



Conference Paper

Clientelismo, patronazgo y
justicia electoral en México.
Una lectura institucionalista

Jorge Javier Romero

(Universidad Autónoma Metropolitana, UAM - Xochimilco)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Clientelismo, patronazgo y
justicia electoral en México.
Una lectura institucionalista

Jorge Javier Romero

(Universidad Autónoma Metropolitana, UAM - Xochimilco)

Documento de trabajo No.3

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

Introducción

La intención de este documento es establecer las características institucionales del clientelismo y el patronazgo en México, ambas prácticas fuertemente institucionalizadas a partir de una mezcla compleja de reglas y modelos sociales con mapas mentales de los políticos —quienes tradicionalmente asociaron la extensión de su fuerza con la distribución de prebendas y favores, protecciones particulares y ventajas distributivas— y con un sistema de incentivos provisto por el Estado, que extendía su dominio gracias al sistema de intermediaciones y solución de conflictos que le proporcionaba la red clientelista. El régimen del PRI fue la expresión institucionalizada de ese arreglo político basado en el intercambio de protecciones particulares por apoyo político, del reparto de rentas públicas para beneficio de grupos particulares —clientelas—, a cambio de consentimiento del dominio, de favores por votos. Las prácticas políticas ancestrales se combinaron con las nuevas tecnologías sociales de su tiempo, como el corporativismo gremial. Esa institucionalización se articulaba como una compleja red en la organización del partido del régimen, maquinaria de intermediación política de estructura descentralizada, pues sus diversas expresiones específicas: uniones de crédito, comisariados ejidales, comisariados de bienes comunales, ligas de comunidades agrarias, secciones sindicales, centrales obreras, por mencionar las más conocidas, negociaban con las expresiones correspondientes de la clase política (los militares primero, los burócratas después) de acuerdo con su tamaño, con su fuerza, con su representatividad. Al tiempo, de estas formas variopintas de organizaciones de clientelas surgió un personal político peculiar, especialista en el intercambio de prebendas por apoyo político, negociador de la obediencia y la desobediencia de sus redes.

Este arreglo creó un patrón institucional que pervive en sectores importantes de la población mexicana. Sin embargo, la modificación sustancial de las reglas del juego del reparto político que se dio con las reformas electorales de 1996, producto a su vez de un proceso largo de modificaciones institucionales y de disolución de vínculos distributivos de rentas estatales, ha implicado un cambio importante en el sistema de incentivos del arreglo clientelista y lo ha debilitado sustancialmente. Otros cambios institucionales relevantes, como la ley federal de transparencia y acceso a la información pública, por citar el más reciente, han limitado sustancialmente el acceso arbitrario a recursos públicos por parte de los políticos para gastar en compra de apoyo político a través de la distribución de bienes públicos. Por otra parte, las nuevas tecnologías de comunicación, la masificación absoluta

de la televisión y las tecnologías del mercadeo han cambiado sustancialmente los precios relativos del apoyo político y los métodos para obtenerlo. Esto, junto con el financiamiento público ingente que reciben los partidos políticos, ha llevado a que sea más redituable gastar dinero en campañas de medios usando de las bolsas de los partidos —legales e ilegales— que usar unos recursos cada vez más auditables.

En este trabajo pretendo describir los rasgos más relevantes que perviven de las formas clientelistas y corporativas de reparto de bienes públicos y su posible efecto en la deformación de la voluntad democrática de los grupos sociales. Después, analizaré los cambios institucionales que han limitado la utilización clientelista de bienes y programas públicos, me detendré en la parte relativa a la prevención y a la procuración de justicia electoral como sistema de incentivos negativos a la utilización ilegal de recursos públicos, para finalmente proponer algunos cambios institucionales que podrían terminar de debilitar a las prácticas estrictamente clientelistas y de redistribución particularista de los beneficios sociales.

1.— El clientelismo y el Patronazgo

En términos de Douglass North (2005: 71), los intercambios personalizados de tipo clientelista, con las formas de organización política, social y económica correspondientes, son propias de sociedades donde las incertidumbres dominantes son aquellas del medio ambiente físico (el peligro de hambruna, por ejemplo). En la medida en que las incertidumbres predominantes pasan a ser las del medio ambiente humano, conforme los intercambios impersonales de los mercados complejos se desarrollan, se vuelve necesaria una transición en la organización social económica y política, pues el intercambio personal, por su misma naturaleza, restringe el rango de la actividad económica al clientelismo y la interacción repetitiva cara a cara. El intercambio impersonal requiere de un conjunto de instituciones políticas, sociales y económicas que “violan” la innata predisposición genética que evolucionó a lo largo de varios millones de años de ambientes de cazadores—recolectores. Para North, tanto una economía de mercado exitosa como una democracia política dependen de la habilidad social para lidiar con estos temas.

El clientelismo es, más concretamente, un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. El clientelismo es una forma política

ampliamente difundida en el mundo y existe hoy en día, en mayor o menor grado, en la mayoría de las democracias avanzadas, aun cuando es generalmente percibido como una forma arcaica, ineficiente y corrompida de relación entre el Estado y la sociedad y una manera ilegítima de conseguir apoyo electoral, en su forma más difundida en los países avanzados: el intercambio de algún beneficio estatal, o la focalización particular de algún servicio del Estado a cambio de votos por los candidatos o partidos dádivosos.

El clientelismo tiene un hermano cercano: el patronazgo, que se caracteriza por el reparto de empelo público entre los leales, ya sea con el fin de ganar apoyo en una comunidad específica o, en su forma oligárquica, de inclusión exclusiva en la burocracia, en la policía y el ejército de individuos pertenecientes a una aristocracia, una etnia, una comunidad local, con el objetivo de ejercer un dominio excluyente del poder público en apoyo de una dominación política represiva. En cualquier caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal, por lo general contienen una apropiación privada de bienes públicos y se contraponen a la autoridad abstracta, impersonal, legal? racional y liberal de lo que se considera el Estado moderno.

Mientras el patronazgo existe en sociedades con inclusión política limitada, el clientelismo es un fenómeno característico de la política plenamente movilizada, en la cual la distribución de empleos en la administración pública no es suficiente para asegurar ventajas significativas a quienes están en el poder. Sin duda, la expansión de la administración pública y la penetración del Estado en asuntos sociales ? fenómeno acusado en todo el mundo a partir de la segunda guerra mundial? llevó a que existiera bastante empleo público para repartir entre redes de lealtad, incluso en sociedades con amplia movilización política. Con todo, para poder llegar realmente a las masas, son necesarios otros métodos de reparto de rentas del Estado mucho más amplios que la distribución de empleo. En el clientelismo, cualquier proceso de decisión pública puede ser moneda de intercambio político: desde un acta de nacimiento, a un permiso de construcción, desde una pensión de invalidez a una vivienda pública, desde un proyecto de desarrollo hasta una exención de impuestos.

El clientelismo supone la existencia del patronazgo, pues para poder orientar el sentido de determinado proceso de toma de decisiones de la esfera pública en beneficio de intereses particulares con la perspectiva de obtener beneficios electorales, tiene que existir una relación de jerarquía y lealtad entre los empleados públicos y las autoridades electas,

de manera que la carrera de los burócratas dependa de su disciplina y lealtad respecto a los políticos o, como en el caso mexicano, ambos ámbitos estén plenamente imbricados.

El clientelismo es una forma autoritaria de intermediación política, pues implica una relación de reciprocidad asimétrica y una utilización de los bienes públicos con fines privativos y excluyentes, de ahí que sea visto con malos ojos, pues se le considera un fenómeno que no corresponde a los presupuestos básicos de la democracia liberal, donde se supone que los partidos representan intereses y demandas agregadas de individuos que coinciden libremente con un programa orientado en términos generales por el bien social colectivo, entendido éste a través de la visión de una ideología determinada, en un entorno donde la administración pública es profesional y relativamente neutra en términos políticos, pues los criterios de selección personal se basan en el mérito y la evaluación del desempeño y no en la lealtad y la complicidad política.

