerando para recoger o hacerse acreedor al servicio que implica un programa social determinado es requisito indispensable presentar la Credencial para Votar con Fotografía.

²¹⁸ La econometría es el análisis cuantitativo de fenómenos económicos reales basados en el desarrollo simultáneo de la teoría y la observación. Samuelson P.A; Koopmans T.C. y Stone J.R.N. (1954). "Report of the evaluative comitee for econometrica". Estados Unidos: Econometrica, vol. 22, p. 141.

significativos para identificar elementos útiles para entender las situaciones clientelares que deben ser evitadas para buscar así fortalecer la democracia en el país.

El período de análisis que se abordará comprende datos anuales relativos al periodo 2006 de las 32 entidades federativas que componen la República Mexicana por lo que se cuenta exactamente con 32 datos en todas las variables. El paquete estadístico que se utiliza es el software econométrico denominado E-Views, en el cual se realizó la regresión, ello para simular matemáticamente la relación entre las variables utilizadas. Además se verificaron las pruebas de hipótesis relevantes a un nivel de significancia del 5 por ciento. Las variables que se utilizaron con sus respectivas unidades son las siguientes:

- (ARTCPF) Número de delitos electorales denunciados en 2006 relativos a los artículos 403 y 407, en la fracciones indicadas, del Código Penal Federal.

Fuente: Base de Datos de la Fiscalía Especializada para la atención de los Delitos Electorales, año 2006.

- (OPORTDES) Municipios, localidades y familias beneficiadas por el Programa Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa. Serie anual de 2000 a 2008.

Fuente: www.oportunidades.gob.mx. Consultada el 20 de marzo de 2011. 5:40. p.m.

- (VIVDA) Créditos ejercidos en vivienda por entidad federativa según tipo de programa, 1995, 2005 y 2006.

Fuente: CONAVI. Estadística de Vivienda. www.conavi.gob.mx. Consultada el 20 de marzo de 2011. 8:12. p.m.

- (ANALFABTAS) Mujeres y hombres analfabetas. Población de 15 y más años por entidad federativa según condición de alfabetismo y sexo. Años censales 2000 y 2005.

Fuente: Para 2005: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. II Censo de Población y Vivienda, 2005. Consulta Interactiva de Datos. www.inegi.org.mx. Consultada el 20 de marzo de 2011. 8:45. p.m.

- (TEL) Líneas telefónicas y densidad telefónica por entidad federativa. Serie anual de 1995 a 2008.

Fuente: Para 1995 a 2007: COFETEL. Dirección de Información Estadística de Mercados.

- (AGENCIAMP) Agencias del ministerio público del fuero federal por entidad federativa. Serie anual de 1997 a 2007.

Fuente: PGR. Dirección General de Planeación e Innovación Institucional. Dirección de Estadística.

- (AGENTEMP) Agentes del ministerio público del fuero federal por entidad federativa. Serie anual de 1997 a 2007.

Fuente: PGR. Dirección General de Planeación e Innovación Institucional. Dirección de Estadística.

Estas variables son representativas en el análisis de los actos susceptibles al clientelismo político al relacionarse con los programas sociales del gobierno federal, así como a la denuncia que se hace de la utilización de estos con tintes electorales. Como se ha comentado se eligió utilizar la variable de averiguaciones previas de los Artículos 403 y 407 del Código Penal Federal como dependiente, bajo el criterio de que su incremento o desaceleración, depende de las fluctuaciones y de los impactos de las variables independientes.

Cabe comentar que se estima que el año de estudio 2006 es el apropiado para realizar el análisis de todas las variables por entidad federativa, considerando para ello que se trata de un año significativo por ser periodo de elecciones presidenciales, incluyendo procesos federales de renovación del Congreso de la Unión. En este sentido se intuye que los resultados que arroje el modelo tendrán una similitud probable con las siguientes elecciones a celebrarse en el año 2012.

El interés de estudio de la variable independiente relativa a las familias beneficiadas del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades por entidad federativa para 2006 es elegida con el propósito de analizar que las entidades poseen una cierta vulnerabilidad en materia de desarrollo social, es decir, se plantea que las entidades que

tienen mayores concentraciones de grupos vulnerables serán las que cuentan con mayor incidencia en delitos electorales relacionadas con esquemas clientelares.

La variable correspondiente a los créditos ejercidos de vivienda por tipo de programa para el año 2006 es un indicador que mantiene viva la hipótesis de que en las zonas vulnerables, mientras mayor sean las casas obtenidas mayor será la tendencia a delinquir en materia electoral, bajo el panorama de que el otorgamiento de estas prestaciones pueden estar sujeto fácilmente a su intercambio por el voto. En cierto sentido es una negociación entre los que otorgan el financiamiento, que a su vez mantienen fines partidistas, con respecto a la población con necesidad de adquirir dicho beneficio, lo que los hace particularmente vulnerables a comprometer su voto.

El objetivo de análisis de la variable relativa a las mujeres y a los hombres analfabetas, en relación a los delitos electorales cometidos, es con el fin de corroborar la hipótesis de que las personas que no fueron a la escuela son más vulnerables a delinquir, algunas veces con consentimiento del delito y la mayoría de las veces no, ya que pueden comprometer su voto a un partido mediante promesa de dádiva, o en su defecto ser condicionados los programas sociales a favor de un partido político o candidato.

Ahora bien, el modelo de regresión también incluye una variable independiente que fortalece e incentiva en términos sociales la denuncia. En este tenor interesa el análisis de la variable de las líneas telefónicas y densidad telefónica por entidad federativa para el año 2006, por el hecho que una entidad cuenta con cierta infraestructura la cual se encuentra vinculada a la posibilidad de presentación de denuncias.

Las dos variables independientes utilizadas corresponden a las agencias y agentes del ministerio público federal por entidad federativa para el año 2006. El interés de este análisis es que estas variables están claramente vinculadas con la comisión de delitos electorales, máxime que los delitos electorales que analizamos afectan a las políticas públicas del país y la estructura de la democracia ya que éstas, representan elementos de infraestructura para la procuración de justicia en materia electoral²¹⁹.

²¹⁹ La técnica que se emplea es con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Al cumplirse los supuestos básicos junto con las propiedades de los estimadores se genera el mejor estimador

Se reitera que el interés de emplear las técnicas econométricas es con base en obtener conclusiones que analicen los fenómenos clientelares, la coacción del voto, así como la infraestructura para la denuncia y la procuración. Todo ello con el objetivo de contar con elementos de análisis de la problemática vigente para una mejor percepción de ésta así como para el posterior diseño de alternativas de remedio.

Una vez que se han identificado los fenómenos sociales, políticos y económicos, centrales a analizar interesa el pronóstico para el comportamiento de las elecciones federales del año 2012. Para ello se realizará una previsión con el método del suavizamiento exponencial, debido a que es el que se presta por los pocos datos con los que se cuenta. Esta metodología permite integrar y darle mayor ponderación a los datos más recientes, por lo que se puede lograr un pronóstico más certero.

