

UC Santa Cruz

Reprint Series

Title

El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México (The Political Conditioning of Access to Social Programs in Mexico)

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/419890fx>

Authors

Fox, Jonathan A
Haight, Libby

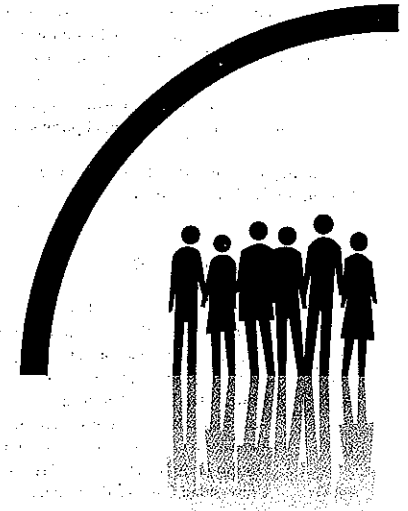
Publication Date

2009

CANDADOS Y CONTRAPESOS

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

David Gómez-Álvarez
COORDINADOR



ITESO
Universidad Institucional
de Guadalajara



Universidad
Católica
FAMARO A. LARRABAGA - VERUGAT



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO



Universidad
Rafael Landívar
Tradiciones Jesuitas en Guatemala



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Gómez Álvarez, David (coord.)

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

ISBN 978-607-7808-00-8

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

[LC]

361. 250980 [Dewey]

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

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

1a. edición, Guadalajara, 2009.

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

ISBN 978-607-7808-00-8

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

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

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

PRESENTACIÓN

Rebeca Grynspan*

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

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

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

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

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

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

EL CONDICIONAMIENTO POLÍTICO DEL ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

Jonathan Fox y Libby Haight*

Traducción de Mauricio Sánchez Álvarez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MARCO CONCEPTUAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MIDIENDO EL CONDICIONAMIENTO POLÍTICO

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

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

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

Alianza Cívica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Almada Mireles (2007).

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

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

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

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

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

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

Cuadro 5. Percepciones sobre el voto en 2004 y 2005

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

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

Fuente: FUNDAR, Probabilística y Berumen (2006).

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

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

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

Oportunidades

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 7. Postura ante votar a cambio de un regalo

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

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

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

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

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

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

ORGANIZACIONES CORPORATIVISTAS Y LA POLÍTICA SOCIAL

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

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

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

Pregunta: Se dice que en México el voto es secreto. ¿Qué tan confiado está de que nadie se enteró por quién votó usted? (P50 NB) Tamaño de la muestra: NB (2,782).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

18. Entrevista, 7 de junio de 2007.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

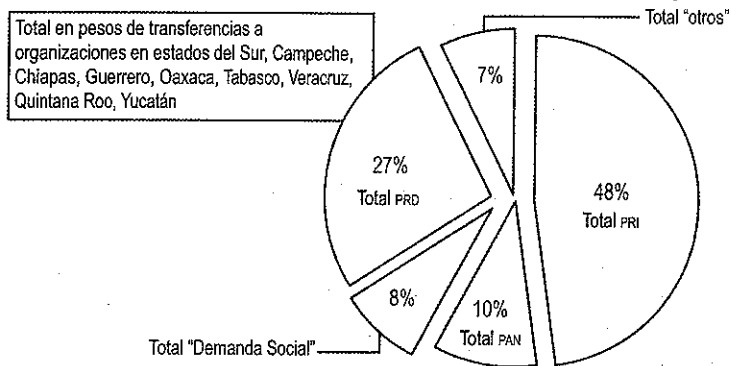
En la gráfica 1, las principales organizaciones que representan cada partido (según los funcionarios de la dependencia) son, entre otros: la CNC y la FUCADER para el PRI; la Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y Economía Social, UNIMOSS, para el PAN, y varias organizaciones afiliadas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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

EL FEDERALISMO COMO ESLABÓN DÉBIL EN EL BLINDAJE ELECTORAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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