Sin embargo, en el clientelismo actual —el que subsiste en muchos países europeos y que es claramente visible en los Estados Unidos y comienza a predominar en México— el énfasis está claramente puesto en los clientes: cómo ganar su voto, mantener su apoyo, administrar su aquiescencia. Esto, en sí mismo, muestra que el balance de poder entre patrones y clientes ha cambiado a lo largo del tiempo. La democratización y la extensión de los derechos de ciudadanía, por un lado, y la burocratización del liderazgo político, por el otro ha redefinido el balance de poder entre patrones y clientes, pues ahí donde el voto es secreto y está garantizado, los clientes difícilmente son “forzados” a entrar en el intercambio clientelista, si no están dispuestos; más bien eligen hacerlo para ganar o mantener determinado acceso privilegiado a los bienes públicos. Es más, esta tendencia se acrecienta en la medida que se trata de categorías más amplias de individuos, de grupos u organizaciones que se consideran con derechos para reclamar la focalización de recursos públicos en beneficio privativo.

Los patrones, por su lado, ya no pueden estar seguros de sus bases de apoyo, en la medida en que el intercambio es cada vez más voluntario, consensual, y no existen mecanismos legales o autoritarios para garantizar la obligatoriedad de la conducta recíproca. En la medida que se garantiza el secreto del voto y su cómputo cierto, los vínculos clientelares cada vez más se transforman en relaciones burocráticas e impersonales y tienden a envolver a categorías completas de personas en los roles tanto de patrones como de clientes y el forzamiento se vuelve cada vez más difícil. Cada vez está más claro

que el clientelismo no es nada más que una variante de la política particularista, común en todos los sistemas políticos; de ahí que no se pueda observar al clientelismo simplemente como una patología cultural o como una distorsión en el desarrollo político. La comprensión del papel que han jugado las relaciones patrón—cliente en la construcción de la intermediación política y como una estrategia de solución de los problemas del agente y del gorrón en un Estado determinado es clave para comprender hacia dónde se puede transformar el clientelismo, de manera que evoluciones hacia formas más eficientes de agregación y representación de intereses.

Los intercambios políticos de carácter particularista tienen que ser observados como un problema de oferta y demanda. El lado de la oferta está dado por las circunstancias institucionales que pueden inducir a los líderes de los partidos a adoptar el clientelismo como una estrategia para atraer votos, apoyos y activistas a su bando. Se trata del entorno institucional que propicia la utilización privativa de los bienes públicos.

En primer lugar, el clientelismo para operar necesita de una administración pública altamente politizada y dependiente de los cargos electos, de manera que éstos puedan utilizar los bienes públicos en beneficio de intereses privados. Si la administración pública está basada en un *spoil system* donde la distribución de empleo público depende de los gobernadores de los estados y del presidente de la república, entonces los funcionarios públicos encontrarán racional orientar los recursos y las políticas públicas hacia las clientelas de su patrón político. Si, además, los castigos son débiles o difíciles de aplicar, entonces la conducta se desarrollará sin restricciones. En la medida en que la burocracia se vuelve autónoma, profesional y relativamente neutra, se establecen criterios precisos de aplicación de los programas y el sistema de procuración e impartición de justicia castiga a quienes usan políticamente recursos a su cargo, la capacidad de los políticos que aspiran a cargos de elección popular para utilizar los bienes públicos como moneda de cambio se reduce.

Por el lado de la ideología, entendida como el conjunto de restricciones derivadas de los mapas mentales compartidos que actúan de manera equiparable a las de las restricciones formales, las ideas u otros objetivos que motivan a los políticos a buscar un cargo son determinantes para fomentar o limitar la utilización del intercambio clientelista como estrategia política. Si lo que impera es un pragmatismo de carácter inmediato que tiene como objetivo principal el utilizar el presupuesto público como botín, entonces la

oferta de beneficios privativos a cambio de apoyo se multiplicará, mientras que si la política se hace con motivaciones más programáticas y con valores éticos más sólidos, entonces predominarán ofertas generalistas. No existen, sin embargo, estrategias puras y en casi todos los regímenes democráticos subsisten formas particularistas, aunque sólo pocas de ellas son ilegales.

Otro elemento ideológico —o cultural, si se prefiere— está en las expectativas acerca de las fuentes de legitimación del poder que históricamente se han desarrollado alrededor de estructuras estatales determinadas. Si, como en México, durante años el emblema de legitimidad ha sido la capacidad de movilización de masas y éstas se movilizaban a cambio de una dádiva o un beneficio particular (regulación territorial, algún subsidio estatal, etc.), entonces la oferta de beneficios excluyentes a cambio de movilización electoral sigue siendo vista como una estrategia segura, aunque su eficiencia sea cada vez menor y resulte demasiado onerosa. Los partidos políticos tienden a utilizar la estrategia de la oferta clientelista cuando están acostumbrados a disponer del presupuesto sin restricciones y cuando pueden disponer libremente de la distribución de empleo público. El intercambio de beneficios particulares por votos es una estrategia por la que tienden a optar los políticos cuando la tienen a la mano, sobre todo es momentos de gran confrontación.

Una limitación importante de esta estrategia es su costo, sobre todo cuando no existen los mecanismos de coerción para garantizar su éxito. En la medida que está garantizado el secreto del voto y no existe la posibilidad de manipular los resultados, la incertidumbre en torno a la estrategia se vuelve demasiado grande como para convertirla en dominante.

Por el lado de la oferta, entonces, el clientelismo depende tanto de la existencia de condiciones institucionales que lo propicien, como de mapas mentales compartidos que lo legitimen y lo hagan aparecer viable como estrategia.

El lado de la demanda está compuesto por aquellas circunstancias que hacen a los ciudadanos de determinado lugar más o menos proclives el intercambio clientelar y a garantizar su voto a cambio de beneficios divisibles, como el grado de poder ciudadano —dado sobre todo por el nivel económico—, las capacidades cognitivas de los individuos —dadas por el nivel de estudios—, el acceso a la información, la disponibilidad de espacios

de reunión e intercambio de opiniones, la capacidad de organización y de asociación de segundo orden y para unirse a organizaciones independientes que pueden actuar como catalizadores de la acción colectiva, la participación voluntaria e ideológica en partidos políticos, sin que la motivación sea la de la demanda clientelista, etc.

En conclusión, en la medida que se desarrolla una burocracia autónoma menos susceptible de ser usada por los políticos en beneficio personal, en la medida en que existe un sistema jurídico eficaz para limitar la utilización de los bienes públicos en beneficio privado y en la medida en que los ciudadanos adquieren mayor información y quedan liberados de coerción para entrar en el intercambio clientelista, este pierde eficacia como estrategia política.

2.— La situación del clientelismo en México

El análisis institucional debe tener, necesariamente, un carácter histórico, pues —como bien ha señalado Douglass North (2005: 83)— Las ciencias sociales no tienen nada comparable a los genes, protones, neutrones o elementos para construir sobre ellos. Toda la estructura que constituye los fundamentos de la interacción humana es una construcción de la mente humana y ha evolucionado a través del tiempo en un proceso incremental; la cultura de una sociedad es el agregado acumulado de creencias e instituciones sobrevivientes. De ahí que sea necesario entender la pervivencia de formas clientelistas específicas en México como resultado de una historia política determinada, y no solamente como producto de determinadas conductas aisladas en el tiempo.