El cálculo es realizado en Excel y se cuenta para ello con datos elementales para inferir los problemas clientelares y de compra del voto para los años 2011 y 2012, por lo que al aplicar esta metodología de series de tiempo con medias móviles nos podremos acercar a la realidad en la democracia mexicana. Este método es una técnica de media móvil ponderada²²⁰, por lo que las ponderaciones disminuyen exponencialmente y de esta forma se ponderan los datos más recientes.

En el pronóstico a realizar se busca identificar a la coacción del voto y al clientelismo político como elementos que fracturan el ejercicio del libre voto y alteran el orden democrático puesto que, de estar presentes, afectan la autonomía de los ciudadanos y no permiten que el voto se realice bajo los principios básicos de libertad, legitimidad y transparencia, afectando a la vez al estado del bienestar de la sociedad mexicana.

lineal insesgado, el cual se conoce como el Teorema de Gauss-Markov. Las variables de estudio se expresan a través del siguiente modelo lineal:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_{t-1} + U_t$$

²²⁰ La media móvil ponderada se utiliza cuando se presenta una tendencia, en donde los datos anteriores tienen importancia ponderada. A su vez las ponderaciones se basan en la intuición y análisis de

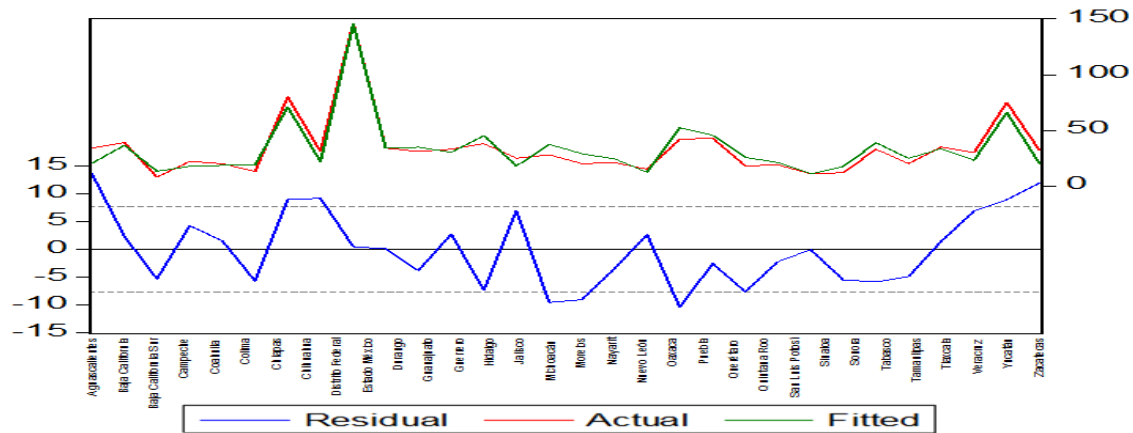
a. Estimación

La tarea de evaluación del proceso electoral de las elecciones federales 2006 promueve una investigación sobre las condiciones del voto libre y secreto de las elecciones de ese año. A pesar de los numerosos cuestionamientos que se han hecho en relación a la persistencia de las prácticas clientelares, poco se conoce en el ámbito nacional sobre su magnitud, por lo que en la presente estimación se busca otorgar mayor interpretación, y en este sentido se representa en la siguiente ecuación:

Ecuación 1, modelo lineal

$$\begin{aligned}
 \text{ARTCPF} = & 16.22 \beta_0 + .656 \text{OPORTDES} + 0.6196 \text{VIVDA} + 0.018 \text{ANALFABTAS} \\
 & (4.80) \quad (6.94) \quad (4.34) \quad (3.006) \\
 & 0.0016 \text{DENSIDTEL} + 14.28 \text{AGENCIAMP} + 16.47 \text{AGENTEMP} + 18.22 \text{DUMMY} \\
 & (6.67) \quad (2.89) \quad (3.18) \quad (-2.32)
 \end{aligned}$$

**Gráfica 3, ajuste del modelo estimado
Periodo 2006**



$R^2 = .937$	$R^2 - A = .917$	DW = 1.57	J-B = 1.52 (0.46)	LM (1) = .456 (.640)
ARCH (1) = .275 (.751)	ARCH (2) = .2134 (.885)	WHITE (N.C) =.700 (.7387)	WHITE (C) = 1.99 (.06557)	RESET (1) = 3.34 (.8174)

Fuente: Gráfico y datos obtenidos del software econométrico denominado E-views en la estimación realizada.

datos previos, por lo que los datos más recientes suelen ponderarse con mayor peso y de esta manera lograr proyectar siguientes periodos.

En esta regresión todas las variables de estudio son significativas a un nivel del 5 por ciento de significancia –véase pruebas de hipótesis en apéndices-. Cabe señalar que se introdujo al modelo una nueva variable denominada “*dummy*”, debido a que el modelo así lo requería para el Distrito Federal y en parte el Estado de México, por lo que para estas entidades se observa un cambio estructural, el cual se explica con el argumento de que son las dos entidades con mayor denuncia en la incidencia de los delitos electorales en relación a los demás estados de la república.

La variable (OPORTDES) del Programa Desarrollo Humano Oportunidades mantiene una relación directa con las denuncias de las personas por los delitos electorales cometidos y una probabilidad de significancia del (0.0000) a un nivel del 5 por ciento. Significa que a mayor número de personas beneficiadas por el programa social Oportunidades, mayores son los delitos electorales denunciados al afectar la libertad de ejercicio de los derechos otorgados por los programas sociales. Este hecho confirma la hipótesis que señala que las entidades con mayores concentraciones de grupos vulnerables tienen mayor incidencia en delitos electorales relacionados con conductas clientelares.

La siguiente variable (VIVDA) de los créditos ejercidos en vivienda por entidad federativa según tipo de programa, claramente con una significancia del (0.0003) a un nivel del 5 por ciento, indica una relación positiva con las denuncias en materia de la comisión electoral. No cabe duda que este método de compra del voto ha sido uno de los más utilizados en los últimos tiempos formando una nueva modalidad en el nuevo clientelismo político. La adquisición de inmuebles en ciertos sectores vulnerables a cambio de un control político y electoral es un fenómeno socioeconómico y cultural que es necesario atender a la brevedad buscando así procurar el bienestar social.

La variable (ANALFABTAS) correspondiente a las mujeres y hombres analfabetas mantiene una relación positiva con los delitos electorales con una probabilidad del (0.0065) en un nivel del 5 por ciento de significancia. Esta variable indica que tiene un impacto importante en el número de denuncias de delitos electorales. Sin embargo, es posible observar una relación en ambos sentidos. Por un lado, un mayor número de personas que no asisten a la escuela es un factor que genera menos

oportunidades para la población lo que la hace susceptible a ser beneficiaria de programas sociales y esto a la vez la hace vulnerable a ser sujetos de delitos electorales relacionados con plataformas clientelares. En el otro sentido, un alto número de alumnos inscritos y de mujeres y hombres que sí fueron a la escuela puede ser un indicador de mayores niveles de educación en cierta entidad y por lo tanto mayores posibilidades de denuncia. Por lo tanto a mayor número de personas que fueron a la escuela, mayores son los delitos denunciados, y a mayor número de personas beneficiadas por el Programa Social Oportunidades, mayor es la comisión electoral a delinquir.

