
Conference Paper

El papel del gobierno y los partidos en
la protección de los programas sociales.

Irma Méndez de Hoyos

(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

El papel del gobierno y los partidos en la protección de los programas sociales.

Irma Méndez de Hoyos

(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales)

Documento de trabajo No.12

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo forma parte de una serie preparada en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, para la conferencia internacional sobre Caudados 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

Deseo iniciar agradeciendo la invitación de Alejandro Grinspun para participar en este importante evento. Las tres preguntas que guían la temática de la mesa ¿De qué, de quién y para qué? proteger a los programas sociales invitan al ponente y al espectador a iniciar una reflexión sobre los marcos de referencia hasta ahora vigentes, las certezas, las intuiciones, hasta llegar a lo mucho que no sabemos y lo nuevo que está emergiendo y para lo que no tenemos aún respuestas. En este sentido deseo centrar mi participación en algunas reflexiones sobre los actores involucrados en la protección de los programas sociales particularmente en el papel del gobierno y los partidos.

La utilización político-electoral de los programas sociales ha constituido una preocupación constante en muchos países. Sin embargo esa preocupación es aún mayor en las democracias emergentes cuyo desarrollo económico es precario y cuya estructura social muestra altos índices de pobreza y desigualdad social. En estos países los programas sociales constituyen uno de los ejes sustantivos de la política pública de los gobiernos y por lo mismo normalmente implican un amplio y extenso uso de recursos públicos.

La transición a la democracia en México y el proceso paulatino de consolidación democrática no han significado la desaparición total del manejo político y clientelar de los programas sociales. Si bien los esfuerzos realizados por los distintos órdenes de gobierno han sido sustantivos y han significado fortalecer institucionalmente a los programas sociales para evitar su manipulación, subsiste en alguna medida el uso de programas y recursos públicos con fines electorales.

En este contexto, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) firmó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para vigilar que durante el proceso electoral de 2006 no se utilizaran los programas sociales para apoyar a candidatos y/o partidos. Así, en noviembre de 2005 firmaron el proyecto "Protección de Programas Sociales Federales en el Contexto de las Elecciones de julio de 2006". En marzo de 2006 se presentó el "Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales federales" en donde se "destacan avances en la protección de los programas sociales federales, pero se advierte que aún existen condiciones que hacen a los programas vulnerables a posibles usos, conductas y delitos electorales" (Boletín ONU, marzo 16, 2006).

A partir de este Diagnóstico el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales emitió 10 recomendaciones dirigidas a los tres órdenes de gobierno

(federal, estatales y municipales) a fin de evitar que el gasto social sea utilizado con fines políticos.

Una vez concluido el proceso electoral de 2006 y como parte de las actividades de conclusión del proyecto mencionado parece pertinente realizar algunas observaciones que podrían contribuir al replanteamiento del papel de los actores involucrados en las acciones de protección de los programas sociales.

Elecciones y políticas públicas

Los estudios sobre comportamiento político llevan ya más de 50 años tratando de explicar por qué los electores votan como votan. A las tres grandes escuelas del modelo de identificación partidaria, el de la elección racional y el enfoque sociológico (Harrop & Millar, 1987) se han agregado un número sustantivo de nuevas propuestas o simples versiones alternativas para explicar no sólo en qué medida votar es un acto de afirmación o una elección entre alternativas, sino también los rezagos y cambios en los patrones de votación. Estos modelos surgidos en las democracias liberales consolidadas han comenzado a ser usados cada vez más en estudios empíricos en las democracias emergentes, con resultados en muchos casos sugestivos.

Hoy se conoce por ejemplo que la identidad partidista es un factor clave para explicar los vaivenes de la opinión pública en México, así como las preferencias entre candidatos, que es lo que recogen las encuestas. También se conoce que los factores económicos -el llamado voto económico- y los sociales tienen cada vez mayor importancia para explicar el voto en un momento determinado (Moreno, 2006). Pese a ello, aún constituye un enigma qué otros factores y sobretodo con qué peso se conjugan en la gran diversidad del electorado mexicano a la hora de votar.