La política mexicana ha estado, históricamente, marcada por el patronazgo y el clientelismo. México heredó de España la concepción del Estado como patrimonio privado. El reparto del empleo público y el intercambio de favores privados y protección a cambio de apoyo político definió la construcción del Estado:

“La naturaleza intervencionista y generalmente arbitraria del medio institucional obligaba a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de una manera altamente politizada; a utilizar vínculos de parentesco, influencia política y prestigio familiar, para lograr un acceso privilegiado a créditos subsidiados, para valerse de estratagemas y ventajas que les permitieran reclutar mano de obra, cobrar deudas o hacer cumplir contratos, evadir impuestos o esquivar a los tribunales y para defender o pretender títulos

de tierras. El éxito o el fracaso en la arena económica dependía siempre de la relación del productor con las autoridades políticas —con los funcionarios locales para arreglar las cosas inmediatas y con el gobierno central para las interpretaciones favorables de la ley y para su intervención en los asuntos locales cuando las condiciones lo requerían. La pequeña empresa, excluida del sistema de privilegios corporativos y favores políticos, se veía obligada a funcionar en un estado permanente de semiclandestinidad, siempre al margen de la ley, a merced de funcionarios de segundo orden, nunca a salvo de los actos arbitrarios y sin protección contra los derechos de los más poderosos.” (Coatsworth, 1990: 94)

El régimen posrevolucionario no modificó el carácter patrimonial del Estado, basado en redes de patronazgo y clientelismo. Por el contrario, estas se fortalecieron al grado de que se le puede definir como un régimen en el cual los intercambios personales definían tanto las relaciones políticas como el desempeño económico, una coalición redistributiva que generó unas instituciones de consolidación, con las cuales los miembros de la coalición que había obtenido el poder durante la lucha armada y sus socios mejoraron progresivamente su posición en detrimento de los actores excluidos de ella.

Pero se trataba de un régimen ampliamente inclusivo que, además, en 1938 había hecho un nuevo acuerdo por el que quedaron incluidas en las redes de reciprocidad política los sindicatos y las organizaciones campesinas, aunque en una situación de subordinación respecto a la burocracia surgida del reparto del empleo público entre las redes de lealtad establecidas con la creación del partido del régimen.

Construido sobre las experiencias históricas de poder de la sociedad mexicana, el régimen posrevolucionario articuló a las diversa expresiones de la desigualdad del país en un sistema de intermediaciones institucionalizadas que constituyeron una suerte de clientelismo de Estado. Así, se consolidó un sistema de relaciones en el que los distintos grupos sociales promovían sus intereses, con reacomodos continuos en los que median los poderes públicos, en un equilibrio del que todos sabían que dependía la estabilidad política que les servía de base; la interlocución se realizaba a través de organizaciones clasistas reconocidas jurídicamente por el Estado y, en el fondo, de los círculos de dirigentes encargados de representarlos y de tratar lo que toca a sus intereses.

Una vez consolidado el presidencialismo de la época clásica del régimen del PRI, los grupos de lealtad política se articulaban en torno a parcelas determinadas de rentas del

Estado (una secretaría, una empresa paraestatal, el gobierno de un estado, una presidencia municipal) mientras que los programas sociales y las dádivas directas se utilizaron como mecanismo de inclusión de las masas en la política. En unos tiempos en los que el voto no contaba, la movilización de multitudes a través del acarreo de clientelas, con frecuencia formadas por los más pobres y a cambio de la comida del día, se convirtió en la representación ficticia del apoyo popular.

El intercambio clientelista de favores privados por apoyo político se hacía de manera piramidal y aunque los votos no se contaran, contaba el movilizar electores, en unas circunstancias en las que sin movilización clientelista casi nadie hubiera votado, pues de antemano se sabía quién iba a resultar electo.

Así, aunque no existiera competencia electoral real, la movilización de electores a cambio de beneficios derivados de la política o de simples limosnas fue una práctica tradicional de la política mexicana de los tiempos clásicos del régimen periclitado.

Cuando comenzó a aumentar la competencia electoral, la capacidad de movilización clientelista y la utilización de las distribuciones presupuestales para garantizar el apoyo electoral se convirtieron en instrumentos de parcialidad y fueron elementos de falta de equidad electoral. Y la lucha por las clientelas, una vez reducida la capacidad del régimen para repartir rentas de manera completamente arbitraria, fue uno de los ejes de la ruptura del PRI en 1988.

El clientelismo es utilizado hoy en México todavía de manera muy amplia y en formas poco refinadas. Si bien una parte de las relaciones clientelistas hoy existentes en el país se parecen a las formas pervivientes del fenómeno que se dan en países como España o Italia —donde los programas sociales específicos son utilizados en ocasiones para comprometer cierto apoyo o para evitar perderlo¹? , en otros casos se trata directamente de compra de apoyo electoral por medio de regalos y dádivas.

¹ En España, durante los años ochenta, el Programa de Empleo Rural, un subsidio a los jornaleros desempleados otorgado a cambio de jornadas de trabajo municipal, se utilizó de manera clientelista, pero con un carácter peculiar: como eran los alcaldes los que firmaban las peonadas que el programa debería pagar, éstos firmaban con frecuencia peonadas inexistentes para evitar que los jornaleros a quienes no les habían hecho el favor votaran contra ellos en las elecciones siguientes.

De los tres partidos relevantes, dos tienen en su repertorio estratégico bien arraigado el manejo de clientelas y la utilización de recursos públicos para movilizar políticamente. El tercero, el PAN, proviene de una tradición más ideológica y sus cuadros no tenían experiencia, hasta muy recientemente, en el manejo del presupuesto con fines de intercambio político privativo. De ahí que en su repertorio estratégico el manejo de clientelas esté menos arraigado, aunque esto no quiere decir que no lo utilicen, pues en la medida en la que han tenido acceso a decisiones sobre recursos y programas, algunos operadores políticos del PAN se han adaptado eficazmente a la dinámica de la oferta y la demanda clientelar. En la medida en la que es posible que los gobernantes electos puedan disponer del empleo público y de los recursos con pocas restricciones, entonces la estrategia clientelista queda bastante a la mano y es utilizada con independencia del partido político al que se pertenezca.

La eficacia de la estrategia clientelista es mayor en aquellos ámbitos en los que es más probable controlar el comportamiento electoral de los individuos y donde perviven las relaciones de protección y dominación de carácter personal. En las comunidades pequeñas o en los barrios marginales, donde existe un conocimiento personalizado, puede ser que el compromiso moral o la posibilidad real de represalia hagan más probable la reciprocidad del intercambio; así, la estrategia clientelista, en la medida en que se ha desarrollado el voto secreto y la autonomía de los organismos electorales, ha dejado de ser una estrategia preponderante, como lo fue durante los años del nacimiento de la competencia electoral, para convertirse en una estrategia focalizada, más utilizada en las elecciones locales—sobre todo en las municipales, pero también en las de gobernadores de los estados con mayor marginación— que en los comicios federales, aunque, de nuevo, no existen estrategias puras tampoco en estas últimas.

El clientelismo resulta una estrategia apropiada para ganar el voto en ámbitos reducidos, con poca concentración de población, pues ahí donde las concentraciones poblacionales son muy grandes, la capacidad de llegar a los electores a través de relaciones de reciprocidad personal es muy limitada. El precio por voto de las campañas de comunicación masiva es mucho menor que el de los votos conseguidos por medio de ofrecimientos materiales, por pago en efectivo o por el otorgamiento de favores.

3.— La evidencia empírica

No abundan los estudios que expliquen cómo opera en la realidad en México el proceso de demanda y oferta clientelista y que nos brinden un panorama real de la incidencia de estas prácticas, ni desde la perspectiva demoscópica ni desde la estadística de las agencias encargadas de combatir las formas delictuosas de clientelismo, tanto las vinculadas a la utilización partidista de los programas sociales como a otras formas de compra y coacción del voto.

El estudio más completo con el que se cuenta se llevó a cabo después de las elecciones de 2000 por un equipo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), auspiciado por el Instituto Federal Electoral. Los autores de ese trabajo, Blanca Elena del Pozo y Ricardo Aparicio, hicieron una investigación que pretendió llegar reflejar el fondo del intercambio clientelista y sus consecuencias sobre el ejercicio del voto libre y secreto. Sus conclusiones resultan especialmente interesantes para el objeto de este ensayo.

De acuerdo con el estudio de Del Pozo y (2001)², se puede concluir que si bien el PRI optó en el 2000 en amplias zonas por una estrategia clientelista de movilización electoral, esta no fue suficiente para evitar su derrota. (Aunque tal vez fue decisiva para que pudiese retener a su electorado de base).