La variable (TEL) relativa a las líneas telefónicas y a la densidad telefónica por entidad federativa, mantiene una relación directa con la comisión electoral, y una probabilidad de significancia del (0.0000) a un nivel del 5 por ciento. A partir de la interpretación es posible señalar que las entidades federativas que tienen mayor infraestructura en términos de telefonía fija tienen mayores posibilidades de presentar denuncias en materia electoral, y de esta manera generar características necesarias para que una entidad facilite a su población la presentación de denuncias de delitos electorales, por lo que mientras mayor es la densidad telefónica de una entidad federativa, mayores son los delitos electorales denunciados.

Las variables (AGENCIAMP) y (AGENTEMP) que corresponden a las agencias y agentes del ministerio público mantienen probabilidades de significancia de (0.0084) y (0.0043) a un nivel del 5 por ciento. Mientras más agentes y agencias del ministerio público federal se tengan, mayores serán las denuncias de delitos electorales. Asimismo, ya que las denuncias de delitos electorales son inicios de averiguaciones previas, resulta claro que a mayor número de averiguaciones previas registradas, mayor será el número de denuncias de delitos electorales. Sin embargo, es posible señalar que estos resultados evidencian la necesidad de la presencia de autoridades en materia de procuración de justicia electoral para que los números de denuncias sean más altos. Ello no prejuzga la eficacia de la denuncia en sí misma.

La variable dummy es significativa en (0.0298) al 5 por ciento de significancia, lo que se traduce en mayores delitos electorales cometidos para el Distrito Federal y el Estado de México. La interpretación de esta variable señala que en estas entidades existe

mayor número de denuncia y que son las zonas a las que hay que prestar atención en temas relativos a conductas clientelares. Sin embargo, no se deja aún de lado que en otras zonas vulnerables de la república como lo es el Estado de Chiapas y de Oaxaca este presente el condicionamiento de programas sociales, lo cual es difícil de identificar por la falta de infraestructura para la denuncia y la procuración que existen en esas zonas. Esta variable dummy la podemos observar como la corrección de un cambio estructural en el modelo realizado por el mayor número de denuncias para el Distrito Federal y el Estado de México, por lo que en el modelo econométrico adquiere el valor de 1.

En términos generales se ha realizado una aproximación econométrica que permite interpretar, someramente, las variables que pueden ser explicativas del fenómeno delictivo electoral, y focalizar los esfuerzos de prevención del delito con el fin de asegurar mayor bienestar en el Estado que conformamos en el país. En este contexto la educación se presenta como una de las variables preponderantes ya sea a través de la infraestructura educativa como en el caso de las tasas de inscripción, por lo que fomentar el aumento de actividades que promuevan las tareas educativas es una forma más de promover el aumento de la denuncia y la disminución de los delitos electorales, siempre con el objetivo de no afectar la estructura democrática en México.

Resulta evidente que uno de los puntos más vulnerables para la comisión de delitos electorales es el esquema de programas sociales focalizados del gobierno federal. Al crear programas sociales que distinguen entre beneficiarios y no beneficiarios se crea un incentivo para obtener algo a cambio del beneficio que se está entregando, situación que no sucedería si el apoyo fuera universal. Dado que este es un punto importante y a sabiendas que durante las campañas los partidos utilizan estos argumentos durante los eventos, es importante que las instituciones gubernamentales encargadas de asegurar la democracia en el país, generen una dinámica de trabajo con los partidos políticos y cuya énfasis gire en torno al momento de las entregas de beneficios de programas sociales o durante los mítines de campaña.

Por otro lado con el fin de fomentar la cultura de la denuncia como freno al clientelismo político, se deben fomentar estrategias de desplazamiento de personal ministerial y de módulos de atención a determinadas entidades vulnerables.

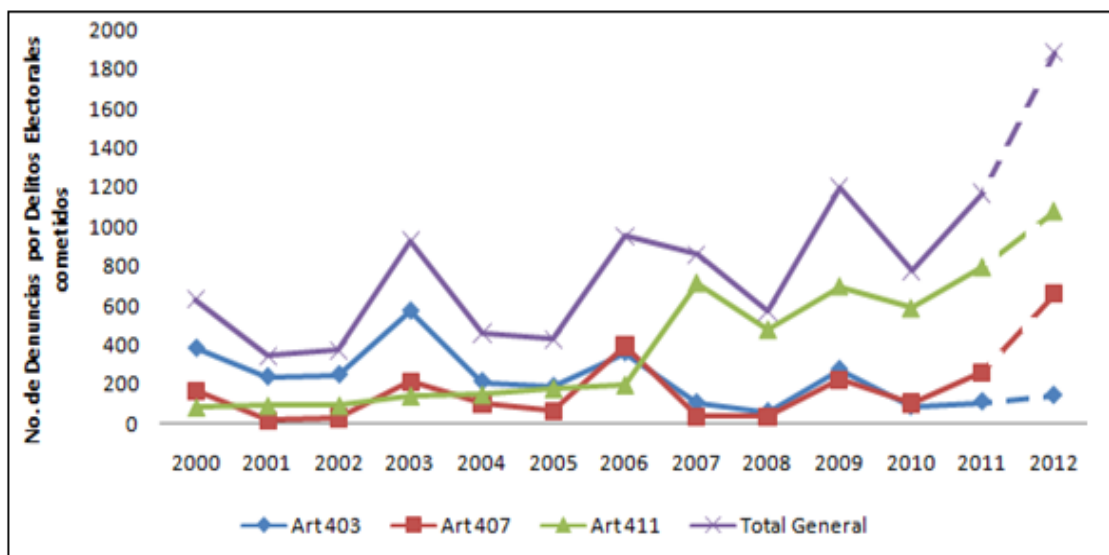
Estos resultados pretenden ser una base para el trazado de lineamientos respecto a la manera en la que se pueden desplazar mayores recursos a aquellas entidades con mayor vulnerabilidad a delitos electorales. En este sentido es necesario fortalecer los niveles de infraestructura en telefonía fija y en el traslado de agencias y agentes del ministerio público federal.

4.2. Proyección colateral

Con el propósito de obtener los pronósticos de los periodos 2011 y 2012 se utiliza el método del suavizamiento exponencial, ya que permite hacer proyecciones con una cantidad reducida de datos. Lo anterior se debe a los números con los que cuenta la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales –nuestra fuente de datos-, por el hecho de estar en cifras anuales y sólo contar con 10 datos que abarcan del periodo 2000-2010.

El análisis de este estudio consiste en observar los periodos en los que hay mayor incidencia delictiva en el tema electoral. De acuerdo con la gráfica 4 se aprecia que es en el año 2002-2003 después de las elecciones celebradas en el 2000, cuando se registraron mayores denuncias. Por su parte se muestran otros dos eventos atípicos característicos de la incidencia delictiva en materia electoral en tiempos de elecciones para los años 2006 y 2009. El primero por las pasadas elecciones presidenciales y el segundo debido a las elecciones celebradas en 16 estados de la república. (Véase gráfica 4).

**Gráfica 4, Total de delitos electorales por artículo 403, 407 y 411
Periodo 2000-2012**



Fuente: Elaboración propia con apoyo de la base de datos de la FEPADE.