Otro de los cambios que hoy empieza a ser estudiado es el relativo a las campañas electorales, estrategias partidistas y discursos políticos. Éstas muestran claramente la transición de elecciones centradas en el binomio autoritarismo-democracia a una competencia estructurada cada vez más por las políticas públicas. Las pasadas elecciones de julio de 2006 estuvieron enmarcadas por campañas que dejaron atrás la discusión de la legitimidad del proceso electoral y de la democracia misma para centrarse en el tipo de políticas públicas propuestas por los partidos y candidatos.

Con ello México se acerca cada vez más al vínculo que existe en las democracias consolidadas entre el electorado, la política y las políticas públicas. Según un conocido autor en la materia, Wayne Parsons, con el desarrollo de los electorados y los sistemas de partidos modernos en las sociedades industriales el discurso sobre las políticas públicas se ha convertido en el principal modo a través del cual los electorados se involucran en la política y la lucha entre elites políticas (Parsons, 1995: 15). Es más, los políticos claman que su autoridad se deriva de la aprobación de sus políticas públicas o plataformas por parte del electorado, lo que hoy se conoce como el “mandato” (Stokes, 2001). En este sentido las políticas públicas son la moneda de cambio en una democracia.

Este vínculo cada vez más estrecho entre la política y las políticas públicas tiene una fuerte implicación en el tipo de relación que establecen los partidos políticos con los ciudadanos, particularmente –aunque no exclusivamente– durante las campañas electorales. El discurso partidista comienza a cambiar, a estar dirigido a las formas/tiempos/modos de acción del gobierno municipal, estatal y federal en materia económica, política y sobretodo social. Las campañas electorales a su vez se tiñen de políticas públicas. Un claro ejemplo de ello fueron las campañas presidenciales de 2006, enfocadas no sólo a marcar el contraste entre las políticas públicas propuestas por cada partido, en especial el PRD y el PAN, sino sobretodo a señalar las posibles/hipotéticas consecuencias de los diversos cursos de acción gubernamental, en principio para el país y después para la vida cotidiana de cada ciudadano.

En el intercambio de propuestas, promesas y amenazas electorales, la política social juega un papel fundamental. El discurso partidista en torno a la política social por naturaleza distributiva, suele ser más claro, directo y atractivo, sobretodo en un país en donde prevalece una desigualdad y pobreza como la que existe en México y en donde los programas sociales suelen tener un impacto importante en la vida de la población a la que va dirigido.

Lo anterior plantea dos problemas: el primero está relacionado con el papel del gobierno en las contiendas electorales. Para hacer creíbles sus promesas los partidos, hacen referencia a lo que sus gobiernos (los gobiernos emanados de sus filas) han hecho o pueden hacer, y la amenaza de lo que como ciudadano puede pasar si uno de los partidos contrincantes logra sustituirlo. Esto implica que en las contiendas electorales no sólo el discurso está centrado en políticas públicas, particularmente las sociales, sino que lo que el gobierno ha hecho, está haciendo o puede hacer también está siempre presente. El

segundo problema está relacionado con la línea divisoria cada vez más delgada entre el uso político electoral de los programas sociales que pretende erradicar el PNUD, el discurso gubernamental sobre su desempeño y la amenaza que representa elegir a un partido diferente, y la lucha electoral en torno a las políticas públicas, sus efectos y resultados para el conjunto de la sociedad. ¿Cómo distinguir en un acto de campaña lo que constituye una amenaza de acuerdo a un discurso que señala el carácter populista o neoliberal de una política social y lo que es una amenaza real de desaparecer/quitar un programa social? ¿cómo medir el impacto que ello puede tener a la hora de votar? Es más, ante el dominio cada vez mayor de campañas negativas ¿cómo distinguir entre proselitismo (legal, legítimo) y manipulación?

Elecciones y gobierno

Como se mencionó anteriormente existen hoy diversas perspectivas para abordar el comportamiento político en las sociedades. Deseo retomar el modelo del voto retrospectivo (Fiorina, 1977) dentro del enfoque de la elección racional. Según Fiorina, el electorado vota en respuesta al desempeño gubernamental, esto es, los votantes premian al gobierno por buenos tiempos y lo castigan por los malos tiempos (Fiorina citado por Harrop & Miller, 1987: 150). Esto significa que el gobierno es, si se quiere, un jugador indirecto de las elecciones, pero está ahí, invirtiendo todo su capital humano y político para ser “premiado” por los electores o evitar ser castigado en el mejor de los casos.

A lo anterior se suma la falta de neutralidad de las políticas públicas. Éstas no sólo llevan implícita la visión, valores y experiencias de quienes gobiernan sino que desde el punto de vista de algunos autores como Anthony Downs, las políticas públicas tienen objetivos políticos. De hecho, según Downs, los gobiernos hacen políticas públicas para ganar elecciones más que ganar elecciones para llevar a cabo políticas públicas (Downs, 1957). Esto implica aceptar que detrás de las políticas públicas –sin menoscabo de la racionalidad que le imprimen a la intervención gubernamental– hay propósitos políticos que son reconocidos como válidos, legales y legítimos en una democracia.

Así, en los estudios políticos hoy se asume que todos los gobiernos quieren ser reelectos por lo cual buscan el mayor margen de acción posible para lograr que el electorado los premie. La reelección puede estar ligada a un buen desempeño gubernamental, igual que a factores sociodemográficos, políticos y sociales. Lo cierto es que

el desempeño de los gobiernos democráticos constituye uno de los ejes de lucha política privilegiados.

La preocupación por la legitimidad del gobierno y los mecanismos para elegir a los gobernantes ha dado paso al interés por los problemas del gobernar de los gobiernos, esto es de su capacidad directiva, particularmente en países con experiencias de cambios democráticos recientes como México (Aguilar, 2006). La creciente evidencia de que los gobiernos no por ser democráticos son efectivos, o tienen capacidad para dirigir a la sociedad y atender los problemas de la colectividad ha despertado la preocupación de políticos, académicos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, por mencionar algunos. Esto ha dado lugar a un sin número de esfuerzos por estudiar los problemas de la gobernabilidad, y la gobernanza, del buen y mal gobierno, respuestas analíticas que si bien comparten ejes comunes también parecen tener su propia especificidad. Sin abundar en ello, lo importante es enfatizar que el papel del gobierno está cambiando y que pese a la herencia autoritaria de muchas décadas en México, hoy es imprescindible poner a discusión un tema crucial: los parámetros de intervención y acción del partido en el gobierno y del gobierno mismo en las elecciones.

Suponer que el gobierno es o debe ser ajeno a las elecciones es tratar de desconocer la evidencia empírica de la dinámica política en las democracias consolidadas y emergentes. Es más ante la pregunta de ¿de quién deben de protegerse los programas sociales? Respondería que de los gobiernos y los partidos en los gobiernos. Por ello quizás la pregunta más pertinente sea ¿qué tipo de intervención gubernamental se mantendría dentro de los parámetros democráticos? ¿Cómo puede intervenir el gobierno sin que eso signifique manipular las elecciones? ¿Qué límites debe existir a esa intervención y quién debe colocarlos?

Por décadas la estructura administrativa pública federal en México jugó un papel importante en la reproducción del sistema de partido hegemónico. El Presidente en turno nombraba a los principales funcionarios del gobierno federal (y en ocasiones hasta en los gobiernos estatales, Cosío, 1976) lo que le garantizaba lealtad absoluta y relaciones clientelares y patrimoniales que hacían posible el apoyo incondicional del gobierno –político y económico- hacia su partido, particularmente durante las campañas electorales.

El proceso de democratización en México y la alternancia a todos los niveles de gobierno y, en particular, a nivel del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000, han significado el establecimiento de nuevos límites a la intervención gubernamental. La reforma del gobierno y

de la administración pública federal iniciada en el sexenio pasado ha incluido el establecimiento aunque parcial del servicio civil de carrera. Esto ha propiciado entre otras cosas límites claros a la utilización de la maquinaria gubernamental en apoyo a su partido y ha hecho más difícil –aunque según las evidencias no imposible- el uso de los programas sociales con fines político-electorales. Otros límites claros han sido los establecidos por la renovada división de poderes que hoy priva en el país, y en ese sentido destaca el papel que hoy juega el Congreso de la Unión con diputados y senadores pertenecientes a todos los partidos y un poder judicial independiente. Finalmente, pero no por ello menos importante están los partidos políticos, la sociedad organizada y los medios de comunicación que han comenzado a jugar un papel vital.

Pese a que sólo la articulación de esfuerzos múltiples puede generar dinámicas que permiten una protección cada vez más sólida de los programas sociales, considero que los partidos políticos tienen un papel sustantivo que jugar, particularmente en su rol de oposición.

El papel de la oposición ha sido escasamente estudiado en México. Según la literatura comparada, los procesos de democratización llevan implícito el desarrollo de la oposición (Dahl, 1989:13). Las elecciones competitivas genuinas legitiman la oposición y, con ello, ayudan a edificar y mantener una sociedad tolerante y plural (Harrop, 1987:260). Es más, las democracias occidentales se caracterizan por la existencia de una oposición organizada que, según Duverger tiene incluso una función pública (Duverger, 1957:438 y 440)¹. Su papel no sólo es velar por los intereses públicos sino particularmente el de fungir como guardián ante los posibles abusos del gobierno en turno. Y aquí se abre la pregunta ¿tienen los partidos de oposición un papel importante en la protección de los programas sociales? Yo considero que sí. De hecho creo que el modelo de protección a los programas sociales y en particular el papel que en dicho modelo se les asigna a los actores involucrados debe ser revisado, en particular el del gobierno y los partidos políticos.

El modelo de protección de los programas sociales: partidos y sociedad

Los estudios realizados sobre la protección de los programas sociales señalan avances importantes en la materia a partir de los cambios institucionales realizados en, por ejemplo, las reglas de operación de ciertos programas y la transparencia en procesos como la asignación de beneficiarios y entrega de apoyos, entre otros. Pese a lo logrado, se reconoce que aun persisten prácticas que redundan en el uso político-electoral y la manipulación de

los programas sociales, la violación al derecho de votar libremente y yo añadiría en la distorsión del carácter competitivo y democrático de las elecciones, pues se introducen prácticas de competencia desleal.

En el "Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los programas sociales federales" del PNUD se identifican tres hipótesis sobre la forma de manipulación electoral: los ciclos políticos, la asignación política o partidista de los recursos de los programas y el clientelismo político (PNUD Diagnóstico, 2006: 15). Se señala que en los dos primeros tipos de manipulación política está involucrado el Poder Ejecutivo y su capacidad para orientar el gasto en el tiempo o de manera geográfica con el fin de generar una percepción favorable sobre su desempeño e incrementar la probabilidad de ser favorecido (o premiado) en las urnas. En el caso del clientelismo político se reconoce que involucra "la construcción de redes y mecanismos para el intercambio del voto por determinados bienes provistos ya sea por el gobierno en turno o por la maquinaria partidista" (PNUD Diagnóstico, 2006: 15).

De acuerdo a lo anterior y a los estudios empíricos realizados, los actores involucrados en el uso político electoral de los programas sociales son, por el lado de los que llevan a cabo las prácticas de manipulación, destacan los funcionarios públicos (que forman parte del gobierno), los gestores u operadores partidistas (intermediarios), los partidos propiamente dichos, sus candidatos y los ministros de culto en ocasiones. Por el lado de quienes tienen a su cargo la vigilancia/protección de los programas sociales están el gobierno de nueva cuenta y la ciudadanía.

Bajo este planteamiento, el gobierno es juez y parte. Sus funcionarios son vistos como actores con altas probabilidades de manipular la operación de los programas sociales con fines electorales y a la vez son los encargados de vigilar que ello no suceda. Esta doble tarea hace difícil que la última, la protección se cumpla con imparcialidad.

Por su parte la ciudadanía tiene un papel central según el modelo, sin embargo es el único de los participantes en el proyecto que carece de una sólida organización y recursos tanto cognitivos, como políticos y económicos. Finalmente los partidos políticos y los candidatos son los actores directamente involucrados en la manipulación política de los programas sociales. Sin embargo, al mismo tiempo, la teoría democrática de la representación los considera como actores centrales de la vida política. Como contendientes y como gobierno están cada vez más obligados a cumplir con la

transparencia y rendición de cuentas que exige la vida democrática. A ello se añade que en una arena de competencia política equitativa y justa uno de los vigilantes del cumplimiento de las reglas del juego político son los propios participantes, en este sentido, los propios partidos.

Bajo el principio de las “reacciones anticipadas”, eje de la competencia en un contexto democrático, los partidos serían los más interesados en evitar que cualquiera de sus adversarios en la contienda electoral use los programas sociales para beneficiarse electoralmente pues esto induciría un mecanismo de competencia desleal. Esto significa que más que considerar a los partidos y candidatos como los “actores bajo sospecha” sería importante considerar su participación directa como actores de la vigilancia contra el uso político de los programas sociales.

A ello se añade el vínculo social que tienen los partidos (sobretudo los más grandes) con la ciudadanía. Éstos operan a través de sus gestores u operadores –actuando como intermediarios- de una manera casi permanente en las comunidades, establecen en muchos casos auténticos lazos sociales que les permiten a muchos ciudadanos resolver sus problemas ante dos situaciones adversas: escasez de recursos y en muchos casos gobiernos ineficientes. Ante ello vale preguntarse ¿De quien está más cerca el ciudadano en términos de valores y prácticas de los intermediarios/gestores partidistas o de quienes pretenden blindar los programas sociales? Esos lazos sociales y la capacidad partidistas de resolver problemas o agilizar trámites en la vida cotidiana están en el centro del clientelismo político que prevalece en México y que, según algunos, llegó para quedarse.

El clientelismo político, la tercera hipótesis planteada en el Diagnóstico sobre la vulnerabilidad de los programas sociales como vía de manipulación electoral, constituye, desde mi punto de vista, el elemento más complejo en la fórmula de protección a los programas sociales.

En los estudios realizados se reconoce que el clientelismo constituye la práctica más extendida de manipulación política en México, e incluso se documenta su transformación paulatina. Del clientelismo tradicional, en donde el cliente identificado como elector pobre y sin escolaridad, vive en ciertas zonas geográficas (particularmente rurales) y tiene incluso vínculos afectivos con el patrón, a un clientelismo moderno con un “cliente” ya no determinado por su zona de residencia y más bien “vinculado al sistema político a partir de su participación en la gestión de demandas sociales” y a quienes “el intercambio de votos

por favores adquiere un sentido esporádico, determinado tanto por sus condiciones sociales como por los tipos de campaña electoral” (PNUD Diagnóstico, 2006: 19).

En este mismo sentido, Auyero señala que el clientelismo “perdura como una institución extremadamente influyente, informal, y (las más de las veces) oculta no destinada ni a desaparecer ni a permanecer en los márgenes de la sociedad sea con la consolidación de regimenes democráticos sea con el desarrollo económico” (Auyero, 2002: 36). Al rechazar los esquemas tradicionales para abordar el clientelismo Auyero intenta rescatar las opiniones y evaluaciones de aquellos actores involucrados en los intercambios clientelares. Uno de sus hallazgos es que “la legitimidad del clientelismo –como forma de resolver problemas mientras se hace política- nunca se puso en tela de juicio”, la política clientelar se da por descontado, es la política normal (Auyero, 2002: 47).

La relación clientelar implica una red de actores en donde los mediadores políticos intermedian entre los caudillos, jefes políticos, ward bosses y los clientes. Por décadas se ha reconocido que los partidos tienen un papel fundamental como intermediarios entre el Estado-Gobierno y la sociedad. Su desempeño como mediadores es sustantiva y en muchos sentidos indispensable para los dos tipos de funciones integrales que desarrollan, las institucionales y las de representación (Bartolini, 2001). Por ello, autores como Cazorla afirman que el clientelismo moderno es el clientelismo de partido (Cazorla, 1994: 4-6, citado por Corrochano, 2002: 137) y que frente al tradicional el clientelismo moderno tiene un carácter impersonal y no implica intromisión del patrón (el partido) en la vida privada del cliente. Se trata básicamente de un intercambio de votos por favores sustentado por un gran pragmatismo. El centro de atención está en la eficacia de la red y a ella subordina la aceptación del fenómeno. Sin un balance positivo la asimetría clientelar pierde sentido (Corrochano, 2002: 137-138).

En México las relaciones clientelares estuvieron monopolizadas por un partido, el PRI, que permaneció en el poder más de 70 años. Con la transición democrática, vino la diversificación de opciones partidistas y la alternancia en todos los niveles de gobierno, lo cual sin embargo no supuso la desaparición del clientelismo. Ahora bien, parece que dichas relaciones clientelares si bien perduran se han pluralizado. Del clientelismo tradicional monopolizado por el PRI se ha transitado al parecer a un clientelismo multipartidista. ¿Qué tanto es alentador este cambio?

En este terreno es difícil no ser pesimista. De acuerdo a la hasta ahora escasa evidencia sobre la verdadera magnitud y naturaleza del clientelismo político actual, el mejor escenario parecería ser por ahora la extinción paulatina del monopolio de la intermediación. Garantizar la pluralidad en los servicios de gestión y trabajar a la vez en varios frentes para erosionar no tanto la intermediación partidista sino el clientelismo en tanto intercambio de votos por favores. Ello requiere acciones en al menos el ámbito de lo económico, con más desarrollo que se traduzca en mejores oportunidades, menos desigualdad y pobreza; en lo social para dotar a la ciudadanía de mayores competencias que le permitan una participación más efectiva en la protección de los programas sociales, y en lo político, contribuyendo a crear las condiciones para una competencia electoral justa, equitativa, transparente que haga efectiva la alternancia y pluralice los espacios de intermediación partidista y limite las prácticas clientelares.

Conclusiones

La arena electoral está cambiando, hay un vínculo cada vez más fuerte entre elecciones, política y política pública, la forma en que los electores se involucran en política es a través de las políticas públicas. Este vínculo ha transformado la competencia electoral y su estructura (las áreas sobre las que compiten los partidos), las campañas políticas (que tienden a ser negativas y privilegian la amenaza) y hasta la forma de organización, operación y discurso partidista. Todos estos cambios hacen cada vez más difícil distinguir entre proselitismo y manipulación electoral.

Los gobiernos ganan o pierde las elecciones. El gobierno está en el centro de las contiendas políticas y electorales. Además sus políticas públicas no son neutrales. Muchos comparten que los gobiernos hacen políticas públicas para ganar elecciones y apoyo político. Sin entrar en el debate de en qué medida gran parte del quehacer del gobierno tiene fines políticos, y más específicamente político-electorales, parece relevante tomar en cuenta los argumentos que sospechan de la neutralidad del gobierno en las elecciones y en la elaboración de sus políticas a la hora de diseñar las estrategias de blindaje electoral o de protección de los programas sociales.

De acuerdo a las recomendaciones planteadas por el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales los gobiernos federal, estatales y municipales deben cumplir disposiciones como el Acuerdo de Neutralidad del IFE así como verificar el cumplimiento del Pronunciamiento por la Legalidad y Transparencia a efecto de evitar el uso

indebido de los programas y recursos públicos destinados al desarrollo social durante la campaña electoral de año 2006. Esto los coloca como juez y parte de la estrategia de blindaje electoral: se les exige verificar el cumplimiento de Acuerdos y pronunciamientos que ellos mismos deben cumplir. Esto hace difícil que las tareas de verificación y control se lleven a cabo con total imparcialidad.

Parece pues importante replantear el papel del gobierno federal, estatal y municipal como los ejecutores centrales de las acciones para minimizar la posibilidad del uso político electoral de los programas sociales en la medida en que constituyen actores involucrados indirectamente en el proceso electoral. Los límites a su intervención deben ser múltiples: en la ley, incluir como delitos electorales la manipulación de programas sociales con fines político-electorales, tipificando con claridad qué se entiende por manipulación; ampliar y consolidar la red de funcionarios públicos de carrera vinculados a los programas sociales (incluir a los delegados de las dependencias federales) e involucrarlos directamente en la vigilancia de los funcionarios políticos, garantizar sanciones más claras en la ley sobre la capacidad del gobierno de difundir su desempeño durante las campañas electorales; limitar la discrecionalidad en el diseño y operación de los programas. En lo social y político: encauzar la formación de redes sociales de vigilancia o monitoreo de los programas sociales con la participación de ciudadanos y partidos, ampliando su capacidad para hacer denuncias. Y con el mandato expreso de vigilar el desempeño gubernamental, tanto federal, local como municipal.

En el caso de la participación ciudadana es importante tomar en cuenta que los ciudadanos juegan un rol crucial pero su posición parece ambivalente y sus recursos para realizar dicha vigilancia son muchas veces escasos. Si bien hay quienes consideran ilegítimo e ilegal el uso de los programas sociales con fines político electorales, otros muchos forman parte del círculo del clientelismo, son beneficiarios del mismo o incluso participantes directos (participan en el círculo íntimo o externo de los intermediarios).

Los partidos políticos, siempre vistos con sospecha por su participación e interés directos en obtener votos, deben formar parte activa en las redes de vigilancia o monitoreo. Algunas de las razones que sustentan su participación son las siguientes: a) conocen el juego de la "manipulación y el uso político electoral de los programas, saben por tanto que hay que vigilar y cuando; b) por su presencia extendida por todo el país; c) por su capacidad y estructura organizativa; d) por su interés en evitar una competencia desleal por parte del partido en el gobierno, sobretodo en su carácter de oposición.

La participación del gobierno en el modelo de vigilancia de los programas sociales diseñado por el PNUD debe ser revisado. La manipulación de programas sociales no es un problema de gobernabilidad sino de gobernanza. No se trata de dotar al gobierno de mayores capacidades institucionales, fiscales, y administrativas para que vigile que no se use a los programas sociales con fines electorales sino de acotar su participación dentro del conjunto de actores que deben llevar a cabo el monitoreo, entre los que destacan los partidos, OSC's, y ciudadanos.

En la lucha contra el clientelismo el camino es largo. Hasta ahora las acciones son variadas pero parece reinar más bien su desarticulación pues van desde la exigencia del cumplimiento del Acuerdo de Neutralidad por parte de la autoridad electoral y el Pronunciamiento por la Legalidad y la Transparencia para evitar el uso indebido de programas sociales; hasta la información al ciudadano sobre medidas de protección y blindaje electoral y la apertura de espacios para denuncias ciudadanas, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Consejo por la Transparencia de Programas Sociales Federales (2006), Recomendaciones a los tres órdenes de gobierno para que se fortalezca la protección de los programas sociales federales de cara al proceso electoral federal del 2006, PNUD México.

Aguilar, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

Auyero, Javier (2002), "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 20, Manipulación y clientelismo político, junio 2002, pp. 33-52.

Corrochano, David H. (2002), "El clientelismo posmoderno", en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 20, Manipulación y clientelismo político, junio 2002, pp.131-156.

Centro de Información de las Naciones Unidas en México, ONU (2006), "Recomienda alto consejo acciones para reducir el riesgo de uso electoral en la operación de programas sociales federales", en *Boletín ONU*, Núm. 06/013, Marzo 2006.

Downs, A. (1957) "Party motivation and the function of government in society", en Downs, A., *An economic theory of democracy*, Harper and Row, New York, USA, pp. 21-35.

Duverger, Maurice (1957) *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Dahl, R. (1989) *Un prefacio a la teoría democrática*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.

Harrop, Martin and Miller, William (1987), *Elections and voters: A comparative introduction*, New York: Meredith.

Parsons, Wayne, (1995) *Public Policy*, UK: Edgard Elgar

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006), Informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas el 15 de marzo de 2006 por el alto consejo por la transparencia de los programas sociales federales. Proyecto de protección de los programas sociales federales en el contexto de las elecciones de julio de 2006, PNUD México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006), Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales, PNUD México.

Stokes, Susan (2001), *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge University Press, USA.

ⁱ Duverger menciona que en Inglaterra el hecho de que al jefe del partido minoritario se le asigne un sueldo pagado por el Estado y el título de "líder de la oposición al gobierno de Su majestad" le confiere a la oposición la calidad de una función pública (Duverger, 1957:440). Explica que la "función de oposición" es distinta en el bipartidismo y multipartidismo, pues mientras en el primero hay una división de tareas entre gobierno y oposición, en el multipartidismo la distinción entre gobierno y oposición no es clara y "ningún órgano verdadero asume aquí la función de oposición" (Duverger, 1957:441).

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

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