El estudio también sugiere que las campañas de compra de votos por parte del PRI y de los antiguos partidos de oposición pueden haberse neutralizado mutuamente y con ello

² "Para realizar la encuesta se seleccionó una muestra probabilística de secciones electorales, seguida de una submuestra de viviendas y de ciudadanos, quienes fueron finalmente entrevistados. La muestra de secciones representa de manera adecuada la estructura de la votación nacional de cada uno de los partidos políticos que participaron en la elección federal del año 2000, pero no la caracterización socioeconómica de las y los ciudadanos mexicanos. Puesto que existen tanto elementos de tipo conceptual como evidencia empírica que sugieren que las condiciones sociales y económicas de la población se relacionan con las prácticas de inducción del voto, se consideró necesario corregir el sesgo observado en la encuesta. Para efectuar los ajustes requeridos se utilizó la información del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000 y de las proyecciones oficiales del Consejo Nacional de Población.

Existen algunas deficiencias en el diseño conceptual del cuestionario que limitan la posibilidad de realizar un estudio analítico más profundo de la información. No obstante, es factible estimar que durante el pasado proceso electoral uno de cada siete ciudadanos o ciudadanas experimentó alguna forma de inducción del voto que podría ser considerada como constitutiva de algún delito o estuvo expuesto a prácticas que, si bien no constituyen propiamente un delito, sí pueden ser cuestionables desde el punto de vista de la transparencia electoral en un sistema político democrático. Sin embargo, las prácticas catalogadas como ilegales ocurrieron en mucho menor magnitud (20% del total de ciudadanos que experimentaron acciones de manipulación de voto) que las conductas cuestionables desde un punto de vista democrático, pero que no constituyen un delito electoral." (Del Pozo y Aparicio, 2001: 6—7)

tal vez hicieron que su eficacia resultara imperceptible. El hecho es, empero, que la estrategia sigue siendo utilizada y que ha sido incorporada a los repertorios estratégicos de los partidos antes excluidos del poder, los cuales echan mano de ella en cuanto tienen recursos para aplicarla.

Sin duda, las prácticas clientelistas están ahí. Subsisten a pesar de su cada vez mayor ineficacia, con toda su carga de intento de control subordinado de los votantes, de acto de dominación. Un estudio de caso sobre Chiapas sirve para ilustrar la actualidad del fenómeno:

Hay ciertas prácticas de viejo cuño y nuevos fenómenos políticos que ensombrecen el futuro de la democracia en Chiapas. Todos los partidos se dedicaron a repartir materiales, despensas y dinero durante la campaña electoral y, el día de las elecciones, transportaron a votantes a las casillas electorales. Algunas iglesias evangélicas de San Cristóbal de Las Casas repartieron calcomanías de la Alianza por Chiapas. Así, la asociación Sentimientos de la Nación, que busca su registro como partido político con el nombre de Partido Campesino y Popular, transporta a sus "seguidores" en camiones de Solidaridad y realiza las reuniones en bodegas también de Solidaridad sin que ninguna autoridad estatal o federal haya protestado por ello. (Sonnleiter y Viqueira, 2004: 9? 10)

El mismo tipo de observaciones, más los reclamos de los partidos agraviados por triunfos de sus contrincantes considerados ilegítimos por haber utilizado prácticas clientelistas han sido un signo común en las elecciones realizadas en estados con niveles altos de marginalidad urbana y rural. En 2004, tanto en Veracruz como en Oaxaca, las inconformidades más importantes en las que basaron sus pretensiones de nulidad los partidos, se basan en actos de clientelismo, en su forma delictiva de compra y coacción del voto. Sin embargo, es imposible determinar si esas prácticas tienen un peso relevante en el resultado final de la elección y es muy difícil fincar responsabilidades penales a individuos específicos por llevarlas a cabo. El fallo del Tribunal Electoral respecto a la elección presidencial de 2006 confirma esta apreciación, lo mismo que los informes mensuales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, donde se señala que de las 1,245 averiguaciones previas abiertas en torno a las elecciones de 2006, sólo se ha ejercido la acción penal en 62 casos, correspondientes al 6% del total.

Si bien no toda estrategia clientelista es delictiva, si lo son aquellas prácticas que impliquen la utilización de programas y recursos públicos a favor de un determinado partido o de candidatos y también lo son la compra de votos —aunque no se haga con recursos públicos— y la coacción que viole la libertad y el secreto del sufragio. Esta cuestión se abordará más adelante.

Sin embargo, si bien la oferta clientelista existe, sobre todo en la medida en que los políticos pueden echar mano de los ingentes recursos que ésta implica cuando se pretende que tenga cierto grado de eficacia, el lado de la demanda se ha modificado. Subsisten individuos y comunidades que exigen que los políticos les “den algo” a cambio de su voto, pero también se ha extendido la percepción de que si los candidatos ofrecen hay que aceptar, aunque a la hora de la elección el voto es secreto. Esta visión, un tanto más cínica, contrasta con los reductos en los cuales la obligación recíproca implica un compromiso moral que debe ser cumplido (Del Pozo y Aparicio, 2001).

De cualquier manera, parece ser que el sentimiento anticlientelista es fuerte entre los ciudadanos mexicanos, aun entre aquellos que viven en comunidades rurales pobres. Al parecer, al menos entre los estratos menos marginados y más politizados a los que llegaron las entrevistas del estudio FLACSO? IFE (2001), el frenesí de las ofertas clientelistas que han creado mucho ruido en las contiendas electorales durante los últimos años, ha tenido una recepción helada por parte de los supuestos beneficiarios. Contra el prejuicio común, los residentes de las áreas rurales marginadas tienden a rechazar los intentos dirigidos a despojarlos de sus derechos al sufragio a cambio de favores materiales.

“Por lo tanto, las entrevistas confieren verosimilitud a la hipótesis de que, en el México contemporáneo, las estrategias clientelistas de movilización electoral se estrellan contra barreras gruesas de normas democráticas hostiles a la comercialización de los derechos políticos.” (Schedler, 2004: 93)

El debate sobre el clientelismo electoral con frecuencia da por hecho que los electores pobres son víctimas fáciles de la compra de votos. El estudio de Del Pozo y Aparicio (2001) sugiere que esta suposición carece, en México, de bases sólidas para ser sustentada. Incluso la encuesta FUNDAR—Probabilística—Berumen (2006), referida a únicamente a cuatro estados con elecciones de gobernador, si bien muestra la persistencia de intentos de utilización de programas sociales con fines electorales, arroja datos de los

que se puede deducir la ineficacia de la estrategia clientelista, incluso entre los más pobres, beneficiarios de programas sociales.

Tales estereotipos acerca de los votantes pobres y sus imperiosas necesidades físicas conciben el clientelismo como una empresa movida por la demanda: familias y comunidades que ofrecen su voto al mejor postor. Sin embargo, las entrevistas del estudio de FLACSO—IFE ponen en tela de juicio las suposiciones acerca del espíritu comercial de los pobres, de su disposición espontánea a vender su derecho al sufragio al mejor postor. Recibir un saco de cemento es una cosa y votar por el donador es otra muy distinta. Los patrones pueden hacer ofertas clientelares que los ciudadanos pueden rechazar. La existencia del voto secreto ha cambiado, en muy poco tiempo, la relación de poder entre las comunidades pobres y los políticos en busca de apoyo.

El voto se ha institucionalizado como derecho que reclaman los ciudadanos, incluidos los más pobres. Cada vez más, en los ámbitos donde —según el tópico— deberían sobrevivir los compartimientos políticos de carácter comunitario y la reciprocidad basada en relaciones de dominación de carácter personal, la acción individual de votar se está convirtiendo en un “uso y costumbre”, como dicen Sonnleiter y Viqueira (2004: 8) sobre las elecciones de 2004 en Chiapas:

“La clave de estas elecciones, en las que todos dicen haber ganado, parece radicar en el uso que los ciudadanos chiapanecos hicieron de su voto: lo utilizaron en gran medida para castigar a los gobiernos municipales ineptos o corruptos (...) Los electores han aprendido ... a exigirles a sus gobernantes cuentas claras (...)