De esta forma los datos de los delitos electorales referentes al periodo 2000-2010 registran la cifra de 7 mil 504 delitos. Se pronostica que para el 2011 la cifra de delitos registrados aumentará en aproximadamente mil 167 y para el año 2012 en mil 881 llegando a un registro de aproximadamente 10 mil 500 delitos.

Con estos pronósticos obtenidos se intuye que se incremente una vez más la comisión a delinquir en materia electoral para las siguientes elecciones que se llevarán a cabo en el año 2012, lo que implica necesariamente la explotación de estructuras clientelares.

CONCLUSIONES

Las condiciones propicias al clientelismo que se generan a partir de las malas condiciones de vida de extensos sectores de la población, a la par del modelo de estado del bienestar mexicano que ha instrumentado políticas sociales para atender esta problemática en México, hacen indispensable instrumentar acciones en al menos el ámbito de lo económico, con más desarrollo que se traduzca en mejores oportunidades, menos desigualdad y pobreza; en lo social para dotar a la ciudadanía de mayores competencias que le permitan una participación más efectiva en la protección de los programas sociales, y en lo político, contribuyendo a crear las condiciones para una competencia electoral justa, equitativa, transparente que haga efectiva la alternancia y pluralice los espacios de intermediación partidista y limite las prácticas clientelares.

A partir del escenario que se describe en los capítulos que preceden este apartado es claro que en México necesitamos entendimientos más profundos de sus contextos institucionales y culturales, que nos llevan a la importancia de precisar el modelo de estado de bienestar, para a la par de procurar los derechos sociales, proteger que los procesos de los programas no se usen para la compra y coacción del voto.

Esto involucrar atender a las estructuras de acceso, permanencia y salida, dentro del ciclo de las políticas públicas de desarrollo social. En función de la compra habrá que evitar fenómenos favorecedores del intercambio de beneficios materiales y servicios por votos, lo que da pie a esquemas clientelares.

El uso político de los recursos públicos, en particular de los programas sociales, es, en sí misma, una amenaza para la democracia y la equidad. Y lo es, porque los gobernantes electos, al no responder a las demandas sociales, sino a intereses particulares rompen la cadena de la rendición de cuentas.

En este sentido, con base en la hasta ahora escasa evidencia sobre la verdadera magnitud y naturaleza del clientelismo político actual, el mejor escenario parecería ser la extinción del monopolio de la intermediación como mecanismo de atemperamiento de las prácticas clientelares, aunado a extensas campañas de información sobre que los programas sociales son un derecho y no una concesión.

Ello implica el buscar garantizar la pluralidad en los servicios de gestión y trabajar a la vez en varios frentes para buscar evitar el clientelismo en tanto intercambio de votos por favores.

Bajo estos escenarios se estima idóneo el procurar que la asignación de recursos sea contracíclica a los procesos electorales, esto es que se evite que haya coincidencia en los calendarios electorales, con las decisiones de política pública de gasto social, incluyendo las precampañas electorales.

Además de ello es especialmente relevante buscar que los programas sociales sean efectivos en sus resultados, pues en la medida en que se tenga una población menos dependiente a sus apoyos y con mayor nivel de igualdad, será más difícil que esta sea víctima de cualquier forma de clientelismo.

En específico, en cuanto al problema de la compra y coacción del voto parece ser más efectivo combatirlo 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 prebendas y beneficios materiales.

Esto es claro considerando que en la actualidad la conducta punible es la oferta clientelista, no la demanda, ello bajo la consideración de que no se debe sancionar la pobreza, móvil que en muchos casos inclina a las personas a aceptar compromisos clientelares y vender su voto a cambio de favores.

Sin embargo, también debe reconocerse que los valores democráticos han penetrado incluso en las zonas marginadas y de pobreza extrema, por lo que no debe dejarse de lado el compromiso de formación cultural, educación, promoción cívica y de información política para reforzar las conductas políticas independientes.

En este compromiso los estados y municipios deberán mejorar sus parámetros de seguridad jurídica, transparencia y conocimiento anticipado de la disponibilidad de recursos, además de buscar conservar las economías presupuestales generadas, mismas que orientarán también al gasto social.

No se soslaya el hecho de que para que la protección de los programas sociales sea efectiva se requieren cambios culturales notablemente entre los funcionarios públicos, dirigidos hacia un reforzamiento de la ciudadanía integral.

Además, ante la amenaza del clientelismo, o cualquier forma de manipulación política de los programas sociales en, o fuera de, contextos electorales, es indispensable contar con procedimientos institucionales y de política pública que eviten su irrupción y sus devastadores efectos en la vida democrática nacional.

Ello implica conjugar la normatividad presupuestal –Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presupuesto de Egresos de la Federación– de transparencia –Ley de Acceso a la Información Pública– y social –Ley general de Desarrollo Social, Ley General de Educación, Ley de Salud, entre otras normas– en aras de establecer panoramas legales más precisos que sin burocratizar los procedimientos permitan un más efectivo resguardo democrático para el goce y disfrute de los derechos sociales, como espacio de materialización de las libertades civiles.

En este contexto el intercambio clientelista encuentra en el secreto del voto y en su vigilancia adecuada un obstáculo importante para realizarse, lo que institucionalmente requiere esfuerzos de las instancias encargadas de administrar los programas sociales, la administración pública, los organismos procuradores de justicia y los órganos judiciales, tanto a nivel federal como local.

En aras de proteger los recursos públicos que cubren los derechos sociales a que tienen derecho los ciudadanos mexicanos el Congreso de la Unión ha creado recurrentemente comisiones especiales separadas para investigar el uso de fondos federales durante las elecciones así como ha emitido exhortos buscando que las instancias de gobierno se abstengan de hacer un uso político del presupuesto, especialmente en materia de desarrollo social. Sin embargo sus resultados son limitados a contextos electorales de poco alcance, máxime que la legislación electoral es insuficiente.

Se trata más bien de buenas intenciones que no concretan resultados amplios. Ello ocurre pues el problema tiene otra raíz más profunda, esto es las condiciones de desigualdad que imperan en nuestro país y que reclaman una pronta solución.

Son indispensables también realizar campañas de educación de funcionarios al respecto, así como en los empresarios, organizaciones civiles y medios de comunicación, buscando abarcar todos los sectores de la sociedad. El reforzamiento en la esfera pública de estos debates son convenientes y por tanto justificantes de un esfuerzo continuo.

A partir de ello las recomendaciones que se establecen para guardar el buen funcionamiento del modelo de desarrollo social en México tienen que ver con las siguientes acciones:

- a. Revisar el ciclo de políticas públicas en torno al modelo de estado del bienestar en términos de eficiencia, eficacia y fortaleza institucional.
- b. Mantener y mejorar la comunicación de los programas sociales con los beneficiarios.
- c. Incrementar el acceso a la información y la difusión de los mecanismos de quejas y denuncias: mayor comunicación de los programas existentes, y de los modos de obtener información acerca de los derechos.
- d. Reforzar los mecanismos de control tradicionales de los derechos sociales, aunado a mejorar los instrumentos de defensa ciudadana de sus derechos.
- e. Fomentar la participación y vigilancia ciudadana de los programas sociales, especialmente entre los beneficiarios.
- f. Mejorar la difusión sobre los mecanismos de presentación de quejas o denuncias en los programas sociales así como de los mecanismos de protección de los mismos.
- g. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas en los programas sociales.
- h. Fomentar el blindaje electoral, esto es las estrategias, mecanismos y procesos contruidos en la operación de los programas focalizados, para impedir que las personas, familias o comunidades que reciben el programa, puedan ser inducidas a votar por uno u otro partido o candidato, por parte de las instancias correspondientes, mismas que asumirán la obligación de dar una mayor difusión de los mecanismos que tienen para presentar una denuncia.