Esta conclusión coincide con los resultados del estudio FLCASO—IFE y con otras encuestas, como las de la encuesta del Monitoreo de programas sociales en contextos electorales, patrocinada por FUNDAR y llevada a cabo por Probabilística y Berumen (2006), pues si se bajan las cifras agregadas a nivel individual, los datos de las encuestas de opinión tienden a confirmar la relativa falta de eficacia de la compra de votos. El intercambio clientelista encuentra en el secreto del voto y en su vigilancia adecuada un obstáculo importante para realizarse. Incluso en la encuesta de FUNDAR, de la que no se pueden sacar conclusiones generales por tratarse sólo de una muestra de cuatro estados en elecciones

para gobernador, la eficacia de la estrategia de intercambio clientelista muestra su falta de eficacia, además de aparecer con una incidencia bastante reducida³.

Si bien, al igual que en la encuesta de FUNDAR, en el estudio patrocinado por FLACSO—IFE se puede observar la pervivencia de una percepción de conducta apropiada basada en la gratitud por la ayuda recibida (“Que vote por quien lo ayudó por agradecimiento” p. 293; “como él me hizo el favor, pues tengo que hacerlo” p. 279) y algunas declaraciones indican claramente que la retribución de favores pasados es más que un compromiso moral: es una relación social respaldada por relaciones de poder (“ahí está el poder, el favor del individuo... ya fue comprometido por el compadre, o sea tenía la necesidad de hacerlo” p. 280), también se refleja en las entrevistas que los receptores potenciales de transferencias o servicios unilaterales pueden encontrar varias maneras de evitar o esquivar las demandas de reciprocidad.

³ Cuál es la sensación de retribución de los ciudadanos que reciben ofertas
Porcentaje de los de entrevistados en los cuatro Estados que recibieron ofertas

	Estado de México	Nayarit	Tlaxcala	Veracruz	Total 4 Estados
OBLIGADOS A VOTAR POR EL CANDIDATO QUE LE DIO LA AYUDA	2.4%	1.6%	3.3%	0.0%	1.3%
PRESIONADOS A VOTAR POR EL CANDIDATO QUE LE DIO LA AYUDA	2.5%	0.6%	1.6%	0.3%	1.3%
COMPROMETIDOS A VOTAR POR EL CANDIDATO QUE LE DIO LA AYUDA	5.7%	4.2%	6.7%	2.5%	4.2%
AGRADECIDOS CON EL CANDIDATO QUE LE DIO LA AYUDA	11.3%	9.9%	19.1%	14.2%	12.7%
SIN NINGÚN COMPROMISO	76.0%	82.3%	63.0%	82.5%	79.0%
NINGUNA DE LAS ANTERIORES	2.3%	1.4%	6.4%	0.5%	1.5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

P. 18 Cuando usted o su familia reciben una ayuda o b eneficio de este tipo, ¿Cómo se sienten con respecto al voto? ¿Diría usted que se sienten...LEER FRASES, ROTAR ACEPTAR SOLO UNA RESPUESTA

Base = 4,650 entrevistas efectivas con la siguiente distribución: 1,200 Estado de México, 1,200 Nayarit, 1,050 Tlaxcala y 1,200 Veracruz (Encuesta FUNDAR—Probabilística, Berumen, 2006: 25)

El rechazo del regalo para evitar la reciprocidad asociada a él, la consideración de que la conducta recíproca es proporcional a la importancia del bien recibido, lo que hace que los regalos pequeños no sean considerados como productores de obligación alguna, etc. (“Si hay regalo, pues uno lo acepta y ya” p. 269) No son, en contra de lo que el lugar común repite, escasas las respuestas que muestran que los votantes evaden sus supuestas obligaciones de retribución al replantear su concepción de los beneficios que reciben como derechos más que como favores. Adoptando la perspectiva de los contribuyentes, a veces llegan a la conclusión de que son ellos mismos quienes pagan la mayor parte de los presuntos favores que reciben (“No es favor... es un engaño, es una forma de engañar a la gente, pero nos dan lo que nos quitan, nunca regalan nada, no es regalo, no es ayuda... lo regresan por lo que nos quitan, de impuestos... con ese mismo dinero nos están regresando cualquier pendejada” p.113)

En el estudio se puede encontrar también una tendencia a observar la conducta de intercambio del voto por favores como una conducta de los otros, no de los entrevistados. Aunque se reconoce la existencia del contrato clientelista, prácticamente ninguno de los entrevistados se reconoce como parte del acuerdo; siempre son sus vecinos.

Lo más interesante del estudio de Del Pozo y Aparicio es la recurrencia de las respuestas en las que se pondera ampliamente la libertad del sufragio. Cuando se les pide que den su apreciación personal de la compra de votos o cuando se les pregunta acerca de sus propias reacciones a las ofertas clientelistas, los entrevistados expresan un compromiso sistemático, incluso apasionado, con el ideal democrático de la autonomía personal (“está violando la libertad que se tiene para votar, está mal y eso parece hostigamiento” p. 283).

También surge en las entrevistas un sentido de dignidad. Muchos perciben la venta de sus derechos políticos como un ataque a la dignidad personal. Si alguien vende su voto, no está vendiendo un producto material; se está vendiendo a sí mismo. Intercambiar los derechos electorales por beneficios materiales, sugieren, es un acto de autoesclavización. (“si hay dignidad... defiendes tus ideas” p. 286; “si tiene dignidad va a decir que no, yo prefiero buscar trabajo en otro lado” p. 295).

El estudio FLACSO—IFE corresponde a las elecciones de 2000, mientras que la encuesta de FUNDAR sólo abarca cuatro estados y se llevó a cabo después de elecciones a

gobernador. Sería necesario impulsar otra investigación de campo con entrevistas a profundidad para analizar si en las elecciones de 2006 hubo un retroceso respecto al debilitamiento de la coacción clientelista del voto, pero no existen indicios, ni en los informes de la FEPADE, ni en las conclusiones del Tribunal Electoral que hagan suponer conclusiones diferentes a las del estudio aludido en la conducta de los electores durante la campaña y las elecciones federales de 2006

En principio, los partidos y los candidatos cuentan con dos medios para hacer que los votantes celebren (y respeten) el contrato clientelista: normas sociales y poder. Pueden transformar regalos en votos mediante la fuerza de las obligaciones sociales o mediante el monitoreo directo y la coacción. El primer caso depende de lo que la gente concibe como conducta apropiada. Funciona en la medida en que los votantes creen que recibir bienes materiales les exige una muestra de gratitud en la casilla de votación. El segundo se basa en la posibilidad de monitorear al votante; en la medida en que el voto es secreto y que se cree que es secreto, la coacción fracasa.

Del estudio FLACSO-IFE se puede concluir que hay que atacar principalmente el problema de la compra y coacción del voto desde el lado de la oferta, a través de la vigilancia estricta sobre la utilización de los programas sociales y por medio de una fiscalización sólida de los gastos de los partidos para evitar el uso de recursos para el reparto de dádivas y beneficios materiales, aunque la estrategia clientelista parece mostrarse como poco eficaz para obtener resultados electorales. Sobre todo por ser excesivamente costosa y poco proclive de ser monitoreada en sus resultados.

Desde el lado de la oferta, la profesionalización de la administración pública y su progresiva neutralidad política son elementos que contribuirán a que el fenómeno de la compra del voto a través del desvío de recursos públicos pueda llevarse a la práctica.

Sin embargo, la ley prohíbe la compra del voto incluso con recursos no provenientes de programas públicos. Desde luego, buena parte del dinero con el que cuentan los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña es dinero público, pero aunque la compra se realizare con fondos de origen privado, el asunto es que la conducta es reprobable por lo que tiene de atentado en contra de la libertad de elección de los ciudadanos y por lo que implica como relación de dominación autoritaria, que convierte un derecho individual en un intercambio mercantil. De ahí que la conducta punible sea la

oferta clientelista. Este es el terreno de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales y de los tribunales. Sin embargo, el IFE tiene un papel importante en la prevención y en la colaboración para que los delitos sean denunciados.

Un problema importante al que habrá que darle seguimiento es el de los recursos ilegales de origen privado, incluso provenientes de la delincuencia organizada, que pudieren entrar en las campañas políticas y destinarse a gasto clientelar.