- i. Acentuar los mecanismos para garantizar un acceso equitativo a los programas sociales.
- j. Reforzar la atención y la difusión de información sobre los programas y sus mecanismos de protección entre los beneficiarios con menor escolaridad.
- k. Reforzar la atención y la difusión de información sobre los programas y sus mecanismos de protección y sus derechos políticos y sociales entre las poblaciones con menor ingreso.
- l. Liberar recursos para programas prioritarios, en el marco de la racionalización de recursos hacia una verdadera mejoría de los resultados de los programas sociales.
- m. Solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- n. Contribuir a consolidar la confianza de la sociedad, elemento requerido para la fortaleza de todo gobierno. En este plano la transparencia y la rendición de cuentas no serán entendidos como una obligación ineludible con la sociedad a la que sirven.
- o. Controlar los padrones beneficiarios sobre programas sociales y obras públicas.
- p. Mejorar la calidad de los servicios educativos y de salud por medio del poder de los clientes.
- q. Empoderar a los sectores más desprotegidos en términos de desarrollo económico en su interacción directa con los proveedores de servicios como mecanismo facilitador de la rendición de cuentas en lugar de trabajar en esta materia por medio de instituciones políticas representativas cuya influencia sobre el funcionamiento real del aparato administrativo del Estado es limitada.
- r. Establecer mecanismos eficientes de coordinación con las entidades federativas en relación con los programas sociales.
- s. Potenciar la tutela que hacen los titulares de los derechos sociales, lo cual ocurrirá en tanto tengan suficientes elementos de conocimiento sobre cuáles son y cuál es el papel del Estado en función de ellos.

APÉNDICE 1²²¹

Como ejemplo referente al uso de programas sociales con fines clientelares se cita a continuación dos casos ejemplificativos en la realidad mexicana contemporánea que motivaron una denuncia de carácter penal.

“MANOS SUCIAS DEL PAN”

El dos de febrero de 2006 Arnulfo Montes Cuen, dirigente de la Federación de Productores Agropecuarios, Forestales y Pesqueros (FENPA) se negó a transferir a cuentas de diputados federales panistas 55 millones de pesos que la SEDESOL había aprobado como ayuda a la vivienda rural. Esta situación fue denunciada ante la PGR, la Contraloría interna de SEDESOL y la Secretaría de la Función Pública.

Tres días después de la solicitud de que Arnulfo Montes transfiriera los 55 millones de pesos, fue detenido por agentes vestidos de civil que lo trasladaron a una cárcel en Sonora con motivo de una denuncia promovida en su contra en 2003 por un presunto despojo. Le cobraron dos millones de fianza para salir libre. Cuando se dirigió a cobrar a la SEDESOL los primeros 27.5 millones de pesos, de los 55 asignados se dio cuenta que los recursos había sido asignados a otra organización: Huehuetépetl Comunitaria A.C. y no a la suya (FENPA).

Huehuetépetl Comunitaria A.C. es una organización con rasgos poco claros, con domicilio fiscal en un departamento abandonado de la Colonia Roma. En rueda de prensa los dirigentes de Huehuetépetl Comunitaria reconocieron que ellos nunca solicitaron los recursos, que se los ofreció un diputado panista y que además no contaba con la capacidad operativa para distribuir el monto asignado, por lo que otros operadores – panistas- se encargaron de esta tarea. De ello se presumió por algunos actores y medios

²²¹ Reveles, José, *Las manos sucias del PAN. Historia de un atraco multimillonario a los más pobres*, Temas de hoy, México, 2006 y fuentes diversas.

de comunicación que el dinero fue desviado a las campañas del PAN. En cuanto al uso de los recursos se estima que estos fueron desviados a la campaña presidencial de 2006.

Estos hechos fueron denunciados el 24 de mayo de 2006 en la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, en donde se dio inicio a la indagatoria 268/FEPADE/2006, con motivo del de la recepción del oficio suscrito por el Lic. Alejandro Morales Juárez, Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, quien remitió escrito de denuncia y ampliación de la misma, formulada por Arnulfo Montes Cuén, Representante Legal de la Asociación Civil denominada “Federación Nacional de Productores Agropecuarios, Forestales y Pesqueros” (FENPA A. C), donde se señala que funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social y Diputados Federales del Partido Acción Nacional desviaron recursos del Programa de Vivienda Rural 2005, por un monto de \$54,993,243.00 (cincuenta y cuatro millones novecientos noventa y tres mil doscientos cuarenta y tres pesos 00/100 m.n.) para ser utilizados en la campaña del candidato a Presidente de la República del señalado partido. Al respecto, por falta de elementos, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales determinó, en el 2008, el no ejercicio de la acción penal.

“INSTITUTO POBLANO DE LA PRODUCTIVIDAD”

Rafael Alejandro Micalco Méndez, refirió que el Director del Instituto Poblano de la Productividad Competitiva, violó disposiciones legales por prestar apoyo y servicios al Partido Revolucionario Institucional, a través de recursos de orden público destinados al fomento de las actividades económicas, ofreciendo apoyos gubernamentales a cambio del voto.

Con base en esta denuncia se ejerció acción penal dentro de la averiguación previa 054/FEPADE/2009 en contra del Director General del Instituto Poblano de la Productividad Competitiva, Gabriel González Molina, por su probable participación en la comisión del delito previsto y sancionado en el artículo 407 fracción III del Código Penal Federal (hipótesis relativa al servidor público que destine de manera ilegal bienes que

tenga a su disposición en virtud de su cargo, tales como inmuebles, al apoyo de un partido político).

“FELIPE CALDERÓN Y BEATRIZ ZAVALA”

El 29 de agosto de 2007, se inició en la Fiscalía Especializada la averiguación previa que nos ocupa 727/FEPADE/2007, en virtud de haberse recibido escrito de denuncia por parte de los diputados federales del Partido de la Revolución Democrática Gerardo Villanueva Albarrán, Ramón Pacheco Llanes y Faustino Soto Ramos, quienes resaltaron que: tuvieron conocimiento que en el Estado de Michoacán se condicionan los programas sociales del Gobierno Federal a los que pretenden ser beneficiarios, obligándolos a que voten por los candidatos a diversos cargos de elección popular del Partido Acción Nacional.

Asimismo, denunciaron que habitantes de diversas poblaciones del Estado de Michoacán beneficiarios de los programas y de que han sido advertidos por funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social federal, que ante la proximidad de las elecciones en el Estado de Michoacán, a verificarse el 11 once de noviembre de 2007, les será recogida la credencial de elector, con el fin evidente, de que quienes no simpaticen con los candidatos del Partido Acción Nacional (PAN), no puedan votar. En esta averiguación previa se decretó el no ejercicio de la acción penal al no considerarse integrados los elementos probatorios suficientes para acreditar el dicho denunciado.

“REPARTO DE ÚTILES ESCOLARES”

De acuerdo a la información dada a conocer públicamente por diversos medios de comunicación, en particular por el periódico “La Crónica”, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, estaría condicionando los beneficios de programas de útiles escolares 2007, a cambio de la entrega de la copia de la credencial de elector, ello orientado a fines partidistas para los procesos electorales que se desarrollan en la capital

mexicana. Con estos antecedentes se inició la averiguación previa 575/FEPADE/2008 en donde se obtuvo de los denunciados, la ratificación de su escrito de denuncia; sin embargo de ella no se desprendieron datos que llevaran al ejercicio de la acción penal.

APÉNDICE 2

ANEXOS DEL MODELO ECONOMÉTRICO

Regresión

Dependent Variable: ARTCPF

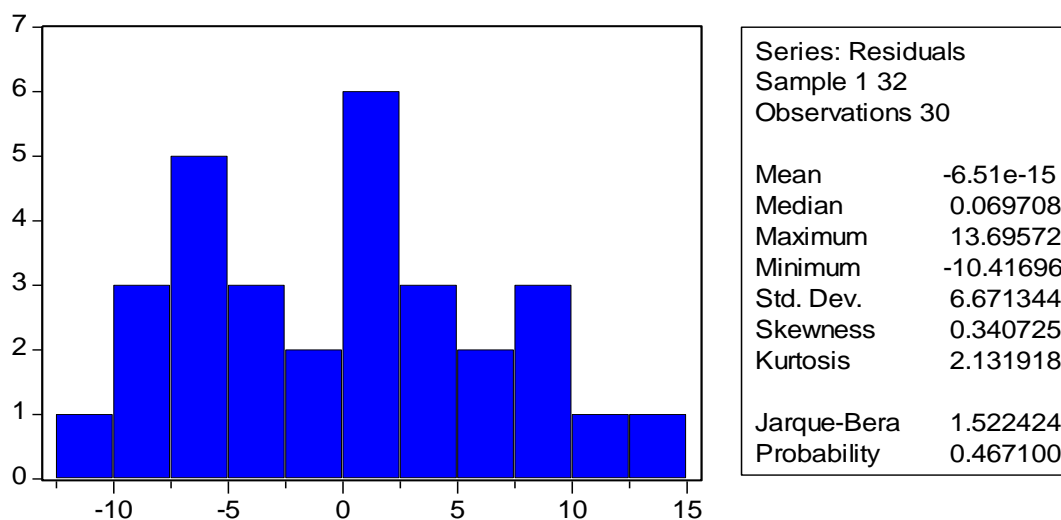
Method: Least Squares

Sample: 1 32

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	16.22162	3.37424	4.807489	0.0001
OPORTDES	6.56E-05	9.45E-06	6.942508	0
VIVDA	0.619654	0.142586	4.345833	0.0003
ANALFABTAS	-1.86E-05	6.19E-06	-3.006316	0.0065
DENSIDTEL	0.000169	2.54E-05	6.66254	0
AGENCIAMP	14.28102	4.936861	2.892733	0.0084
AGENTEMP	-16.4755	5.172992	-3.184908	0.0043
DUMMY	-18.22674	7.842922	-2.323973	0.0298
R-squared	0.937202	Mean dependent var		33.6
Adjusted R-squared	0.917221	S.D. dependent var		26.622
S.E. of regression	7.65951	Akaike info criterion		7.132952
Sum squared resid	1290.698	Schwarz criterion		7.506604
Log likelihood	-98.99427	F-statistic		46.9043
Durbin-Watson stat	1.373092	Prob(F-statistic)		0

Fuente: Elaboración propia, realizada con datos obtenidos del software econométrico denominado E-views

Prueba de normalidad en los errores



Fuente: Gráfico obtenido del software econométrico denominado E-views.

Prueba de heterocedasticidad

White Heteroskedasticity Test:

F-statistic	0.700124	Probability	0.73874
Obs*R-squared	10.87772	Probability	0.62106

Fuente: Elaboración propia, realizada con datos obtenidos el software econométrico denominado E-views.

Prueba de autocorrelación

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:

F-statistic	0.456045	Probability	0.640214
Obs*R-squared	1.308464	Probability	0.519841

Fuente: Elaboración propia, realizada con datos obtenidos el software econométrico denominado E-views.

Prueba de estabilidad en el modelo –Ramsey-

Ramsey RESET Test:

F-statistic	3.342685	Probability	0.081746
Log likelihood ratio	4.431268	Probability	0.035286

Fuente: Elaboración propia, realizada con datos obtenidos el software econométrico denominado E-views.

FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, John y Sandoval, Irma, E., "Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio" en: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Antologías de Política Pública* Vol. 3; Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.); Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, pp. 15-72.
- Alsop, Ruth (coord.), "Empowerment and Institutional Change: Mapping "Virtuous Circles" of State-Society Interaction," en: *Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections*, World Bank, Washington, 2004
- Ansolabehere y Del Tronco, *Guía de políticas públicas comparadas*, FLACSO, México, 1999, pp. 1-32.
- Aparicio, Ricardo: "La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000". En *Perfiles Latinoamericanos*, junio, número 020, México, pp. 79 a 99.
- Audelo Cruz, Jorge: "¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática". En *Estudios sociales*. Vol. XIII. número 24. Julio-diciembre de 2004, Hermosillo, Sonora, México, pp. 123 a 142.
- Aziz Nassif, "1991: las elecciones de la restauración", en Alberto Aziz Nassif y Jaqueline Peschard (coord.), *Las elecciones federales de 1991*, México, UNAM-Porrúa, 1992.
- Babé, Lluís, *Curso de introducción a la economía*, Labor Universitaria, Barcelona, 1993.
- Barquín Álvarez, Manuel: "La reforma electoral de 1986-1988" en *México. Retrospectiva y análisis*, Sistemas, n. 6.
- Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna: "Políticas Públicas y Desarrollo", en Carlos E. Massé y Eduardo Sandoval (coords.) *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense y Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1995.
- Carmagnani, Marcello. (coord.), *Federalismo latinoamericano: México/Brasil/Argentina*, México, Colegio de México-FCE, 1996.
- Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, México, Miguel Ángel Porrúa Editorial, 1991.
- Carrillo Huerta, Mario M.: "El clientelismo y la orientación del voto en la alternancia: el caso de los municipios de México (1989-1997)". En: *El cotidiano*. julio-agosto, año/vol 21, número 128, UAM, México, pp. 7 a 16.
- Casar, María Amparo: "Legislatura sin mayoría: cómo va el score", en *Nexos*, n. 265, enero, México, 2000.

Código Penal Federal.

- CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, 2008.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la Medición Multidimensional*, México, Diciembre 2009.
- Cordera Campos, Rolando y Cabrera Adame, Carlos Javier (coords), *La política social en México: tendencias y perspectivas*, UNAM, México, 2007.
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia, *Las políticas sociales de México al fin del milenio: descentralización, diseño y gestión*, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- Córdoba, Arnaldo, *Ideología de la Revolución Mexicana*, Era, México, 1973.
- Cornelius, Wayne A: "La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas de 2000". En: *Perfiles Latinoamericanos*, junio, número 020, México, pp. 11-31.
- Corrochano, David H.: "El clientelismo posmoderno". En *Perfiles latinoamericanos*, junio, número 20, FLACSO, México, pp. 131 a 156.
- Cortés Cáceres, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Vera Llamas, Hadid, Székely Pardo, Miguel, *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, SEDESOL, México, 2002.
- Courtis, Christian: "Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Cross Beras, Julio, A, *Sociedad y desarrollo en República Dominicana. 1844-1899*, INTEC, Santo Domingo, 1984.
- De la Madrid, Ricardo Raphael: "Educación cívica para el blindaje de los derechos políticos de los beneficiarios de los programas sociales". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.
- Del Castillo, G y Méndez, I.: *Guía de políticas públicas comparadas. Segunda parte*, FLACSO, México, 2008.
- Del Pozo, Blanca Elena y Aparicio, Ricardo. *Estudio sobre la participación las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000. Una aproximación a la magnitud de la inducción y la coacción del voto*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto Federal Electoral, México, 2001.
- Dieterlen, Paulette, "Paternalismo y estado de bienestar", en *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 5 (1988), pp. 175 a 194.
- Dieterlen, Paulette, *Ensayos sobre justicia distributiva*, Fontamara, México, 2001.
- Domínguez I., Jorge: "The transformation of Mexico's electoral and party system, 1988-97", en Jorge I. Domínguez y Alejandro Poiré (ed.), *Toward Mexico's democratization: parties, campaigns, elections and public opinion*, USA, Routledge, 1999

- Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 5ª edición, 1970.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1993): *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Valencia, Ediciones Alfons El Magnanim, Institució Valenciana d'Estudis i Investigació.
- Esteban, Joan y Ray Debraj: "On the measurement of polarization", en *Econometría*, vol. 62, n. 4, España, 1994
- Evans, Peter (1996) "El estado como problema y como solución" en *Desarrollo Económico*, Nro 140, enero-marzo, Buenos Aires.
- Evolución del Gasto social 2003-2010*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados. 2010.
- Federales en el Contexto de las Elecciones de Julio de 2006, México.
- Filgueira, F. (1997): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, Bryan Roberts Ed., FLACSO, San José de Costa Rica.
- Fix-Zamudio, H. "Algunas reflexiones sobre el principio de la división de poderes en la constitución mexicana", en VV. AA., *Memorias del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Tomo I y Tomo II, México, IJ-UNAM, 1987
- Flora, P. y Heidenheimer, A. (eds.), *The development of Welfare States in Europe and North America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Fox, Jonathan y Haight, Libby: "El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.
- Fuentes, Mario Luis: "Normatividad y políticas de protección de los programas sociales". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD-México, 2007.
- Fundar Centro de Análisis e Investigación. *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales*. México, 2006.
- Gómez Álvarez, David: "La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de los contextos electorales". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.
- Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.
- González Alcantud, José A, *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*, Antrophos, 1997.

- González de la Fuente, Iñigo. "Quien no tranza, no avanza": una aproximación etnográfica al clientelismo político en México". En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, (en línea), Coloquios, 2007, Puesto en línea el 05 enero 2007. URL : <http://nuevomundo.revues.org/3191>.
- Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: "Sistemas de rendición de cuentas. De la teoría a la práctica concreta: Los casos de México y Argentina". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.
- Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John. *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Hernández Chávez, A. (coord.), *Hacia un nuevo federalismo*, México, FCE, 1996.
- Hernández F, Daniel; Orozco C, Mónica y Vázquez B, Sirenia, *La focalización como estrategia de política pública*, SEDESOL, México, 2005.
- Hernández Franco, Daniel y Orozco Corona, Mónica: "Métodos de focalización en la política social en México. Un estudio comparativo". En *Economía mexicana*, Nueva Época, vol. XVII, núm. 1, primer semestre de 2008.
- Hevia de la Jara, Felipe: "Contraloría social y protección de programas sociales". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD-México.
- Hofferbert, R. y Cingranelli, D. (2001): "Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas"; en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Goodin, España: Istmo. Tomo II. pp. 861-886
- http://www.pisa.oecd.org/document/25/0,3343,en_32252351_32235731_39733465_1_1_1_1,00.html 2 de diciembre de 2010. 3:57 p.m.
- Instituto Federal Electoral. *Informe final del Instituto Federal Electoral sobre el proceso electoral 2006*.
International IDEA, 2007.
- IV Informe de Labores 2010*. Secretaría de Economía.
- IV Informe de Labores 2010*. Secretaría de Educación Pública.
- IV Informe de Labores 2010*. Secretaría de Salud.
- Jusifman, Clara: "Ciudadanía social y derechos políticos". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Knoepfel, Peter (et.al), "Capítulo 2 Las Políticas Públicas", en: *Análisis de Políticas Públicas*, Universidad de Monterrey, Monterrey, 2003, p. 25-37.
- Ley General de Desarrollo Social*. Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

- Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995
- Linz, Juan J, Stepan, Alfred y Gunther, Richard: "Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe", en *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Loeza, Soledad: "Los partidos y los cambios políticos en México", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 74
- López Ayllón, Sergio: "Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- López Benítez, Carlos. "Auge y declive del partido hegemónico: México y Polonia en perspectiva comparada", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, n. 156, abril-junio, México, UNAM, 1994
- López-Calva, Luis F., Vélez Grajales, Roberto, *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, SEDESOL, México, 2004.
- Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996
- Lujambio, Alonso: "La reelección de los legisladores: las ventajas y los dilemas", en *Quórum*, n. 38, enero, México, Cámara de Diputados, 1996, p. 121.
- Lukes, Steven, *El poder. Un enfoque radical*, Siglo XXI, Madrid, 2007.
- Machado Aráoz, Horacio, *Economía política del clientelismo: democracia y capitalismo en los márgenes*, Encuentro, Córdoba, 2007.
- Máiz, Ramón: "Jama, Caleta y Camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político". En *Revista Mexicana de Sociología*, Año 65, número 3, Julio-Septiembre, 2003, México, pp. 3 a 39.
- Martínez de Pisón, José: "La crítica neoliberal al estado social. Un resumen y una valoración". En *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 15, 1994, pp. 134 a 184.
- McEwan, P. (2002): "Public Subsidies for Private Schooling: A Comparative Analysis of Argentine and Chile"; en *Journal of Comparative Public Analysis: Research and Practice*; Nro 4, pp189-216. Kluwer Academic Publishers, The Netherlands.
- Méndez de Hoyos, Irma: "El papel del gobierno y partidos en la protección de los programas sociales". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Meny, Ives Jean y Theonig, Jean Claude, *Las políticas públicas*; México, FCE, 1992.
- Meyer, Lorenzo: "La democratización del PRI, ¿misión imposible?", en *Sistemas*, n. 6, Madrid, 1988.