Desde el lado de la demanda, es importante reconsiderar el prejuicio de que los pobres no valoran sus derechos políticos y que son fácilmente susceptibles de vender su voto por favores. El estudio demuestra que los valores democráticos han penetrado incluso en las zonas marginadas y de pobreza extrema, ahí donde se pensaría que el voto puede ser moneda de cambio. Sin embargo, se debe seguir haciendo un gran esfuerzo de educación cívica y de información política para reforzar las conductas políticas independientes que ya se han abierto paso entre la población mexicana.

La compra del voto, tal cual, entendida como el ofrecimiento o la solicitud de dinero a cambio del voto, según el estudio de FLACSO—IFE, apenas llega al 5% de la manipulación total del voto; para la elección de 2000 se trató de una práctica de baja incidencia, debido a que los candidatos sabían que se trataba de un delito electoral. Sin embargo, existe una percepción magnificada del fenómeno en la opinión pública, cuestión que debe ser tomada en cuenta para elaborar las estrategias de protección de los programas sociales.

Otra modalidad de manipulación coercitiva del voto es la anulación de la posibilidad de que el elector ejerza su derecho a votar, a través de recoger, ya sea a cambio de dinero o con amenazas, la credencial de elector. Se trata también de una práctica de poca incidencia, apenas el 5% de los actos de manipulación del sufragio para 2000, y casi siempre a cambio de dinero: una suerte de alquiler de la credencial. La percepción social de este fenómeno es menor y se cree que se realiza a cambio de regalos o despensas.

El intercambio clientelista basado en la negociación de programas sociales, regularización de predios o servicios públicos es más importante que las modalidades de compra directa o anulación del derecho a votar, pues según el estudio FLACSO-IFE en 2000 llegó a un 24% de los actos de manipulación. Sin embargo, el mismo estudio señala que la negociación en torno a programas había disminuido, mientras que el intercambio más

frecuente se lleva a cabo a cambio de despensas y regalos. Se trata de una estrategia relativamente efectiva, pues el estudio parece indicar que la mayoría de los beneficiarios de los regalos sí votó por el partido que se los dio. El PRI y el PAN utilizaron por igual la estrategia en las elecciones de 2000, mientras que el PRD lo hizo en menor medida.

En cuanto a otras formas de coerción, las amenazas son una práctica llevada a cabo sobre todo en los centros de trabajo, a través de las organizaciones corporativas pertenecientes al PRI y representaba en 2000 el 13% de los casos de manipulación del voto, según el estudio citado. La efectividad de la estrategia es incierta, aunque la percepción de su efectividad se multiplica en la opinión pública.

La inducción religiosa es la forma de manipulación más frecuente, pues equivale al 45% de los casos declarados, aunque la percepción social de su incidencia es muy baja. Esta forma de manipulación ilegal parece favorecer sustancialmente al PAN, aunque no se trata de una estrategia por la que optan los partidos, sino que se lleva a cabo motu proprio por los sacerdotes y ministros de culto. La efectividad de esta forma de manipulación es muy alta, ya que sí influye en la decisión de votar del 50% de quienes se han visto expuestos a la práctica. Se trata de una forma de manipulación que no entra claramente en el intercambio clientelista.

El transportar a los electores para votar es el medio que utilizan los partidos para asegurar que quienes han sido previamente expuestos a una forma de manipulación cumplan su parte en el intercambio clientelista (la práctica era utilizada por el demócrata Toqueville para garantizar el voto de sus leales). Si se hace bajo presión, es un delito electoral y su incidencia parece ser mínima, pues no llegaba al 1% según Del Pozo y Aparicio. Los tres grandes partidos recurren por igual a esta práctica.

A pesar de que el momento en el que los electores se sienten más seguros es cuando están dentro de la casilla electoral para emitir su voto, pues confían en el secreto del sufragio, un porcentaje significativo de los intentos de coacción —el 9%— se lleva a cabo en las casillas, aunque no parece influir ese tipo de presión en el sentido del voto.

4.— La justicia electoral

La legislación mexicana se ha ocupado, desde 1990, pero sobre todo desde 1996, por tipificar como delitos distintas prácticas clientelistas, tanto las relacionadas con la utilización

partidista de los programas y recursos públicos, como las destinadas directamente a la compra o la coacción del voto. La ley considera delictuosas una serie amplia de conductas políticas. Sin embargo, la experiencia de los últimos procesos electorales muestra que eficacia de la autoridad encargada de perseguir los delitos electorales e instruir su castigo es muy baja. La Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales (FEPADE) ha sido incapaz de llevar a los tribunales un número relevante de casos. El asunto debe ser entendido desde diversas perspectivas.

Por lo que toca a la protección del derecho penal a los programas sociales, los medios que pueden lograr la compra y coacción del voto, así como las desviación de recursos públicos de manera ilícita están enumerados en las fracciones III, VI, VII, IX, XI y XIII del artículo 403; fracciones VI y XI del 405; I y V del 407 del Código Penal Federal. La intención es sancionar a todas aquellas personas que puedan concurrir como sujetos activos en estos delitos, ya sean ciudadanos comunes (403), ministros de culto (404), funcionarios electorales (405), funcionarios partidistas o candidatos (406), o servidores públicos (407).

El artículo 403 indica que se impondrán de diez a cien días de multa y prisión de seis meses a tres años a quien haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar su voto; a quien solicite votos por paga o dádiva, promesa de dinero y otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; a quien el día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho ciudadano a emitir su voto en secreto; a quien el día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; y a quien obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto a favor de determinado partido político o candidato.

En este artículo, el Código Penal Federal pretende castigar el intercambio clientelista tanto desde el lado de la oferta como desde el lado de la demanda.

El artículo 404 dice que se impondrá multa hasta de 5000 días a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan

expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

Este es un tema al que se debe prestar atención, puesto que durante el proceso electoral de 2003 hubo denuncias específicas en contra de varios ministros de culto por haber cometido el delito electoral así tipificado, aunque no se ejerció acción penal en contra de ninguno de ellos. En el proceso electoral de 2006 no se registran denuncias significativas por este tema.

En cuanto a los funcionarios electorales, el artículo 405 establece que se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que, en el ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

Por lo que toca a los candidatos y funcionarios de partido, el artículo 406 dice que se impondrá de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años a cualquiera de ellos que ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados, u obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña.

La conducta clientelista de los servidores públicos es punible, de acuerdo al artículo 407, con multa de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años cuando se obligue a los subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato; cuando se condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato; cuando se destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado; o cuando se proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

El artículo 412 establece que se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios de carácter público. En la comisión de este delito no existe el beneficio de la libertad provisional, por lo que es el único de los delitos electorales relacionados con las prácticas clientelistas que es considerado grave.

Sin embargo, los delitos más directamente relacionados con la compra y la coacción del voto son difíciles de probar. Sin duda, esta es una de las principales razones de la falta de efectividad de la FEPADE. En la medida en la que los afectados por los delitos son a la vez beneficiarios del intercambio clientelista, la posibilidad de que existan testigos de cargo es muy baja. Por otro lado, muchas veces las denuncias las hacen los partidos contendientes como parte de una estrategia política de presión para crear un clima de opinión favorable a sus intereses, pero no son capaces de documentar con precisión sus dichos. Empero, es sin duda la falta de autonomía política de la fiscalía una de las razones más importantes de su pobre desempeño.

Un ejemplo ya mencionado más arriba: cuando en 2003 el partido México Posible denunció al obispo de Querétaro por llamar a votar contra ese partido por promover el aborto, la FEPADE decidió no ejercer la acción penal por razones estrictamente políticas, acordadas con la subsecretaría de asuntos religiosos de la Secretaría de Gobernación, la cual tampoco tomó medidas administrativas contra el sacerdote infractor. La Procuraduría General de la República, de la cual depende la FEPADE, es en México una dependencia del Poder Ejecutivo y sus incentivos son, en primer término, políticos, pues el nombramiento de la fiscalía lo hace el Procurador, cargo que a pesar de pasar por la aprobación del Senado de la República, tiene una dependencia jerárquica con el Presidente de la República, quien lo puede remover libremente. Se trata, así, de un encargo político para ejercer una función de fiscalía en delitos con intencionalidad política. De ahí que este órgano tenga incentivos débiles para actuar con energía e imparcialidad.