- Meyer, Lorenzo: "La prolongada transición democrática mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 74, octubre-diciembre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- Miquez González, Santiago: "La transición a la democracia en México. Una aproximación", en *Revista de Estudios Políticos*, n. 69, julio-septiembre, 1990.
- Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales*, Fundar Centro de Análisis e Investigación, México, 2007.
- Moratinos, Francisco R, *Introducción a la economía del sector público*. Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, 2005.
- Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- Navarro, Vicenç, *Neoliberalismo y Estado del bienestar*; Ariel, Barcelona, 2000.
- Nelson, B: "Políticas Públicas y Administración: una visión general"; en *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Robert Goodin, España: Istmo. Tomo II. 2001, pp. 795-860.
- O'Donnell, Guillermo: "Estado, democratización y ciudadanía": en *Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas, 1993, pp. 62-87.
- O'Donnell, Guillermo: "Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales". En Gómez Álvarez, David. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. ITESO, Guadalajara, 2009.
- Ochando Claramunt, Carlos, *El estado del bienestar*, Ariel, Barcelona, 2002.
- Ochoa León, Sara María. *Los avances en la institucionalización de la política social en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. México, 2006.
- Olvera, Alberto J: "Participación Ciudadana y Protección de los Programas Sociales en México. Una propuesta de política pública". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Ordoñez Barga, Gerardo: "El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano", en *Región y sociedad*, Vol XIV, No. 24, 2002, El Colegio de Sonora, pp. 99-145.
- Pacheco Méndez, Guadalupe: "Alternancia y nueva geografía política", en Luis Salazar (coord.), *Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001
- Palacio Muñoz, Víctor Hugo, Santacruz de León, Eugenio Eliseo y Montesillo Cedillo, José Luis: "Balance económico del sexenio del cambio que nada cambió" en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N° 81, 2007.
- Palacios Escobar, Ángeles: "*Características de la política social en México*". En en http://www.rolandocordera.org.mx/pol_social/caracteristicas.htm 10 de diciembre de 2010. 3:51 p.m.
- Parejo, Luciano Alfonso, *Eficacia y administración. Tres estudios*, Instituto Nacional de

- Administración Pública, Madrid, 1995, p. 102.
- Parsons, W. (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Inc. Cheltenham, U.K
- Peschard, J. "El fin del sistema hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2, abril-junio, México, UNAM, 1993
- Picó, Josep, *Teorías sobre el estado del bienestar*, Siglo XXI, Madrid, 1999, p.
- PNUD-México, *Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral*, México, 2006.
- PNUD. *Encuesta Nacional sobre Protección de Programas Sociales*, México, 2006.
- Powell, Charles, *España en democracia, 1975-2000*, Plaza Janés, Barcelona 2001.
- Presidencia de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*.
- Reveles, José, *Las manos sucias del PAN. Historia de un atraco multimillonario a los más pobres*, Temas de hoy, México, 2006
- Robles Egea, Antonio (comp), *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Siglo XXI, Madrid, 1996.
- Romero Vargas Yturbide, I. *La Cámara de Senadores de la República Mexicana*, México, Dirección de Registro y Publicaciones del Senado de la República, 1967.
- Romero, Jorge Javier, "Clientelismo, patronazgo y justicia electoral en México". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Roniger, Luis, "Clientelismo y esferas en el marco democrático" en: Braig, Marianne y Huffschmid, Anne (eds), *Los poderes de lo público. Debates, espacios y actores en América Latina*. Iberoamericana-Vervuert, Madrid, 2009.
- s/a: "La pobreza extrema en México". En *El economista*. 03/05/2010.
- Sani, G. y Shabad, G. "¿Adversarios o competidores? La polarización del electorado", en Juan José Linz y Montero, José Ramón. *Crisis y cambio: Electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistema de partidos: marco para un análisis*, Alianza editorial, Madrid, 2000.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Schaffer, Frederic Charles, "¿Qué significa la compra de votos?" En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Schaffer, Frederic: "Estrategias distributivas y compra de votos". En *Seminario Internacional "Candados y derechos". Protección de programas sociales y*

- construcción de ciudadanía*, Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007, PNUD, México, 2007.
- Schawartz, Bernard. *El federalismo americano actual*, Madrid, Editorial Civitas, 1984.
- Schawartz. Bernard, *El federalismo americano actual*, Madrid, Editorial Civitas, 1984
- Schmitter, Philippe, *Diagnosing and Designing Democracy*, Florencia, Noviembre de 2005, pp. 1 y 2.
- Sedesol, Guía Rápida de los Programas de Desarrollo Social 2009, México, 2009
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Madrid, 2000, p. 20.
- Sociales Federales, Informe para el Proyecto de Protección de los
- Székely, Miguel y Rascón, Ericka, *México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales*, SEDESOL, México, 2005.
- Tosoni, María Magdalena: "Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México". En *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio, número 029, FLACSO, México, pp. 47 a 69.
- Tosoni, María Magdalena: "Notas sobre el clientelismo político en la ciudad de México". En *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio, número 029, FLACSO, México, pp. 47 a 69.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *México Frente a la crisis: Hacia un Nuevo Curso de Desarrollo*. UNAM, México, 2009.
- Ware, Alan, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Istmo, 2004.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, tomos I y II, México, Senado de la República, 1916, primera parte.
- Zintl, Reinhard: "Neoliberalismo y estado social". En *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 13, 1993, pp. 33 a 47.
- Zuckerman, Leo, "Pueblo, clientela y ciudadanía", en *Nexos*, mayo, 2010.

ÍNDICE TEMÁTICO

- Clientelismo... 1, 2, 6, 7, 9, 11, 16, 24, 27, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 54, 58, 76, 77, 89, 90, 91, 92, 93, 98, 99, 100, 102, 107, 114, 115, 116, 122, 123, 125
- Coacción 19, 22, 31, 33, 92, 93, 95, 98, 101, 103, 105, 108, 111, 112, 114, 115
- Compra del voto9, 93, 94, 97
- Democracia.... 2, 9, 11, 18, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 37, 59, 67, 97, 98, 99, 102, 114, 123, 124, 125
- Derechos sociales ..31, 36, 38, 43, 49, 50, 51, 52, 53, 61, 64, 66, 69, 70, 71, 72, 77, 78, 111, 113, 114, 116, 117, 119, 121
- Economía... 2, 4, 5, 10, 13, 18, 22, 37, 42, 43, 44, 45, 49, 51, 52, 56, 57, 58, 60, 63, 64, 66, 67, 112, 113, 120, 124
- Elecciones ..2, 7, 9, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 45, 89, 93, 94, 96, 102, 104, 106, 107, 108, 117, 120, 121
- Estado del bienestar ...1, 2, 5, 6, 7, 24, 32, 36, 37, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 73, 78, 90, 92, 98, 99, 102, 109, 114, 117, 124, 125
- Libertad..8, 11, 24, 31, 43, 50, 59, 64, 67, 68, 75, 95, 101, 112, 126
- Programas sociales ..7, 32, 33, 36, 44, 58, 65, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 78, 79, 83, 84, 89, 91, 92, 93, 95, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126
- Voto... 6, 9, 12, 19, 22, 31, 32, 33, 35, 38, 69, 75, 76, 77, 90, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 114, 115, 116, 120, 121