En cuanto al derecho administrativo, el COFIPE, en su Título Quinto, Capítulo Único, dispone las faltas administrativas y sanciones correspondientes a ellas que pueden cometer observadores, organizaciones de observadores, funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, agrupaciones políticas y partidos políticos nacionales.

En el proceso electoral de 2003 se presentaron diversas quejas en contra de partidos políticos por supuestos actos de presión o coacción del voto, de los cuales ninguno resultó fundado. Asimismo, se presentaron diversos procedimientos en contra de funcionarios públicos por supuestos desvíos de recursos públicos a favor de un candidato o partido político. Sin embargo, en estos casos el Consejo General del IFE se declaró incompetente para conocer de los mismos, en función de que no cuenta con atribuciones para sancionarlos, no obstante ello, se dio vista al Ministerio Público en todos los casos. También se presentaron dos quejas contra ministros de culto, de lo cual se le dio vista a la Secretaría de Gobernación con el expediente correspondiente. En ningún caso se impusieron sanciones ni la FEPADE ejerció acción penal.

Por lo que toca al derecho electoral, la regulación de la coacción del voto como causa de nulidad se encuentra prevista en el artículo 75 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral. De acuerdo con este artículo, las causales de nulidad de la votación recibida en una casilla principalmente se refieren a hechos ocurridos en la propia casilla durante la jornada electoral. Es decir, la posibilidad de que actos de coacción del voto sean causa de nulidad de la elección se restringe al día de la elección y a lo ocurrido dentro de la casilla. En la elección de 2006 fueron muy pocos los casos en los que se declaró la nulidad de la votación en casillas por esta causal.

Si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha anulado elecciones en dos estados con el criterio de nulidad abstracta, que toma en cuenta los actos de compra y coacción del voto y de utilización privilegiada de los medios públicos de comunicación en beneficio de un partido determinado, en el caso de la elección presidencial de 2006, el mismo tribunal consideró que no era posible determinar el peso de estos actos en el resultado y, por lo tanto, sólo los mencionó en su resolución y declaró válida la elección.

En el terreno administrativo, el principal instrumento con el que cuenta el IFE para sancionar la utilización clientelista o ilícitos de los recursos de los partidos políticos es el proceso de fiscalización de los gastos de campaña de los partidos. Los casos paradigmáticos de los llamados "Amigos de Fox" y "PEMEXGATE" muestran cómo una fiscalización adecuada de las cuentas partidistas puede llevar a sanciones serias. Lamentablemente, las multas a PAN y al PRI por estos hechos no se vio complementada con consignaciones judiciales de los implicados, salvo en el caso del ex director de PEMEX Rogelio Montemayor y algunos otros funcionarios.

Las experiencias electorales de los últimos nueve años muestra que si bien se ha avanzado mucho en la fiscalización de los recursos de los partidos y en la capacidad del Tribunal para anular elecciones cuando han existido elementos sobre la parcialidad de la utilización de recursos públicos con fines partidistas, en el terreno de la justicia penal falta mucho por recorrer. Sin duda alguna, la reforma de la justicia electoral forma parte de la reforma pendiente del Ministerio Público en general, pues mientras éste sea una dependencia del Poder Ejecutivo su imparcialidad y eficacia estarán en duda.

Conclusiones y líneas de acción

El intercambio político clientelista subsiste en México de manera extendida, pero ha adoptado formas nuevas, que expresan una nueva relación de fuerza entre los patrones y los clientes. Los electores no son ya, en prácticamente ningún rincón del país, objeto fácil de la coacción clientelar ni intercambian su voto por dinero o favores sin mediar su voluntad y un cálculo racional. Este hecho dificulta seriamente la posibilidad de sancionar jurídicamente las conductas implícitas en este tipo de relación, pues en la medida en que se establecen a partir de un mutuo acuerdo, la posibilidad de probar el ilícito es remota. Aun cuando se puede poner en duda la imparcialidad y la eficacia de la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales, es innegable la dificultad para determinar la comisión de delitos cuando la parte agraviada es, a la vez, cómplice del infractor.

La oferta clientelista es una estrategia cara e ineficiente, en la medida en la que se carece de medios eficaces para garantizar el cumplimiento del acuerdo ahí donde el voto es secreto y la elección está bien garantizada. De ahí que como estrategia para conseguir votos esté en remisión, aunque está lejos de haberse dejado de practicar. Todos los partidos incurren en este tipo de conductas, y en su práctica puede ocurrir que se neutralicen mutuamente y que sus efectos sobre los resultados finales de la elección sean imperceptibles. Una práctica ineficiente se puede mantener en el repertorio estratégico de los actores simplemente porque está a la mano o porque corresponde a una manera tradicional de hacer las cosas. No basta con que la eficiencia de la práctica sea baja para que ésta se abandone. Es necesario que la percepción de los actores se modifique y, sobre todo, que deje de ser un recurso del cual se puede echar mano con facilidad.

Se trata de una estrategia mucho más a la mano en elecciones locales y con posibilidades de éxito sobre todo en comicios municipales. Sin embargo ha sido utilizada en

elecciones para gobernador y en la pasada campaña electoral para presidente de la República.

Es difícil pensar que los hechos derivados de estrategias orientadas a comprar o a coaccionar el voto hayan influido determinantemente en el resultado de una elección presidencial, aun cuando haya sido un resultado muy apretado. Si bien buena parte de las impugnaciones legales y los cuestionamientos públicos se han centrado en el componente clientelista del comportamiento electoral como una de las principales fuentes de irregularidad, el impacto de la coacción clientelista puede haberse distribuido entre los distintos candidatos, de acuerdo a las zonas de influencia de los distintos partidos.

Es en el terreno de las percepciones, por lo tanto de la legitimidad, en el que los hechos de compra y coacción del voto adquieren una especial relevancia. La percepción social, como se ha expuesto, tiende a magnificar la importancia de la oferta clientelista como elemento de manipulación del sufragio. Lo mismo ocurre con los medios de comunicación, que se hacen fácil eco de este tipo de denuncias, y también los observadores electorales centran sus cuestionamientos con frecuencia en ellos. Tal es el caso de Alianza Cívica, que en sus acciones de observación ha puesto el énfasis en este tipo de conductas al hacer sus denuncias, o, respecto a la campaña electoral de 2006, el estudio de FUNDAR, que señalaba a cuatro millones de mexicanos como susceptibles de ser manipulados electoralmente a través de los programas sociales. Ahora bien, la investigación de FUNDAR se hizo sólo en cuatro entidades: Estado de México, Nayarit, Tlaxcala y Veracruz, y de ahí se extrapó una conclusión nacional, por lo cual carece de precisión.

Las reformas institucionales pendientes

Buena parte del andamiaje institucional del clientelismo es de carácter informal. Las redes de lealtad política se construyen a partir de vínculos personales de carácter tradicional, como el compadrazgo y los lazos familiares. Sin embargo, las redes burocráticas de reparto de empleo público han sido, desde el porfiriato, un mecanismo privilegiado de control y disciplina política. Para acabar con la manipulación política de los programas públicos y con la orientación particularista de los recursos públicos es necesario llevar a cabo una serie de reformas institucionales para modificar el sistema de incentivos de la política mexicana.

La desaparición del monopolio político rompió con muchos de los mecanismos informales de reparto clientelista. En la medida en que la distribución de beneficios sociales dejó de hacerse a través de las redes de las organizaciones rurales leales al régimen, el clientelismo dejó de tener un carácter estatal, para pasar a ser también pluripartidista. Hoy la utilización particularista de los recursos públicos depende del partido que gobierne en determinado ámbito, estatal y municipal, mientras que la extensa vigilancia social, la capacidad fiscalizadora del IFE, la vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la existencia del IFAI y los programas de blindaje y prevención de la FEPADE y la posibilidad de anulación de elecciones ejercida por el Tribunal Electoral han hecho que la utilización partidista de los programas federales sea cada vez más reducida o esté mediada por determinadas autoridades locales.

Sin embargo, las prácticas clientelistas están todavía muy arraigadas en los mapas mentales, en las ideologías, de los actores políticos mexicanos. A pesar de que ha remitido, existe demanda clientelista y, por supuesto, oferta como producto de una manera de entender la política subsistente en el imaginario social del país. Es en ese terreno en el que el efecto de las instituciones formales tiene que incidir, al tiempo que se debe alejar de los operadores políticos la disposición de los recursos gubernamentales.

En la medida en la que el empleo público siga dependiendo en prácticamente todos los niveles de los cargos electos, entonces habrá posibilidad de que los vínculos de lealtad política influyan en la distribución de bienes públicos con fines electorales. Mientras más profesional sea, en cambio, la burocracia y los criterios de ingreso, promoción y permanencia a la función pública sean cada vez más de carácter técnico y de capacidad profesional y no de conocimiento personal y lealtad política, menos utilización particularista de los bienes públicos habrá. Si los cargos electos dejan de tener una relación de patronazgo con respecto a la burocracia de sus ámbitos de dirección y se limitan al nombramiento de los equipos encargados de diseñar las políticas públicas, mientras que los equipos encargados de implementarlas están sujetos a un estatuto de profesionalidad y su permanencia en el cargo dependa de la evaluación de su desempeño de acuerdo con la ley, entonces las políticas públicas tendrán un carácter más ciudadano, generalista, correspondiente con la idea de una democracia programática.

Así, el primer conjunto de reformas institucionales necesario para generar incentivos negativos para las prácticas de utilización particularista de los programas públicos es el de

leyes del servicio público profesional en los ámbitos locales y municipales, al tiempo de que se hace necesaria una reforma profunda a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aprobada durante la primera mitad del gobierno de Vicente Fox y que ya ha demostrado ser insuficiente, pues deja muchos espacios a la discrecionalidad política y no incluye a los maestros ni a los servidores correspondientes a los niveles controlados por los monopolios sindicales regidos por la caduca Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La reforma al servicio público en México está apenas comenzando y la subsistencia del sistema de reparto del empleo público sobre bases de lealtad personal o partidista es la principal fuente de la pervivencia del clientelismo y de la orientación particularista excluyente de recursos públicos y, sobre todo, de la posibilidad de condicionar con criterios de lealtad política el acceso a los programas sociales.

Existen otros paquetes de reformas necesarios. Por supuesto a la legislación electoral para darle más facultades al IFE para la fiscalización del gasto de los partidos, con el objeto de terminar, entre otras, con la más deleznable de las prácticas clientelistas: la de repartir regalos durante las campañas electorales, limosnas que pretenden condicionar el voto y que son, además de humillantes, caras e ineficientes como mecanismos para conseguir votos.

En ese mismo sentido, son necesarias las reformas electorales que reduzcan el dinero que reciben los partidos para gastos de campaña, acorten sustancialmente la duración de éstas y tiendan a promover una competencia más programática y menos clientelista. El acceso indiscriminado a los medios de comunicación ha convertido a las campañas en espectáculos de masas que convierten a los candidatos y a los partidos en productos de mercado y crean nuevas formas clientelistas. Una reforma para eliminar la comercialización política durante las campañas resulta urgente.

Una de las fuentes subsistentes del clientelismo de estado en su forma corporativa se expresa en el control político ejercido todavía por los sindicatos. Si bien hoy la capacidad de movilización electoral coercitiva de las centrales obreras pertenecientes al antiguo partido del régimen pare haber menguado sensiblemente, todavía existen redes de disciplina política vinculadas a la capacidad de disposición del empleo, sobre todo en sectores del servicio público local y municipal y, en el ámbito federal, en el magisterio.

Mientras el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación siga siendo titular de los derechos de propiedad del sistema de ingreso, promoción y permanencia del magisterio de todo el país, existirá un mecanismo de control clientelista del voto de los maestros y sus familias.

Sin duda, en el terreno de la justicia electoral, la reforma más importante es la de la autonomía de la fiscalía. Toda la procuración de justicia en México está politizada, por el simple hecho de que el Procurador General de la República es un cargo de designación presidencial, por más aprobación del senado que se requiera, y su remoción es absolutamente libre. Toda la estructura del ministerio público tiene un sesgo político que, sin duda, se acusa en la FEPADE. La debilidad intencionada de la fiscalía a la hora de perseguir los delitos electorales vinculados a los servidores públicos o a otros grupos de poder, como los curas católicos (los casos de 2003 son paradigmáticos), muestra la falta de autonomía de acción del organismo. Así, como en el conjunto de la justicia en el país, la reforma a la PGR y su transformación en una fiscalía autónoma es un requisito indispensable para hacer más eficaz la procuración de justicia electoral. Por supuesto, la reforma constitucional necesaria en esta materia se debe replicar en las constituciones de los estados.

Dotar de autonomía a la Procuraduría significaría, en primer lugar, que el titular de la dependencia fuera nombrado por el Senado, a propuesta presidencial, por un período fijo, con inamovilidad. Los fiscales especiales y de distrito deberían ser nombrados por el Senado entre ternas propuestas por el Procurador general. Los agentes de ministerio público deberían ser personal de carrera con un sistema de incentivos que encareciera sustancialmente la corrupción y la parcialidad. La PGR debería tener autonomía presupuestal y administrativa y se debería convertir en un cuerpo acusador.

Por supuesto, hace falta una revisión integral de los delitos electorales, para ampliar su tipificación, hacer más precisos los criterios que configuran la conducta delictuosa y mejorar los criterios de prueba necesarios para establecer las condiciones de comisión de un delito, sobre todo en lo que toca a la compra y la coacción del voto, tanto con recursos provenientes de los partidos políticos como con recursos provenientes de los presupuestos públicos.

Por el lado de la demanda, el cambio necesario afecta sobre todo a instituciones informales, prácticas comunitarias y mapas mentales que constituyen sistemas de relación de la sociedad con la política. Las redes de coacción política tienen más vigor ahí donde existen mecanismos de sanción social a la defección, esto es en las comunidades indígenas, los pueblos campesinos pobres y las colonias marginadas de las ciudades, donde la gestión de bienes públicos se hace de manera colectiva y la defección tiene costos de monitoreo bajos. Hacia esos grupos vulnerables, solicitantes de protección política, al tiempo que pueden ser víctimas del engaño clientelista, deben dirigirse programas específicos de educación cívica y de difusión de los derechos de los que son titulares.

Sin duda, en la medida en la que los derechos sociales se conviertan en prerrogativas ciudadanas universales, en lugar de programas focalizados de asistencia a los más pobres, la utilización clientelista de éstos tenderá a desaparecer. Los programas focalizados son más susceptibles de utilización partidista, aun cuando la incorporación a ellos se rija por criterios técnicos bien especificados; siempre quedan resquicios para la manipulación política de un programa con orientación particularista.

Finalmente, la justicia electoral, en lo que toca a la protección de los programas sociales, debe ser entendida, más que como una aspiración punitiva abstracta, como un proceso de construcción de reglas del juego que generen incentivos para la competencia programática, en lugar de premiar las conductas clientelistas. Mientras a los partidos les retribuya la movilización de clientelas y tengan a la mano el control arbitrario de los recursos públicos, la equidad electoral basada en el ideal del convencimiento racional enfrentará el obstáculo de la demanda clientelista, basada en la obtención de un beneficio inmediato y particularista a cambio del sufragio. Una sociedad de derechos básicos universales de carácter redistributivo, con un orden jurídico realmente resguardado es la única vacuna eficaz contra el clientelismo; es, para decirlo de manera contundente, la única fuente real de justicia electoral.

Referencias

Del Pozo Blanca Elena y Ricardo Aparicio (2001). Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales—Instituto Federal Electoral.

North, Douglass C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press.

Schedler, Andrea (2004). "El voto es nuestro" Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, número 1, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Sonnleitner, Willibald y Juan Pedro Viqueira (2004). "Elecciones en Chiapas: todos ganan", México: *Nexos* No. 323, noviembre.

FUNDAR—Probabilística—Berumen (2006). Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Encuesta.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx