

ENAPP



México

ENAPP

ENAPP

ENAPP

# La Relación entre Visiones de los Programas Sociales y la Construcción de una Cultura Política Cívica

Fabián Echegaray  
(Universidad de Santa Catarina, Brasil)

**Serie ENAPP**

Documento de trabajo No. 2

ENAPP

ENAPP

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

ENAPP

# **La Relación entre Visiones de los Programas Sociales y la Construcción de una Cultura Política Cívica**

**Fabián Echegaray<sup>1</sup>**  
**(Universidad de Santa Catarina, Brasil)**

**Serie ENAPP**

**Documento de trabajo No. 2**

**Junio 2007**

**Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política (University of Connecticut) y director de Market Analysis.

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 documento forma parte de una serie de trabajos basados en el análisis de los datos de la *Encuesta Nacional de Protección de los Programas Sociales* (ENAPP), llevada a cabo durante el año 2006 para evaluar, entre otras cosas, la solidez de las acciones llevadas a cabo por la administración pública federal para proteger los programas sociales de un posible uso político-electoral en el marco del proceso que culminó con las elecciones del 2 de julio de 2006.

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.

Todos los derechos están reservados.

Diseño de portada: Producción Creativa

Impreso en México, 2007

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>1. Explicando las visiones sobre los programas sociales</b>	<b>6</b>
<b>2. Método y datos</b>	<b>11</b>
<b>3. Visiones de los programas sociales</b>	<b>12</b>
<b>4. Cultura política: el efecto del alto y bajo civismo en las visiones</b>	<b>27</b>
<b>5. Conclusión: ¿Como se construyen las visiones de los programas sociales?</b>	<b>38</b>
<b>6. Referencias bibliográficas</b>	<b>42</b>
<b>Apéndices</b>	<b>45</b>



## Introducción

¿Cómo construyen los ciudadanos su visión del orden político-social en términos generales y –mas específicamente- de objetos políticos específicos? Desde los primeros estudios de opinión pública esta pregunta ha rondado la agenda académica y política buscando entender las bases a partir de las cuales iniciativas públicas, programas de gobierno, reformas amplias e innovaciones sociales pueden encontrar eco y –antes de ello- comprensión sobre sus objetivos y aspiraciones entre los destinatarios ó colaboradores asociados de aquellas. Después de todo, la ausencia de sintonía ó abierta discrepancia en la manera con que el público blanco de ciertas acciones traduce y percibe las mismas puede resultar una barrera poderosa para la efectiva y exitosa puesta en marcha de dichas actividades.

Este trabajo busca explorar e interpretar los mecanismos de percepción de los programas de beneficios sociales, principalmente en lo que se refiere a los ejes semánticos y heurísticos a partir de los cuales la opinión pública organiza su pensamiento e interpretación de los mismos. Nos interesa sondear de qué manera se perciben el sentido y la intención de dichos programas, cuanta movilización cognitiva<sup>2</sup> existe frente a los esfuerzos de inversión social del sector público por ese medio, y su conexión con los antecedentes existentes de cultura política.

Comenzamos recorriendo los abordajes más frecuentes sobre cómo se forman, en general, las visiones de políticas públicas (de objetos políticos, en definitiva) para, entonces, profundizar respecto de cuanto estas visiones nos ayudan a entender la interpretación popular de los programas de beneficios sociales. Destacamos la contribución que una vertiente de la psicología cognitiva –la perspectiva esquemática- nos ofrece para entender esas visiones. Ella legitima una de las lecturas más frecuentes sobre la intencionalidad y funcionamiento de las iniciativas políticas de generación y distribución de bienes públicos, y que reconoce dos polaridades ó índices actitudinales articulando dichas visiones: una, que sintetiza la comprensión de las políticas según su grado de normatividad ó discrecionalidad, y la otra que lo hace según su alcance ó grado de universalismo ó particularismo.

En la segunda sección del trabajo, explicamos cómo construimos nuestras medidas de normatividad y universalismo y discutimos los resultados sobre las visiones de los programas que beneficiados y no beneficiados revelan. A partir de ambos índices generamos una tipología de lecturas ó de perfiles de audiencias que realizan interpretaciones distintas de los programas, según el énfasis y conjugación colocados en cada polaridad. Surgen, así, cuatro perfiles de visiones de los modelos que llamaremos de clientelista tradicional, inclusión tutelada, comunitarismo y ciudadanía racional. Explicamos las características de cada una y –más interesante aún- constatamos las ambigüedades y aparentes inconsistencias que alberga cada perfil al examinar como ellos se correlacionan con otras opiniones respecto de los programas sociales.

En la tercera y última sección del trabajo, identificamos los niveles de cultura cívica de ambos grupos, subdividiéndolos en tres grados: alto, medio y bajo civismo, y examinamos cómo cada grado favorece o desestimula la incidencia de los cuatro perfiles de interpretación de los programas. Este ejercicio nos permite detectar hasta qué punto diferentes niveles de civismo político apuntalan o desestimulan lecturas específicas de los programas y verificar si el efecto principal ocurre al interior de determinadas audiencias ó como resultado de recibir o no los beneficios sociales distribuidos por el gobierno.

---

<sup>2</sup> Elongamos conceptualmente la noción de movilización cognitiva desarrollada por Dalton (1986) quien la entiende como el proceso de autonomización identitaria y sofisticación cognoscitiva del mundo político por parte del individuo y cuya principal consecuencia es la promoción de formas más independientes de tomar decisiones por parte de los sujetos. A pesar de trabajar con este concepto en una esfera parcialmente diferente a la de su origen podemos verlo operar con eficacia en el plano de las reacciones frente a los beneficios de programas sociales y su exégesis por parte de los beneficiados.

## ***1. Explicando las visiones sobre los programas sociales***

Varios argumentos han sido propuestos para ayudar a entender el proceso de organización cognitiva y articulación hermenéutica de los individuos delante de fenómenos políticos como, por ejemplo, los programas de beneficios sociales.

Desde una perspectiva sociológica, se ha postulado que las visiones de los programas reflejarían características sociales (por ejemplo, capacidades resultantes de la escolaridad de los individuos ó intereses de clase o vinculados a la pertenencia regional), los cuales impondrían límites y/o condiciones del tipo de asociación mental y reacciones cognitivas existentes frente a dichos programas. Como tales programas están dirigidos a grupos específicos, lo que las actitudes resultantes emitirían es un juicio parcialmente contaminado por la percepción de dichos grupos.<sup>3</sup> Sin embargo, como trabajamos esencialmente con grupos de bajos recursos (los que presentan una relativa homogeneidad en su composición social y estructura de intereses), este argumento –en principio- carecería de fuerza lógica.

Un segundo argumento ha puesto el acento en la visión ideológica a partir de la cual se articulan las opiniones y se interpretan los programas. El supuesto de partida es que quienes así operan buscan alinear sus visiones del mundo con los nuevos objetos de referencia (i.e., los programas) maximizando la consistencia cognitiva e interpretativa según lo estipulado por el paradigma o marco conceptual de referencia, la ideología. A pesar de recientes evidencias apuntando la existencia de algún grado de estructuración ideológica en el electorado mexicano (Moreno, 1999; Zeichmester, 2002), aún subsiste un consenso de escaso respaldo de decisiones sobre la base de consideraciones ideológicas (Camp, 1993: 67-68) ó de sistemas de creencias políticamente consistentes (McCann y Lawson, 2003). Además, la concentración de identificaciones en el centro ideológico, la relativa indiferenciación en la atribución de perfil ideológico a la oferta partidaria y el alto continuismo en el tipo de propuesta de política social entre gobiernos de signo diferente conspira para convertir a la ideología en una herramienta útil de posicionamiento y conceptualización diferenciada de bienes públicos como los beneficios sociales. El problema es, también, que en México como en tantos otros países, los clivajes ideológicos, como criterios y fundamentos de estructuración de la opinión, inciden en una proporción muy pequeña de la población, la más instruída y con mejor acceso a recursos informativos,<sup>4</sup> Algo bastante alejado de la realidad social de los beneficiados y no beneficiados de los programas sociales, aquí considerados.

Una forma alternativa y más flexible que la interpretación ideológica acostumbra adoptar se asienta en la noción de racionalidad axiológica (Boudon 1996), lo cual alivia las exigencias cognitivas para cristalizar opiniones sin descartar el asentamiento de las mismas en creencias. Dichas creencias son capaces de revertir cualquier condicionamiento instrumental ó utilitario en la construcción de opiniones ofreciendo un proceso de razonamiento por detrás de las percepciones y preferencias sobre un objeto (i.e., interpretaciones sobre los programas sociales). Ese proceso axiológico sugiere

---

<sup>3</sup> Interpretar y conceptualizar fenómenos a partir de su referencia ó impacto relativo de determinados grupos vistos más o menos favorablemente ha sido formulado como una manera práctica y bastante popular de desarrollar puntos de vista y actitudes entre quienes no exhiben niveles de sofisticación política elevados. A pesar de no hacerlo desde la perspectiva sociológica sino psicosocial, Converse (1964) fue quizá quien más claramente ha hecho referencia a tal abordaje.

<sup>4</sup> De acuerdo con Zeichmester (2002), el porcentaje de Mexicanos incapaces de auto-ubicarse en un continuum de izquierda a derecha en las encuestas oscila entre 16% y 30%. Estudios de los años 90 indican que 24% eran inhábiles en ese sentido (LatinoBarómetro): idéntico porcentaje al mencionado por Ulises Beltrán para una encuesta de 1997 (apud Política y Gobierno, vol.IV, n.2). Zeichmester deja bien en claro que quienes utilizan consideraciones ideológicas abstractas se ubican en las capas más altas de la sociedad en términos educativos y de ingresos. McCann y Lawson (2003) complementan el lado sombrío del déficit de uso de etiquetas ideológicas enfatizando la poca consistencia entre la auto-referencia ideológica y la elección de políticas u objetivos compatibles con dicha posición ideológica.

que la visión individual se construye a partir de valores que adoptan un carácter universal y de abordajes normativos frente a dichos objetos de evaluación (los programas sociales). Ello significa, por ejemplo, que las manifestaciones verbales sobre los programas reflejan lecciones aprendidas y valores internalizados y no traducen tan sólo una percepción positiva de resultados (racionalidad instrumental) ó un cálculo favorable sobre los costos y beneficios involucrados en las respuestas ofrecidas frente a los programas (racionalidad utilitaria). A pesar de la relativa flexibilización que este punto de vista propone sobre la perspectiva ideológica, la evidencia empírica nuevamente muestra poco terreno fértil para la propuesta de racionalidad axiológica como proceso articulador de las percepciones entre los latinoamericanos (Sarsfield-Echegaray 2006). De hecho, tan sólo una minoría sigue este tipo de regla de razonamiento.<sup>5</sup>

Otra expresión posible de racionalidad involucraría estimaciones de largo plazo ancladas en creencias firmes superando reacciones inmediatistas y de interés particular como sucede en los momentos adversos de implementación de reformas económicas. Según dicha descripción llamada de “razonamiento inter-temporal” (Stokes 2001), costos individuales –aún si intensos ó grandes- en el corto plazo serían no apenas tolerados sino también percibidos como evidencia de futuros beneficios superadores de aquellos costos. Este tipo de reacción se presenta en varios de los países que comparten con México características semejantes en términos de desarrollo económico y político, sin embargo no es lo que se observa en el caso mexicano (Buendía 2001).

Como alternativas al punto de vista axiológico emergen las racionalidades utilitaria e instrumental. Ellas ofrecen la ventaja de describir el mecanismo de selección de enfoque frente a objetos como los programas sociales, anclados ó en la percepción comparativa de costos y beneficios (la primera) ó en el retorno concreto o esperado en términos de resultados (la segunda). Sin embargo, tales racionalidades de inspiración económica encuentran dificultad para explicar algo más que el orden de preferencias de los individuos cuando sondamos un grupo homogéneo en términos de su papel de receptores de dichos beneficios (como es el caso del subgrupo de beneficiados de los programas) y el asunto a evaluar es la interpretación general de dichos programas (en términos de intencionalidad y significado extra-económico). No pareciera lógicamente viable explicar reacciones interpretativas ó perceptuales a dichos programas a partir de cálculos ó el examen de productos a aprovechar cuando se mantienen constantes costos, beneficios y resultados posibles.

También conspira contra esta perspectiva analítica la evidencia mixta sobre el influjo de –principalmente- orientaciones instrumentales en las decisiones y reacciones de los mexicanos. Si por un lado hay pruebas de sensibilidad instrumental como en el caso frente a programas de reforma económica y sus autoridades (Buendía 2001), por el otro, cuando controlados por factores de largo plazo como influencias valorativas resultantes del propio sistema político, aquella vertiente instrumental pierde fuerza (McCann y Domínguez 1998). Ello supondría que respuestas condicionales a beneficios distribuidos ó esperados dependen de una consideración prospectiva sobre las probabilidades de materialización de aquellos, algo que huye del control del razonamiento personal y depende mucho más de los actores presentes u ofertantes de tales resultados ó políticas. En suma, convierte en fundamental la existencia de una percepción de fuerza ó capacidad política en colocar en práctica aquellos resultados (la distribución de beneficios), algo que de por sí remite a la esfera heurística del sujeto y la atribución de papeles y potencialidades a los actores antes que al dominio de la racionalidad instrumental individual.

Por otro lado, la evidencia empírica sobre conversión de percepciones políticas en decisiones políticas sugiere que los mexicanos tienen más dificultad en conectar sus posturas frente a tópicos y temas clave (como los programas) a la esfera de sus intereses que articular tales posiciones en

---

<sup>5</sup> Em el estudio desarrollado por Sarsfield-Echegaray (2006) la minoría osciló entre 14% y 19%.



función de lealtades políticas ó herencias valorativas.<sup>6</sup> Esto también supone un obstáculo a la emergencia de razonamientos instrumentales nítidos y válidos. Consecuentemente, la reconceptualización de intereses como necesidades, y de la representación vía políticas públicas como obligación moral ó favores coyunturales, que acostumbra atravesar la interpretación y experiencia de relaciones entre destinatarios y emisores ó distribuidores de beneficios sociales (Fox 1994; Schedler 2002) se vuelve un poderoso refuerzo para el argumento sobre la escasa latitud que las consideraciones instrumentales podrían ejercer entre los mexicanos (principalmente pobres y/ó rurales) que reciben dichos planes sociales.<sup>7</sup>

### *La perspectiva esquemática*

Un argumento desarrollado a partir de las limitaciones de los enfoques anteriores se asienta en un razonamiento psicológico y responde al nombre de teoría de los esquemas (Fiske y Taylor, 1984). Estos esquemas representan estructuras cognitivas, como si se tratara de moldes mentales ó marcos de referencia, que son fruto de las experiencias e interpretaciones anteriores sobre fenómenos parecidos (ó a partir de los cuales se pueden establecer inferencias semejantes) y que permiten al individuo desarrollar percepciones y realizar una exégesis básica sobre los estímulos de referencia (i.e., los programas sociales). Ello quiere decir que –por ejemplo- aún para quienes los programas sociales son una novedad y un concepto sobre el cual han reflexionado poco, existen pistas en otras experiencias (ó al menos el individuo puede recrear esas pistas a partir de aquellas) que posibilitan fabricar una opinión y desarrollar una interpretación sobre, en este caso, la intención y el proceso de funcionamiento de los programas sociales.

Una ventaja de este abordaje sobre los anteriores son los menores niveles de exigencia cognitiva y la mirada constructiva (antes que conflictiva ó contradictoria) con expresiones anteriores de la misma opinión pública, además del hecho de ya observar alguna tradición en los análisis políticos.<sup>8</sup> En este sentido, admitir que las opiniones reflejan esquemas mentales significa retirar las exigencias cognitivas de la perspectiva ideológica y axiológica, superar las divisiones a veces artificiales de la perspectiva sociológica, estructurar mejor el mecanismo de funcionamiento de percepciones de lo que proponen las racionalidades instrumentales y utilitarias yendo más allá del corto plazo y del imperio del interés material individual, y conectando las respuestas del público a patrones de pensamiento relativamente estables, independientemente de cuán lógicamente consistentes o inconsistentes se demuestren.

En el caso de México, entendemos que el principal antecedente a partir del cual la mayoría de la población desarrolla interpretaciones sobre iniciativas ó acciones gubernamentales, tanto desde el punto de vista de la intencionalidad como del procedimiento, está vinculado al ámbito político-electoral. La elección sexenal es el momento clave de la legitimación del sistema y la cristalización de la distribución del poder. Los acontecimientos que rodean las elecciones desde la institucionalización del PRI como partido hegemónico, y aún posterior al recambio de poder para el PAN en el año 2000, sirven como marco de socialización sobre como entender e interpretar la oferta de "bienes públicos" materiales o simbólicos elaborados desde las esferas políticas. En la medida en que especialmente en las últimas décadas cada elección ha sido antecedida, acompañada y sucedida por denuncias de fraude originarias de todos los sectores (oficialistas, aliados,

---

<sup>6</sup> Es lo que ocurre con la decisión individual delante de las urnas (cuando se trata de votar) ó delante de las planillas de encuestadores (cuando se trata de evaluar los programas políticos), la cual sistemáticamente se ha visto mejor explicada por simpatías partidarias históricas ó por la fuerte adhesión a un ideal ordenancista y conservador de organización del poder, antes que por cálculos de costo-beneficio individuales. Véase, McCann y Lawson (2003) y McCann y Domínguez (1998).

<sup>7</sup> Fuera de México, tenemos estudios realizados en Argentina como ejemplo del funcionamiento de refuerzos clientelistas a nivel de la población ya no con base a razonamientos instrumentales sino a la percepción de la fuerza y poder de los actores y cuyo efecto, entre otros, es el de difundir una visión que oscila entre universalista y particularista, normativa y discrecional. Ver Auyero (1999) y Brusco et al. (2004).

<sup>8</sup> Por ejemplo, Conover y Feldman (1984).

oposición),<sup>9</sup> el desarrollo de percepciones fuertemente contaminadas por los discursos anclados en consideraciones normativas y universalistas ha representado una fuente de socialización valorativa (un esquema) a partir de la cual se nutren las consideraciones sobre otros tipos de iniciativas público-políticas (como los programas sociales).

Dicha “esquemización” a partir del influjo que tienen las experiencias y respuestas aprendidas en el pasado y proyectadas sobre nuevos objetos políticos como los programas sociales es un tema recurrente –de modo implícito más que explícito- en la literatura sobre cultura política y opinión pública mexicana (Cornelius 2002; Buendía y Somuano 2003). La experiencia de convivencia con políticas públicas frente al fraude electoral es clave ya que reconoce los dos ejes valorativos esenciales a la comprensión de los programas sociales: la intencionalidad normativa (proponiéndose la limpieza o ausencia de fraude como regla máxima) y las condiciones de funcionamiento competitivo que aspiran a consagrar la universalidad.<sup>10</sup> Ambos ejes ó dimensiones nutren la conceptualización popular sobre la dinámica por detrás de la oferta de bienes públicos (sobre el juego electoral en el pasado, sobre los beneficios sociales en el presente).

La transferencia de abordajes interpretativos del juego electoral a los programas sociales es facilitada por dos motivos: la semejanza de funcionamiento de ambas lógicas una vez que remiten a la distribución de bienes públicos (representación política en el primer caso, producción de soluciones a necesidades materiales en el segundo caso) y la paridad del contexto discursivo argumentando la existencia de desvíos y/ó usos clientelistas de dichos bienes.<sup>11</sup> Pero existe también un tercer factor: la creciente desactivación del ámbito electoral como esfera de conflicto y cuestionamiento sobre las iniciativas públicas. A grandes rasgos, el acostumbramiento de los electores a desconfiar del éxito institucionalizador (fracaso en evitar el triunfo de la discrecionalidad y particularismo) de las decisiones políticas vinculadas a regular el juego electoral que define la distribución del poder (i.e., definir quien manda), surge como matriz natural de las percepciones sobre cuán efectivamente normativa y universal puede resultar la distribución de beneficios sociales (i.e., definir quien recibe).

Tal como lo sugiere la literatura, si inclusive durante años el IFE (expresión institucional de la política electoral buscando normativizar y universalizar el proceso decisorio de distribución del poder), se mantuvo bajo sospecha de actuar parcial y discrecionalmente,<sup>12</sup> sería lógico pensar que la oferta de política social, por más institucionalizada que se presente al gran público, también sea percibida como estructurada por decisiones extra-normativas y particularistas. En conclusión, la esquematización de las visiones sobre los beneficios sociales (a partir del legado conceptualizador sobre política electoral) encuentra terreno fértil para las interpretaciones ancladas en los dos ejes: normativo vs. discrecional y particularista vs. universalista.

### *Reconociendo los ejes normativo-discrecional y universalista-particularista*

La recurrencia a la diferenciación entre valores tradicionales (pre-modernos) y modernos (seculares), los cuales anclarian percepciones y elecciones individuales (Lerner 1958), ha sido una de las entradas clásicas del análisis de opinión pública en general y extremadamente funcional para comprender el caso mexicano. Además de constituir extremos de un mismo clivaje, esos valores representan fuentes que nutren mentalidades y estructuran abordajes analíticos. Dos derivaciones (ejes ó dimensiones) convencionales de dicho clivaje se nuclean alrededor de los continuos valorativos ya mencionados de normativismo-discrecionalismo y universalismo-particularismo, los

<sup>9</sup> Ver, Gómez Tagle (1994) apud Schedler (1999) y también McCann y Lawson (2003) y Schedler (1999).

<sup>10</sup> Schedler (1999) elabora este punto donde muchas acusaciones frecuentes de fraude electoral se refieren, en realidad, a reclamaciones sobre desigualdad de condiciones de competición político-electoral.

<sup>11</sup> Para el caso del uso clientelista de programas sociales, ver Fox (1994). Ver también Acosta Silva (2004).

<sup>12</sup> McCann y Lawson (2003) y Schedler (1999).

cuales resultan instrumentales para representar cómo los sujetos piensan y desarrollan orientaciones frente a objetos políticos (Rokeach 1973).

La propuesta de un eje normativo está, asimismo, apoyada en algunos antecedentes analíticos sobre la manera en que la opinión pública mexicana reacciona frente a objetos políticos relevantes. Es el caso, por ejemplo, de Schedler (2004) quien interpreta las respuestas frente al llamado a las urnas a partir de sensibilidades normativas ó del supuesto universalismo y normativismo que –en la superficie- parece animar las respuestas frente a la democracia como sistema político (Almond y Verba 1963). En un trabajo anterior, el mismo Schedler (2002) deja entrever la legitimidad de interpretar las relaciones ciudadano-autoridad en materia de política social a partir de ejes normativos vs. discrecionales y universalistas vs. particularistas. Al explorar las reacciones del público general frente a los bienes públicos queda claro que en cuanto sus expectativas son motivadas por planteos normativistas y universalistas, su percepción sobre la relación entre su status y las autoridades así como el tipo de vínculo retrospectivo que se establece está permeado por códigos discrecionales y particularistas.<sup>13</sup>

Diversos estudios de opinión pública consistentemente han reforzado dicha perspectiva. Por ejemplo, una mayoría no percibe al Estado como capaz de lograr que se cumplan todas las leyes los mexicanos atribuyéndole nota 4,8 en una escala de 1 a 10 (valor máximo).<sup>14</sup> De igual forma, son minorías los que creen que la justicia cumpla su deber (sólo 43%)<sup>15</sup> y quienes confían en la imparcialidad de los juicios vertidos por esta institución (sólo 45%).<sup>16</sup> El bajo normativismo también tiñe las predisposiciones personales frente a la ley y los deberes cívicos. Según datos recientes, los mexicanos constituyen uno de los pueblos con grado más bajo de cumplimiento de la ley y conciencia de deberes.<sup>17</sup>

Otros indicadores sobre cuán limpias e imparciales son percibidas las elecciones refuerzan la importancia del eje normativo-discrecional como ángulo interpretativo natural del mexicano típico para entender como funciona el mundo político. Durante la primera mitad de los años 1990, la opinión pública de México se ubicaba en el primer lugar en desconfianza hacia las instituciones político-electoral, sistema electoral, cuestionamiento sobre la transparencia de los comicios y resultados, y dudas sobre el grado de sensibilidad de los políticos electos a sus promesas (Echegaray, 2005: 27-28). En 2006, aún después de 2 elecciones presidenciales consecutivas que consolidaron el fin del PRI como partido hegemónico, apenas una minoría, 40%, percibía las elecciones como limpias (y así y todo, ello representó un aumento considerable comparado al 22% que opinaban lo mismo en 2005).<sup>18</sup>

Algo parecido ocurre con relación a cuán particularistas o universales son las orientaciones del público frente a símbolos ó entidades representativas del mundo público u oficial. Ejemplo: dos tercios (65%) de los mexicanos entienden plenamente probable que el soborno a un policía sea el

---

<sup>13</sup> Este último punto es ignorado por Schedler (2002) a pesar de las innúmeras evidencias que su trabajo revela en ese sentido. Al menos, en dos momentos diferentes de su texto queda en evidencia el predominio de lecturas discrecionales (p.11, al admitir el carácter moral, no normativo, de la política social como el bigación de ayudar en vez de insertarse en la lógica derecho ciudadano - deber estatal) y particularistas (p.12, al admitir que el resultado más frecuente en las interacciones con las autoridades es a comprender que cualquier acción social es producto de des eos personales de los políticos y/ó fruto de esfuerzos particulares, focales y despolitizados por parte de los pobladores).

<sup>14</sup> "En una escala de 1 a 10 donde 1 significa que el Estado no logra que se cumpla ninguna ley, y 10 significa que el Estado logra que se cumplan todas las leyes. ¿Dónde ubica al Estado (país)?" Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2004. 19

<sup>15</sup> "La gente tiene diferentes opiniones. Por favor dígame cuán de acuerdo o en desacuerdo está con cada una de las siguientes opiniones. ¿Ud. diría que está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy em desacuerdo con: La justicia en mi país tarda pero llega?" Tan sólo 43% están 'Muy de acuerdo' ó 'De acuerdo' Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2005. 24

<sup>16</sup> informe Iberobarómetro CIMA, 2006: 22.

<sup>17</sup> Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2005. 17 -19.

<sup>18</sup> "¿Ud. cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas?". Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2006. 19, 20.

atajo más seguro para evitar una detención y 58% piensan lo mismo con relación a los jueces para conseguir una sentencia favorable. Otra mayoría significativa, 56%, ven al ministerio público como permeable a sobornos para obtener beneficios particulares como un contrato ó concesión.<sup>19</sup> Otro indicador apunta la creencia que más de ¾ de los funcionarios públicos se orientan por la búsqueda de ventajas personales antes que fines universales, sujetandose así a prácticas corruptas.<sup>20</sup> Y 6 em cada 10 mexicanos han sido testigo de tales desvíos de corrupción.<sup>21</sup> En definitiva, subsiste una proporción nada despreciable del público que interpreta las iniciativas oficiales en términos particularistas, reforzando esa lectura frente al mundo de bienes y ofertas públicos.

Antecedentes bibliográficos y evidencia empírica legitiman ambas polaridades como abordajes interpretativos sobre qué buscan y cómo funcionan los programas sociales, en los términos planteados por la perspectiva esquemática. Pero, ¿hasta qué punto la utilización de dichos ejes por el público sostiene el supuesto de una evolución linear del extremo tradicional al extremo secular y moderno en los valores tal como los estudiosos de los valores acostumar a postular? A continuación, presentamos los resultados sobre cómo se construyen esas percepciones y qué tipos de visiones emergen entre beneficiados y no beneficiados de los programas sociales.

## **2. Método y datos**

El análisis que sigue se basa en los resultados ponderados<sup>22</sup> de la Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales Federales (ENAPP 2006) con públicos beneficiado y no beneficiado de programas sociales, realizada en el marco del proyecto Protección de Programas Sociales Federales del PNUD. La encuesta siguió un criterio de muestreo probabilístico sobre la población nacional adulta, totalizando 8.573 entrevistas completas, siendo 5.254 de beneficiados y 3.319 de no beneficiados. Las entrevistas fueron realizadas personalmente con adultos (edad mínima de 18 años y ambos sexos) en el domicilio de los mismos (beneficiados y no beneficiados), durante el mes de Julio de 2006.<sup>23</sup>

Dos secciones de preguntas en el cuestionario trabajaron las creencias de la población beneficiaria y no beneficiaria sobre el funcionamiento y objetivos de los programas sociales. Ellas corresponden a las baterías agrupadas como preguntas 27 y 28, medidas en formato de escala de 4 puntos (ver Apéndice 1).

La primera batería (preguntas de número 27), sonda aspectos más generales y relativos a la misión y/ó intención de los beneficios, y se utiliza de una estructura de respuesta que va de totalmente cierta a totalmente falsa. Dicha estructura apela a la comprensión más cognitiva sobre las consecuencias esperadas así como las motivaciones percibidas por detrás de dichos programas; así, la batería interpela al individuo sobre el repertorio de conocimientos ó entendimientos racionalizados con los cuales el individuo construye su percepción de objetos ó estímulos políticos. Con base a algunos de estos indicadores construiremos el índice de “normatividad” (donde un polo nuclea las visiones favorables al seguimiento y aplicación de reglas y procedimientos claros,

---

<sup>19</sup> “Imagine que un amigo s uyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara qué probabilidades hay aquí de poder sobornar a Policías para evitar una detención ¿Qué le diría Ud.? Que hay muchas probabilidades, bastante, pocas o ninguna probabilidades de sobornar a policías”. Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2004. 54.

<sup>20</sup> “Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos?” En México, 77%. Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2005. 29

<sup>21</sup> 65% en 2001, 59% en 2002 y 50% en 2005. La pregunta fue: “ ¿Ha sabido Ud. o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos doce meses?”. Fuente: LatinoBarómetro – Informe Resumen, 2005. 29.

<sup>22</sup> No existen diferencias significativas ni substantivas con los resultados no ponderados para ninguno de los análisis ejecutados en este trabajo, aún así para mantener consistencia con los abordajes utilizados por los otros colaboradores de este proyecto reproducimos aquí los análisis con datos ponderados.

<sup>23</sup> Para más detalles, consultar el documento “Principios metodológicos y operativos de la encuesta”.

previsibles y objetivos, que llamaremos de “polo normativo”, y el otro nuclea las visiones que huyen de dichas consideraciones y que reflejan, por lo tanto, una percepción de discrecionalidad y arbitrariedad en la manera en que operan los programas, y que llamaremos de “polo discrecional ó de discrecionalidad” –este polo reúne atribuciones de arbitrariedad, mutabilidad y contingencia a la ejecución de dichos programas).<sup>24</sup>

La segunda batería (preguntas de número 28), sonda la incidencia (ó previsión de incidencia) concreta de situaciones y características cuando los programas ya están en marcha, principalmente desde la perspectiva de definición del destino y operación cotidiana de los recursos. Revela un plano más específico enfocado en aspectos procedimentales y operacionales concretos. Su estructura de medición también es en escala pero en vez de tratarse de opciones de interpelación cognitiva (como verdadero o falso) se apoya en opciones de frecuencia de ocurrencia (de siempre a nunca), lo cual diluye la connotación exclusivamente racional e involucra componentes parcialmente afectivos vinculados a cuán cercano o distante ó cuán cotidiana ó extraña es la ocurrencia bajo evaluación. Como toda escala de frecuencia apela simultáneamente a un deseo de precisión (que despierta la búsqueda por datos almacenados en la memoria), el cual es resuelto recurriendo individualmente a un abordaje esquemático como atajo para las naturales lagunas de memoria posibilitando, así, ofrecer una respuesta.

Con base a algunos de las preguntas contempladas bajo la batería número 28 construiremos nuestro índice de “universalidad” en la percepción del funcionamiento de los programas (donde un polo nuclea las visiones que apuntan para condiciones de uso e implementación colectivas y generales de dichos beneficios, que llamaremos de “polo universalista”, y el otro nuclea las visiones que huyen de dichas consideraciones y que reflejan, por lo tanto, una percepción de particularismo y excepcionalidad en lo que se refiere al destinatario de los programas, y que llamaremos de “polo particular ó particularista”).<sup>25</sup>

Una tercera sección de preguntas con estructura heterogénea buscó capturar nociones de cultura política. Cabe señalar aquí que por cultura política entendemos dos niveles de manifestación empírica del concepto: las actitudes hacia objetos políticos significativos y las motivaciones frente a la política. Ambas manifestaciones contienen una pluralidad de expresiones que exigen trabajar con más de un indicador por nivel para garantizar su validez. Y la manera en como ambos se estructuran en el plano individual nos permite identificar el grado de civismo que dicha cultura política resultante contiene. Así, trabajaremos con un índice que contiene tres grados de civismo: bajo, medio y alto. Más detalles en la sección V.

### **3. Visiones de los programas sociales**

#### *Dimensiones exploratorias de los programas sociales*

Beneficiados y no beneficiados no comparten un mismo abordaje hermenéutico delante de los programas sociales, aunque subsisten respuestas con intensidad similar frente a algunos asuntos. Ello se hace evidente al analizar las frecuencias relativas de cada grupo frente a las preguntas 27 y 28.

¿Cómo responden ambos grupos a las consideraciones específicas sobre intención y funcionamiento de los programas? Comenzamos repasando sus respuestas a algunas preguntas claves (de las baterías 27 y 28 del cuestionario) que componen los índices N-D y U-P, realizando una lectura

---

<sup>24</sup> A efectos de ser sintéticos, también llamaremos a este índice o eje de N -D.

<sup>25</sup> A efectos de ser sintéticos, también llamaremos a este índice o eje de U -P.

ordenada por grados de consenso a disenso. Empezamos por los indicadores de normativismo, ilustrando los resultados sumados para las opciones de respuesta parcialmente y totalmente verdadera ó falsa.

Las reacciones de ambos grupos a estas cuestiones muestran 4 niveles de intensidad:

- 1) *alto consenso ó unanimidad*, que reúne a mucho más que el 80% del grupo ofreciendo un panorama de virtual homogeneidad sobre ciertos aspectos de los programas. En este nivel no existen diferencias entre grupos, y ello ocurre con las cuestiones de accesibilidad informativa a los beneficios y de responsabilidad individual en el sentido de contraprestación legitimadora del recibimiento del beneficio; entre los no beneficiados.
- 2) *consenso mayoritario*, con porcentajes de concordancia superiores a 2/3 y próximos a los 3/4. Aquí también ambos grupos se asemejan y ello ocurre con tópicos referidos a trazos eminentemente prescriptivos, tales como la expectativa normativa de existencia de procedimientos reglados y de mecanismos de transparencia distributiva;
- 3) *cuestiones polémicas*, definidas así fruto de la existencia de opiniones parcialmente divididas que reúnen más del 60% de la opinión del grupo (pero menos que 2/3 del mismo). Son, por lo tanto, trazos en construcción y sobre los cuales existen visiones contrapuestas – lo cual también nos habla de brechas perceptuales y aspectos de debilidad potencial de los programas. Sólomente los beneficiados encuadran sus respuestas en ese nivel, respuestas vinculadas a sus opiniones sobre la auditabilidad de los programas, la implementación de modelos preventivos de desvíos y la obligación informativa.<sup>26</sup>
- 4) *cuestiones de disenso*, con menos del 60% de las opiniones reunidas en una dirección u otra. Sólo los no beneficiados encuadran algunas de sus respuestas en este nivel, y ellas se refieren a la inexistencia de clientelismo vertical, permeabilidad hacia las insatisfacciones y obligatoriedad informativa.

Repasemos uno a uno en detalle estos hallazgos empíricos.

#### *Reacciones frente a la dimensión normativa de los programas sociales*

Los ciudadanos mexicanos en situación de emergencia social tienen importantes coincidencias en lo que se refiere al nivel percibido de normatividad que estructura los programas de beneficios sociales, oscilando entre el consenso mayoritario y visiones divididas según elementos específicos que hacen a la reglamentación y previsibilidad operativa de dichas iniciativas.

*Cuestiones de alto consenso.* 83% de los no beneficiados y 86% de los beneficiados concordaron que es parcial o totalmente verdadera la afirmación que aún si un beneficiado no recibe información, él o ella tienen donde obtenerla (condición de “accesibilidad”); ello manifiesta que se reconocen cualidades comunicacionales positivas a la ejecución de los programas, al menos en términos de disponibilidad y acceso a la dicha información.

Con casi igual fuerza, 81% de los no beneficiados y 84% de los beneficiados coincidieron en admitir como verdadero el principio de responsabilidad individual del beneficiado en el sentido que un beneficiado debe conocer a qué se obliga cuando recibe apoyo del gobierno. Esta admisión reconoce la contrapartida de mérito al nivel individual. Veremos un poco más adelante, sin embargo, que en la medida en que existen opiniones divididas ó polémicas sobre cuán cívico o

---

<sup>26</sup> Tópicos que alimentan la dimensión que llamaremos de “permeabilidad de jure” y que componen la primera (y principal) reacción del grupo de beneficiado frente a los programas.

clientelista es el trato propuesto por las autoridades a la hora de asignar recursos, una cuota del reconocimiento de responsabilidades individuales está admitiendo la contraprestación de apoyos políticos personales en lugar de compromisos con metas sociales o funcionales al espíritu de la inversión social. Aún así, la convergencia de temas para ambos grupos en este nivel indica que objetivos gerenciales de visibilidad de oportunidades y objetivos sistémicos de ciudadanía social son compartidos independientemente de la experiencia de acceso o no a los beneficios.

*Cuestiones de consenso mayoritario.* Ambos grupos interpretan prescriptivamente la implementación de los programas, presuponiendo la existencia de reglas claras (76% de los beneficiados y 74,5% de los no beneficiados), ya que entienden como verdadera la afirmación que hay reglas definidas para decidir el reclutamiento de los usuarios de los programas, y la expectativa de transparencia distributiva (76% ambos grupos), mediante la divulgación pública de las listas de los cualificados. Ambas cuestiones apelan a un aspecto estrictamente normativo, proyectando apoyo amplio para una gobernabilidad institucional de los programas.

*Cuestiones polémicas y de disenso.* Donde sí nacen diferencias parciales entre usuarios y no usuarios de los programas es con relación al reconocimiento de una infraestructura institucional protectora de los resultados extra-sociales de los programas. Entre los beneficiados, 61% reconoce como falso de que no hay formas de denunciar tentativas de clientelización de los beneficiados y que los programas no están obligados a presentar mecanismos ó canales funcionales de reclamo (frente a 58,5% de los no beneficiados). Por otro lado, sólo 59% entienden como falsa que los beneficiados carezcan de medios para exigir información sobre sus derechos relativos al uso de los programas sociales (frente al 44% que piensan así entre los no beneficiados). En otras palabras, estas 3 cuestiones apuntan que 4 en cada 10 beneficiados perciben una impotencia defensiva ó una institucionalidad no legítima ni protectora de sus intereses en la manera en como se llevan a cabo dichas iniciativas en el día a día.

¿Qué cuadro general nos aportan estos primeros datos? Ambos grupos encuentran los programas accesibles (al menos en términos informativos) y entienden que los mismos suponen obligaciones individuales (aunque no hay consenso sobre si se trata de deberes sociales/pedagógicos ó contraprestaciones políticas). Y aspiran y defienden una reglamentación aunque con foco principal en el lado de la demanda (quien puede o no ser beneficiado). Esto subsiste simultáneamente con una lectura de relativa impotencia *de jure* frente a quien constituye la oferta de dichos programas: para cuotas importantes de los beneficiados, quien produce y distribuye los beneficios no está obligado a seguir reglas ó al menos puede comportarse diferente de normas vigentes.

Semejante contrapunto pareciera sugerir la aceptación parcial ó latente de un trade-off entre ganar acceso ordenado y organizado al beneficio y abdicar de reivindicar mayores derechos sobre los procedimientos que deben gobernar la gestión y las consecuencias de dicho acceso. Se admite la responsabilidad interna (personal) pero se espera a medias responsabilidades externas (accountability) por parte de los productores de beneficios. Tal combinación aleja la posibilidad de dar a luz una ciudadanía social como subproducto del acceso a los beneficios, ó al menos no permite pensar en que dicho efecto ocurra en la práctica para una porción mayoritaria de los usuarios.

Más que diferencias significativas entre ambos grupos (que lo son para solamente algunas cuestiones con más de 3% de diferencia), lo que sobresale aquí es, por un lado, la menor credibilidad general exhibida por los no beneficiados, fruto de una visión levemente más crítica y escéptica sobre la misión y el funcionamiento de los beneficios. Aunque también se debe registrar un efecto de no exposición a los programas lo cual se traduce en mayor desconocimiento (mayor número de no respuestas, subproducto de su falta de experiencia con los programas). En promedio,

para las 7 cuestiones examinadas casi 10% de los no usuarios se abrigan en no respuestas (frente a 7% de los usuarios).

Los no beneficiados observan una asimetría levemente más pronunciada entre beneficiados y ofertantes de beneficios, lo cual se traduce en grados algo menores de institucionalidad, apertura y previsibilidad de la operación de los programas. A pesar del tamaño estrecho de las lagunas registradas entre ambos grupos, no podemos suponer que las orientaciones de unos y otros obedezcan a las mismas lógicas, pues cada grupo tiene fuentes de referencias distintos: entre los beneficiados, el uso y su experiencia de contacto con los programas (y con sus necesidades a cubrir por tal programa) claramente funciona como uno de los marcos organizadores de sus visiones, mientras que entre los no beneficiados esos factores no pueden estar presentes por definición.

Si entre los beneficiados hablábamos de un trade-off que sacrificaba la responsabilidad externa sobre los programas en función de las virtudes reconocidas de accesibilidad y responsabilidad interna (personal) ya que para ellos la existencia de ciertas reglas básicas garantiza el cumplimiento de lo que es subjetivamente más importante (que los recursos y beneficios existan, sin importar los eventuales usos extra-compensatorios que de ellos hagan agentes o políticos); entre los no beneficiados lo que pareciera surgir es una postura objetivamente más crítica y anclada en el escepticismo sobre los productos del gobierno. Más adelante elaboraremos mejor esta afirmación.

#### *Reacciones frente a la dimensión universalista de los programas sociales*

¿Cómo los ciudadanos mexicanos en situación de emergencia social responden a las cuestiones que dialogan más de cerca con la experiencia de funcionamiento de los programas en la práctica, sobre cuán universalista o particularista es la marcha cotidiana de los beneficios? Siguiendo la misma práctica descriptiva (discutiendo los resultados sumados para las opciones de respuesta siempre y casi siempre), encontramos tan sólo 2 tipos de distribución de opiniones ó niveles de intensidad, aunque un grado más bajo en términos de consenso respecto de las cuestiones de índole normativa. Ello es así porque no encontramos unanimidad (opiniones superiores al 80%) para ningún ítem y porque 3 de los tópicos analizados caen de pleno en el ámbito de opiniones divididas o disenso.

Existe consenso mayoritario para asuntos sobre equidad de ingreso a los beneficios e inexistencia de clientelismo vertical, aunque también hay consenso claro en la falta de rendición de cuentas sobre la marcha de los programas a nivel local. Por otro lado, un segundo grupo de cuestiones encuentran reacciones claras de disenso ú opiniones marcadamente divididas, con más del 40% y menos del 60% del público concordando sobre un lado de la ecuación. Ocurre así con el oportunismo tutelado de las autoridades (lo cual admite desvíos de capitalización política antes que de modelación cívica de los beneficios), con la visibilidad de condiciones de acceso (lo cual reconoce espacio para ambigüedades y uso político de los programas), y con la fiscalización activa de la comunidad sobre los programas (lo cual revela margen para usos arbitrarios).

*Cuestiones de consenso mayoritario.* Casi 8 de cada 10 beneficiados (77%) y 7 de cada 10 no beneficiados (70%) admiten la previsibilidad reglada en el proceso de reclutamiento y cualificación indicando fuertes expectativas, bastante homogéneas, sobre la neutralidad y objetividad del funcionamiento de la distribución de los beneficios.

Otro ámbito de amplio acuerdo entre grupos tiene que ver con la comunicación ya no de los recursos disponibles (los programas) y sí del destino y volumen dado a dichos recursos por el poder local. 69% de beneficiados y 67% de los no beneficiados perciben las prácticas comunicacionales de la oferta como herméticas.



*Cuestiones de disenso.* Pero allí terminan las convergencias entre grupos en el ámbito de los consensos mayoritarios. En todas las otras consideraciones se revela o distancia entre ambos grupos o una comprensión de los hechos más próximas al disenso que al consenso. Por ejemplo, 7 de cada 10 beneficiados (70%) rechazan vincular los programas a un instrumento político explícito de capitalización electoral, desmintiendo que promotores o gestores obligen a un *quid pro quo* a la hora de repartir beneficios. Para una amplia mayoría, por lo tanto, no existe privatización electoral de los beneficios.<sup>27</sup> Sin embargo, esa visión es compartida por tan sólo 55% de los no beneficiados, una caída importante. Es verdad que este grupo admite un desconocimiento mucho mayor del funcionamiento de los programas (21% optaron por no opinar al respecto, frente a 13% de los beneficiados), pero ello no deja de revelar una disposición diferente. Así, una diferencia importante y nítida entre ambos grupos está dada por el grado de sospecha (y, por lo tanto, de escepticismo evaluador) respecto de la manipulación política a la que se expone la gestión de los beneficios. Entre los usuarios se trata de un asunto sobre el cual rige un consenso positivo, ya entre los no beneficiados esa cuestión pertenece al orden de los disensos.

El resto de las percepciones divididas que muestran conflicto de opiniones y, por lo tanto, obstáculos claros a la legitimación e institucionalización de los programas tienen que ver con el blindaje de los programas respecto de su intención de modelar una ciudadanía social efectiva. El alarmismo que rodea esos obstáculos está además subrayado por la preeminencia de opiniones negativas sobre las positivas. Por ejemplo, 53% de los beneficiados y 57% de los no beneficiados admiten que siempre o casi siempre ocurren manifestaciones de oportunismo tutelado a través de acciones comunicativas que objetivan capitalizar políticamente la distribución de beneficios. A pesar de ser pequeña, dicha diferencia refuerza la mayor insatisfacción frente a la gestión de los beneficios sociales entre quienes reúnen condiciones de acceso a los programas pero no fueron elegidos. Dicha insatisfacción se proyecta en una percepción de menor rendición de cuentas y apego a criterios universalistas en la implementación de los procedimientos de acción por parte del poder distribuidor de beneficios.

En definitiva, estamos hablando de un problema que es facilitado por el espacio disponible para iniciativas de corte particularista fruto de la escasa visibilidad de programas y sus correspondientes requisitos (sólo 51% de los beneficiados y apenas 39% de los no beneficiados admiten que se dan a conocer los programas en marcha y sus potenciales receptores). Algo que, además, es reforzado por el hecho que más de la mitad (51% y 54% de cada grupo, respectivamente) admiten la inexistencia de movilización organizada a nivel comunal para fiscalizar lo que ocurre con el uso de los recursos, revelando desactivación cívica y ausencia de auditabilidad práctica de los programas.<sup>28</sup>

¿Qué es lo que estos datos nos revelan en su conjunto? En primer lugar, la existencia de una polarización de las visiones y, por lo tanto, desacuerdo intenso, sobre cuán universalista o particularista es la práctica aplicada de la inversión social a nivel local. A pesar de que una mayoría holgada no procesa la operación de los programas como victimizadora de su autonomía política personal, se admiten huecos importantes que apuntan para grados parciales de institucionalización gerencial de los mismos. En grandes términos, los usuarios de los beneficios reconocen virtudes de inclusión social implementadas en la práctica por los programas pero en convivencia con la subordinación gerencial (ó exclusión política de los beneficiados) de los mismos a intereses externos. Parecieran admitirse grados mayores de institucionalización para ingresar a los programas

---

<sup>27</sup> Aún así no podemos dejar de señalar que casi 2 en cada 10 beneficiados (17%) admiten la práctica de clientelismo vertical, porcentajes muy próximos a los históricamente referidos a compra de votos y otras muestras de patrimonialización de bienes públicos por parte de agentes políticos. Cuando le sumamos la porción que dice "casi nunca", o sea, que admite hendijas por donde se cuelan eventualmente prácticas clientelísticas, el porcentaje asciende a casi 1/3 de la muestra (32%) de beneficiados. Es sintomático también que 13% no haya n sabido cómo responder a esta cuestión, revelando inseguridad en negar el uso clientelístico.

<sup>28</sup> Tan sólo 39% de los beneficiados y 28% de los no beneficiados reconoce esa situación como real.

que para acompañar su desempeño (resultados) en la práctica, principalmente desde la perspectiva de su intención de modelar ciudadanos y dar respuesta permanente a necesidades sociales.

Entre los no beneficiados prevalece una lectura negativa más intensa. Esa interpretación más adversa se manifiesta de dos formas: como un promedio más alto de no respuestas (casi 13% frente a menos del 9% entre usuarios), y como una desconfianza más acentuada sobre algunos procedimientos en marcha de los programas en su día a día (un promedio de respuestas negativas o críticas del 46,5% sobre los 6 ítems frente al 42,5% de los usuarios). Dicho escepticismo se proyecta tanto como mayor atención a los defectos de la implementación de los programas en su día a día como en deflación de expectativas respecto de las propias capacidades ciudadanas de controlar y monitorar el funcionamiento de dichas políticas según estándares institucionalizados.

Nuevamente, nos quedamos con la impresión que existe una laguna entre el universalismo con que se plantea la disponibilidad de los programas que buscan re-incluir socialmente sectores de la sociedad en riesgo y el particularismo de sus efectos políticos a nivel individual. Para este último punto, la auditabilidad, apertura informativa y procedimientos de construcción ó refuerzo cívico no son productos colectivos y sí son resultados operados en el plano personal. Los datos en su conjunto también nos hablan de una brecha entre expectativas de intención y práctica funcional cotidiana respecto de las condiciones de accesibilidad y apertura informativa pues –en teoría- se piensa que la disponibilidad debería pautarse por criterios que en la práctica no son seguidos con la misma intensidad.

#### *Dimensiones empíricas de las visiones de los programas sociales*

Por detrás de diferencias significativas puntuales para determinadas preguntas, lo que el conjunto de esa comparación entre grupos nos indica es que cada segmento construye su visión priorizando algunas características en especial y articulando, así, lecturas específicas. Semejante conclusión surge de examinar las preguntas 27 y 28, utilizando la técnica de Análisis de Componentes Principales.

En el caso de los beneficiados surgieron 5 dimensiones latentes que articulan las respuestas, tal como los describimos en la Tabla 1.<sup>29</sup>

**Tabla 1 – Dimensiones empíricas de las visiones de los programas sociales – Beneficiados\***

<b>Permeabilidad de jure</b>	<b>Accountability</b>	<b>Transparencia</b>	<b>Manipulación política</b>	<b>Normativismo</b>
Auditabilidad (p27e)	Visibilidad de condiciones (p28b)	Transparencia distributiva (p27f)	Oportunismo tutelado (p28d)	Normatividad institucionalizada (p27a)
Obligación informativa (p27b)	Fiscalización activa (p28e)	Responsabilidad individual (p27c)	Clientelismo vertical (p28f)	Equidad de ingreso (p28a)
Prevención de desvíos (p27g)	Rendición de cuentas (p28c)	Accesibilidad (p27d)		

\* Para más detalles, ver Apéndice 2

<sup>29</sup> Cada dimensión (desplegadas de izquierda a derecha en la Tabla, según orden de importancia) es un factor con eigenvalue superior a 1.0, y como reúne preguntas específicas es interpretado y etiquetado con un nombre específico. Por ejemplo, el primer factor (ó dimensión) recibe la etiqueta de “permeabilidad de jure”. Las variables debajo de cada etiqueta conceptualizadora indican cuáles constructos alimentan ese factor y su orden revela la importancia con que lo hace (llamada de carga factorial ó, en otras palabras, la influencia en determinar el sentido de dicho factor). Así, el primer factor se deriva de la existencia de 3 variables: auditabilidad (medido por la pregunta 27e), obligación informativa (medido por la pregunta 27b) y prevención de desvíos (pregunta 27g).

De acuerdo con el sentido de los dos primeros factores o dimensiones (hacia la izquierda de la Tabla 1), existe, en primer lugar, una preocupación sobre la permeabilidad y porosidad de los programas respecto de las prioridades de sus destinatarios (i.e., dimensión llamada de “permeabilidad de jure”) y por garantizar la transparencia tanto en las condiciones de acceso como a los resultados obtenidos (i.e., dimensión “accountability”).

Esas dos dimensiones son las que estructuran con mayor peso las impresiones que los beneficiados tienen de los programas, lo cual se asemeja a una lógica de consumidor donde la satisfacción debe ser llevada en cuenta por los programas y se espera que los mismos se adapten y sigan las necesidades de sus destinatarios en la medida en que éstas van evolucionando. No parece que prioridades institucionales imperen como criterios evaluativos y –en cambio- hay más atención a cómo los programas administran la demanda por los mismos.

Por otro lado, los no beneficiados construyen su interpretación de los programas de manera algo diferente. Para ellos, la cualidad de los estímulos parece ser de otra naturaleza. Utilizando la misma técnica de análisis factorial, las opiniones de este grupo generaron inicialmente seis ejes, aquí reducidos a cinco ejes, una vez que uno de ellos era compuesto por apenas una variable.<sup>30</sup>

**Tabla 2–Dimensiones empíricas sobre las visiones de los programas sociales – No Beneficiados\***

Derechos de reclamación	Compromiso institucionalizado	Institucionalidad de acceso	Clientelismo	Transparencia
Obligación informativa (p27b)	Responsabilidad individual (p27c)	Visibilidad de condiciones (p28b)	Transparencia distributiva (p27f)	Rendición de cuentas (p28c)
Prevención de desvíos (p27g)	Fiscalización activa (p28e)	Equidad de ingreso (p28a)	Oportunismo tutelado (p28d)	Accesibilidad (p27d)
Auditabilidad (p27e)	Normatividad institucionalizada (p27a)		Clientelismo vertical (p28f)	

\* Para más detalles, ver Apéndice 2

Sólo la primera dimensión (i.e., “derechos de reclamación”) mantiene cierta comparabilidad conceptual con lo destacado para el grupo de usuarios de los programas. Decimos comparabilidad pues su composición aún alberga una expectativa fuerte de consumidor por detrás de los supuestos sobre cómo funcionarían los programas ya que coloca el acento en los derechos de reclamación y -por lo tanto- atribución de un lugar central a la demanda respecto del manejo de los beneficios.

Pero enseguida los no beneficiados siguen otro rumbo, uno con fuerte acento en los parámetros institucionales. Diferente de los usuarios de los beneficios, los no beneficiados condicionan las responsabilidades individuales (de contrapartida por los beneficios y de monitoramiento activo de los programas) a un marco normativo claro. No piensan los aspectos de “accountability” como característica externa al individuo ó ajena a un conjunto de reglas (al revés de los beneficiados). Por otro lado, vemos que la rendición de cuentas tiene más que ver con cuán transparente es la política social como un todo, antes que con una cualidad vigilante y auto-reguladora innata al gobierno y ajena al individuo.

En síntesis, los no beneficiados asocian la existencia de reglas a la esfera de responsabilidades cívicas, sugiriendo que el marco normativo no complementa un *telos* distributivo ó de atención a emergencias de desigualdad (como pareciera ocurrir entre los beneficiados) y sí que dicho marco transfiere una responsabilidad al propio individuo por un desempeño más activo en reciprocidad por los beneficios recibidos.

<sup>30</sup> El sexto eje eliminado se componía únicamente de la carga parcial de una de las 13 variables incorporadas al análisis. Tanto la contribución de dicha variable era marginal comparada con la que ella misma ejercía sobre una dimensión anterior si incorporada, como conceptualmente esa sexta dimensión no aportaba nada substancial al análisis.

En lo que ambos grupos coinciden (aunque como dimensiones de relevancia secundaria) es en asociar la implementación de los programas a situaciones de cooptación y uso político. Sin embargo, aún así subsisten diferencias. Los beneficiados emiten una opinión eminentemente defensiva frente al posible uso manipulador de los beneficios posterior a su distribución. Ya los beneficiados entienden que dicha manipulación o cooptación puede ocurrir inclusive antes de ver distribuidos los beneficios.

*Dimensiones conceptuales de los programas: normativismo y universalismo entre beneficiados y no beneficiados*

Dicha disparidad es interesante pero resulta un obstáculo operacional para avanzar en la discusión sobre qué perfiles de interpretación de los programas se construyen entre individuos pobres en el México contemporáneo. Para eso utilizaremos dos ejes ya mencionados, que se refieren a la naturaleza de normatividad/discrecionalidad y universalismo/particularismo atribuidos a los programas. Ambos ejes remiten al grado de institucionalización que articula dichas percepciones y, en consecuencia, cuán clara, sólida, previsible y estructurada institucionalmente se juzga la política de inclusión social del gobierno vía distribución de beneficios. Al hablar de grado de institucionalización, admitimos la posibilidad de encontrar una serie de categorías intermedias (ó patrones de desempeño y actuación de dichos programas) apuntando para niveles más altos ó más bajos de consolidación y madurez institucional, los primeros reflejarían lecturas más modernas, los segundos más tradicionales.

Tres preguntas animan el análisis de esta fase del estudio: 1) ¿Cuán normativa o discrecional es la visión de los programas sociales manifiesta por beneficiados y no beneficiados de los mismos? 2) ¿Cuán universalista o particularista se revelan? 3) ¿Es posible establecer una tipología de visiones de los programas sociales?

A estas secuencia de interrogantes le sigue una serie de preguntas específicas para cada grupo: ¿Cómo los usuarios de los programas, en calidad de beneficiados, perciben y construyen sus reacciones sobre el plan de beneficios al que tienen acceso? ¿Y los no beneficiados? ¿Hasta qué punto cada grupo reproduce la idea de política social amparada en las iniciativas del gobierno? Y ¿con qué fuerza puntos de vista normativos y universales se imponen sobre observaciones discrecionales y particularistas descriptivos de los mismos? En definitiva, ¿qué tipo de base moral cuentan los programas entre sus destinatarios?

Una respuesta general a estos interrogantes surge de examinar como cada grupo reacciona frente a cada dimensión conceptual. Dicotomizando los valores posibles en dos extremos para cada dimensión o eje, nos permite reconocer el tipo de distribución que anida en cada grupo<sup>31</sup>, así como –de manera separada- evaluar el nivel de familiaridad y claridad conceptual que despiertan los programas como objetos de referencia. La Tabla 3 sintetiza dicha distribución.

**Tabla 3 – Dimensiones Conceptuales entre Beneficiados y No Beneficiados**

<b>Dimensiones</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>No Beneficiados</b>
<b>Normativo</b>	<b>53,1%</b>	<b>46,4%</b>
<b>Discrecional</b>	<b>31,9%</b>	<b>33,4%</b>
Sin respuesta	15,1%	20,2%
<b>Universalista</b>	<b>36,7%</b>	<b>33,2%</b>
<b>Particularista</b>	<b>43,0%</b>	<b>41,2%</b>

<sup>31</sup> Para ello, dividimos en dos extremos valorativos los resultados según el valor promedio.

Sin respuesta	20,3%	25,6%
---------------	-------	-------

Confirmando los hallazgos anteriores, los beneficiados por los planes interpretan los programas en términos más institucionalizados, o sea: adjudicándole a los mismos un matiz más normativo (53,1% de la opinión). Por el contrario, los no beneficiados tienden a enajenarse más del asunto, tal como es evidenciado por la proporción más alta de no respuestas, e interpreta las iniciativas de asistencia en términos menos institucionalizados, o sea: más permeables a criterios discrecionales de decisión ó desempeño (33,4% de la opinión). Independiente del grupo de referencia, tenemos en frente un cuadro de polarización de opiniones, revelando que existe un conflicto subyacente y abierto por la legitimación prescriptiva de las iniciativas de inversión social y que su blindaje institucional está aún lejos de haberse ganado.

¿Qué ocurre cuando cambiamos de foco para examinar cuán universalista o particularista se percibe la práctica funcional de dichos programas? La misma polarización, pero afectada por una visión más pesimista, atraviesa las opiniones de los beneficiados (43% reaccionan interpretando la inversión social como gobernada por prioridades particulares, versus casi el 37% que la ve desde una óptica más universalistas). Ya en el caso de los no beneficiados la visión institucional (universalista) y la falta de opinión se encuentran muy próximas (33% y casi 26%, respectivamente).

Se confirman así las tendencias recogidas en la etapa anterior que apuntan a una fragmentación de visiones y oposición polarizada al interior de los grupos así como diferencias relevantes entre grupos según su status de beneficiado o no de los programas sociales.

Un último aspecto a observar se refiere al diálogo entre cada uno de los ejes de dichas visiones. Ello abre un preámbulo al análisis de las audiencias. Más importante aún nos indica cuán heterodoxa u ortodoxa es la visión alimentada por cada grupo. La Tabla 4 resume la información de cruzar al interior de cada grupo las perspectivas interpretativas bajo examen.

**Tabla 4 – Interrelación de las Visiones de Normatividad y Universalismo entre Beneficiados y No Beneficiados**

<i>Grupos</i>	Beneficiados		No Beneficiados	
	Universal	Particular	Universal	Particular
Normativo	29,8%	31,5%	26,3%	30,3%
Discrecional	16,8%	21,9%	19,8%	23,6%

Vemos, primero, que la interacción entre ambos ejes no revela inferencias sólidas sobre el nivel de institucionalización de la política social. Semejante inferencia reflejaría una base de preferencias lógicamente ordenadas ó jerarquizadas, como resultaría si quienes perciben los programas como universalistas también lo hicieran del punto de vista normativo, y viceversa. Los datos, sin embargo, no concentran los entrevistados a los extremos de la diagonal de cada grupo.

De hecho, la tabla nos revela que tan sólo minorías en cada grupo sostienen una visión institucional: casi un 30% de los beneficiados coinciden en sostener lecturas universalistas y normativas de los planes sociales (o sea, una visión institucionalizada ó de modernidad institucional), postura replicada por poco más de 26% de los no beneficiados. El resto de los ciudadanos de ambos grupos mantiene ó una lectura consistentemente negativa ó desinstitucionalizada de los programas (esto es, donde los beneficios sociales son regidos al unísono por criterios discrecionales y particularistas), lo cual reúne a casi 22% de los beneficiados y 24% de los no beneficiados, ó presentan un abordaje mixto reconociendo a los programas cualidades parciales. Así, alrededor de 30%-31% de ambos grupos percibe las iniciativas del gobierno como estructuradas por criterios normativos pero

particularistas, y entre 17%-20% como organizadas a partir de instancias universales pero discrecionales.<sup>32</sup>

Esta aparente inconsistencia con un criterio de lógica jerárquica de percepciones nos revela un cuadro multifacético de cómo son vistos los programas. Los datos de la Tabla 4, y los que la complementan en el Apéndice 3, retratan la fragmentación de visiones existentes, sugiriendo independencia y autonomía de cada eje y posibilitando así la construcción de una tipología de las visiones de los programas sociales, operacionalizada a través de la variable audiencia en la próxima sección. Dicha fragmentación es un dato extremadamente relevante de la realidad e ilustra una pulverización de criterios interpretativos y el déficit de nociones integradas y axiológicas para interpretar los programas, dando lugar a una lectura de elementos aislados de los mismos y la absorción de partes específicas, desintegradas y resistemizadas de las decisiones públicas.

Esa visión atomizada conspira contra la identificación de la intención única y pública de los programas, generando una despolitización de los mismos en la medida en que sus públicos-target desarrollan orientaciones que limitan la comprensión del papel pedagógico y movilizador de la producción de políticas sociales bajo condiciones democráticas. La heterogeneidad de visiones significa que la implementación de estos beneficios no sigue al pie de la letra los criterios utilizados por el público receptor para situarse y reaccionar frente a la propuesta oficial. Esa fragmentación sugiere que los beneficiados reaccionan no a una idea de política social y, si, a objetivos específicos de utilidad o sapiencia personal, tales como la evidencia de resultados correctivos de problemas o déficit personales, o al funcionamiento práctico de ventajas circunstanciales. Mientras que los no usuarios ponen el acento en la intención societal y las brechas de cumplimiento de una misión y operación efectiva desde la pauta de aspiración colectiva correctiva que inspira la retórica de los gobiernos.

El otro descubrimiento importante es reconocer las diferencias entre grupos. Los no beneficiados, principalmente aquellos empujados de una percepción universalista, reaccionan diferente de sus pares usuarios de los beneficios. Una vez más destacamos la heterogeneidad relativa de percepciones, las cuales sólo pueden reflejar marcos interpretativos divergentes.

#### *Visiones de los programas sociales: una tipología*

Del cruzamiento de dichas lecturas públicas derivamos los 4 segmentos o audiencias ya citados anteriormente. En la manera como se distribuyen las opiniones de los usuarios queda patente la fragmentación existente de visiones de los programas, lo cual sugiere la autonomía o independencia conceptual de cada eje y la validez empírica de una tipología cuatripartita sobre la variedad de visiones existentes de los programas (ver Tabla 5).

Reconocer las diferentes audiencias con las que se relacionan las iniciativas gubernamentales facilita perfilar las relaciones del público con dichas acciones y dimensionar cada abordaje presente. Se trata de abordajes ideales con intención descriptiva, capaces de sintetizar de forma eficiente como la opinión pública reacciona y se posiciona delante de dichos estímulos. También nos ayuda a inferir el tipo de expectativas y racionalidad presentes a partir de las cuales se construyen los lazos con dichos programas y las autoridades que los ponen en práctica.

---

<sup>32</sup> Para una distribución por eje ver Apéndice 3.

**Tabla 5 – Tamaño Relativo de las Audiencias entre Beneficiados y No Beneficiados\***

<i>Audiencias</i>	<i>Grupo</i>	Beneficiados	No Beneficiados
Clientelismo tradicional		23,7%	28,7%
Inclusión tutelada		18,4%	18,1%
Comunitarismo		29,5%	32,6%
Ciudadanía racional		28,4%	20,6%
Totales		100,0%	100,0%

\* Para efectos del análisis y discusión de las audiencias, eliminamos los casos con no respuesta.

*Clientelismo tradicional.* La primera audiencia mencionada se caracterizaría por una visión conciliando una percepción particularista de los programas con un modus operandi y locus discrecional ó contingente. Esa lectura reduce los objetivos de los programas no a políticas sociales sino a compromisos patrimonialistas selectivos, naturales a las formas del clientelismo tradicional, donde beneficios son sinónimo de privilegios e intercambio contingente de ganancias. MB Esta visión destaca principalmente el aspecto de los resultados predominantes sea para la oferta o para la demanda sin preocuparse por otras consecuencias, ignorando otro entendimiento sobre la producción de políticas ni esperando otro tipo de función más colectiva o más institucional.

Casi 1 de cada 4 beneficiados (24% en valores redondos) y 1 de cada 3 de los no beneficiados (29%) leen los programas de beneficios sociales desde una perspectiva de clientelismo tradicional. La diferencia entre grupos es significativa. ¿Cómo interpretar un uso tan elevado de este tipo de respuestas que colocan a los programas como sinónimos de piezas de intercambio de favores y acusan la ausencia de un grado mínimo de formalismo institucional para los esfuerzos de inversión social del gobierno?

En parte, entre los beneficiados, el resultado va a contramano de las expectativas pedagógicas depositadas en los propios programas, al menos muestran su fracaso delante de un cuarto de esta población. Más alarmante aún, parece indicar la vigencia de prácticas tradicionales de patrimonialismo contaminando la iniciativa pública. Entre los no beneficiados, el tamaño de esa visión traduce el cinismo y la proyección automática de lagunas entre promesas y realidades en la gestión de bienes públicos con que determinados sectores que no tienen contacto directo que dichas propuestas completan su respuesta cognitiva.

*Inclusión tutelada.* La segunda audiencia llamamos de inclusión tutelada pues se inclinará por interpretar los programas sociales como obedeciendo a criterios discrecionales aunque universalistas, lo cual acostumbra a proyectarse en la aceptación de estrategias de inclusión tutelada verticalmente controlada por una máquina partidaria o algún otro canal de poder centralizador y monopolizador de los recursos políticos. Esta lectura también enfatiza con más fuerza el resultado obtenido por la inversión social aunque su lectura de los programas sea mucho más instrumental. Ella reconoce características colectivas en juego pero no por ello condiciones objetivas y previsibles de regulamentación de como se ponen en práctica y distribuyen dichos beneficios.

Usuarios y no usuarios de los beneficios no se diferencian en la proporción con que exhiben esa visión de los programas (alrededor de 18%). Unos y otros conceden a dichas iniciativas una intención de distensión social, a través de la reducción de necesidades bajo condiciones de tutelaje en términos de cómo se decide la producción de beneficios colectivos, mucho más que de desarrollo social y político de sus beneficiados. Esta visión reconoce que no existe obligación oficial en implementar una política social, tan sólo se trata de acciones compensatorias de alcance predominantemente colectivo. Todos los que lo requieren pueden verse contemplados pero ello no convierte a estas acciones en una política de inversión social, apenas de ajuste pragmático.

*Comunitarismo.* La tercera audiencia –comunitarista- se caracteriza por conciliar una visión particularista de los programas con trazos de normatividad y reglas claras atribuidos a los mismos. Esta audiencia por lo tanto se inclinaria a interpretar los beneficios sociales como acciones urgentes de rescate social puntual, volcadas a un público específico (limitado numérica y cualitativamente).

Tanto usuarios como no usuarios perciben los programas desde esta perspectiva con más fuerza que cualquier otra visión. Un tercio de ambos públicos consiente en reconocer patrones transparentes, auditables y de responsabilidad externa a las iniciativas pero condicionadas por una fuerte tamización y selección de quien podrá disfrutar los beneficios de las mismas. Para los no usuarios, esta lectura es más tentadora que cualquier otra (33%) y parece resumir con eficiencia su interpretación de lo que ocurre en la práctica con la distribución de bienes públicos. Para ellos, la política social es foquista ó segmentada por principio (esto es, más allá de su efectiva implementación para privilegiar algún subgrupo social) y apunta a sectores específicos o comunidades, no a la sociedad como un todo. Se trataría de política comunitarista o sectorial antes que social, en gran medida así percibido gracias a la latitud con que se percibe a los poderes locales como otorgadores (ó bloqueadores) de acceso a dichos beneficios.

*Ciudadania racional.* La cuarta y última audiencia llamamos sintéticamente de ciudadanía racional ó moderna pues traduce una interpretación institucionalizada y secular de los programas, reconociendo los mismos como política social sistémica con objetivos de apuntalar una adhesión racional a los programas (independiente del status de usuario o no de los mismos). Esa visión es integrada por quienes reaccionan a los programas en función de estándares normativos y universalistas y, por lo tanto, son quienes mejor entienden la intención de tales iniciativas sociales como avances de la ciudadanía social. Ellos reconocen los beneficios como oportunidades de igualización social partiendo del principio que tales beneficios son derechos adquiridos y no privilegios.

Una pluralidad importante de los usuarios (más del 28%) aunque una minoría de los no usuarios (21%) identifican en los programas estas características. Entre los beneficiados, reflejaría el tamaño del éxito pedagógico de las iniciativas de inclusión social, remitiendo política social a afirmaciones de ciudadanía social. Entre los no usuarios, nos muestra la envergadura del desafío que autoridades aún tienen para ganar legitimidad de sus acciones entre quienes no guardan contacto con las usinas productoras y gerencadoras de los programas.

#### *Explorando los efectos de las visiones*

¿Cuánta diferencia generan esas distintas lecturas encapsuladas por cada audiencia? ¿Cada una establece una perspectiva que llega a impactar de manera peculiar en como se ven otras características de los programas, esto es, se verifican efectos nítidos de interpretar de un modo u otro los programas sociales, ó prevalecen a lo largo de las varias audiencias algunos trazos semejantes que hacen pensar dichas audiencias apenas como estilos de percepción, sin mayores consecuencias en otros aspectos?

Para responder estos interrogantes seleccionamos algunas preguntas que actuarán como controles capaces de señalar la medida en que la diferenciación del público por audiencias tiene efectos concretos en las visiones de las políticas sociales y así determinar también hasta qué punto ellas ofrecen apenas una noción de las perspectivas cognitivas imperantes ó también se convierten en matrices conceptualizadoras de los programas sociales.



Un primer control será hecho sobre la conceptualización más amplia de los beneficios en términos de derechos ó favores (ver Tabla 6).<sup>33</sup>

**Tabla 6 – Impacto de los Modelos de Visión de los Programas sobre Conceptualización de los Beneficios, entre Beneficiados y No Beneficiados\***

<i>Grupos</i>	<i>Audiencias Concepto</i>	Clientelismo tradicional	Inclusión tutelada	Comunitarismo	Ciudadanía racional
Beneficiados	Derecho	67%	61%	70%	61,5%
	Favor	32%	38,5%	29,5%	38%
No Beneficiados	Derecho	71%	56%	72%	63%
	Favor	28%	44%	26,5%	36%

*\*Los valores (previamente redondeados) no suman 100% por excluir aquellos que voluntariamente mencionaron otra opción, sin embargo el porcentaje de estos casos nunca sobrepasa 1,5%*

Observamos que aunque todos los segmentos tienden marcadamente a cualificar los programas de beneficios antes como un derecho que como una acto de benevolencia unilateral del gobierno, algunas asociaciones aparecen con mayor o menor fuerza. Por ejemplo, quienes en ambos grupos (usuarios y no usuarios) exhiben una perspectiva interpretativa de tipo moderna ó anclada en creencias de ciudadanía racional, conceptualizan los beneficios más intensamente como dádiva gubernamental que como parte de sus status de ciudadano si comparado con las otras audiencias (excepto los que mantienen una lectura de “inclusión tutelada”). Ello, en primer lugar, es sorprendente por ir contra la lógica imaginada de que quien percibe un bien público como más estructurado institucionalmente, naturalmente tenderá a extender ese razonamiento a otras instancias de entendimiento del mismo objeto. Pero no es eso lo que encontramos ni para los beneficiados ni no beneficiados.

¿Cómo entender semejante inconsistencia? Primeramente, vemos que no se trata de un caso aislado. En el otro extremo de las audiencias, quienes miran a los programas y perciben un orden aún clientelista y tradicional, el concepto de beneficio que impera no es –como seria de esperarse- el de favores unilaterales y caprichosos de las autoridades. Todo lo contrario, campea la noción mayoritaria de que los beneficios son derechos, y ello con intensidad mayor a como reaccionan quienes sostienen una lectura moderna! Y es así tanto para usuarios como no usuarios de esos servicios...Nuevamente otra inconsistencia.

Los únicos que revelan cierta paridad con expectativas hipotéticas son los que asumen los programas como estrategias de inclusión tutelada. Y aquí las diferencias entre grupos superan las intra-grupo. Los no usuarios que así piensan trasladan esa reflexión a la manera como conciben genéricamente los beneficios (empatados virtualmente como derechos y dádivas). Entre los usuarios, esa visión no impide que aún conserven el postulado mayoritario de que beneficios son derechos por más que las autoridades puedan hacer y deshacer las normas que los rigen. Vuelve a emerger así la regla de decisión que lleva a los usuarios a enfatizar las evaluaciones retrospectivas favorables hacia el plano de la generación de expectativas.

¿Estos resultados significa que la segmentación en audiencias es una opción inocua de análisis ó que las inconsistencias son un epifenómeno natural de la manera como la opinión pública mexicana reacciona frente a la oferta de bienes públicos? Nos inclinamos a pensar lo segundo. Tal como revisado en la parte introductoria de este trabajo, una constante de las orientaciones de opinión ha sido la de oscilar rápidamente y convivir con aparentes incoherencias lógicas en la manera de formalizar opiniones. No es el punto aquí de recapitular esos hallazgos (algo que dejaremos para el

<sup>33</sup> Ver pregunta 24 en el Apéndice 1.

final) pero sí de subrayar que lo que surge como contradicción lógica puede estar apuntando una manera peculiar de fragmentar la emisión de opiniones en categorías que no dialogan linealmente ó que no buscan simetría interna ó lógica interna.

Observemos un segundo control, ahora enfocando en la cuestión distributiva de quiénes merecen ó son los destinatarios naturales de los programas (ver Tabla 7).<sup>34</sup>

**Tabla 7 – Impacto de los Modelos de Visión de los Programas sobre Intención de los Programas, entre Beneficiados y No Beneficiados\***

<i>Grupos</i>	<i>Audiencias Concepto</i>	Clientelismo tradicional	Inclusión tutelada	Comunitarismo	Ciudadanía racional
Beneficiados	Necesitados	51%	44%	48%	50%
	Pobres	27%	27%	28%	29%
	Todos	6%	8,5%	6%	6%
	Otra opción	16%	21%	18%	15%
No Beneficiados	Necesitados	49%	47%	46%	49%
	Pobres	26%	29%	32%	31%
	Todos	9%	11%	7,5%	7%
	Otra opción	16%	13%	15%	13%

\*Los valores no suman 100% por efecto de redondeo

Claramente no se le adjudica a una única opción el monopolio exclusivo de acceso a los bienes de inclusión social, aunque conceptualmente las alternativas presentes no sean mutuamente excluyentes,<sup>35</sup> y –por lo tanto- generan cierta redundancia (y también confusión) semántica. De todos modos, lo que queda claro es que se privilegia en ambos grupos un razonamiento “meritocrático” (i.e., los que necesitan los beneficios) antes que “estratificador” (i.e., los pobres) ó “acríticamente universalista” (i.e., todos). Esta lectura se reproduce casi idénticamente en ambos grupos, lo cual comunica un orden de prioridades más o menos nítido. Pero en la medida en que esa inclinación meritocrática mal llega a reunir mitad de las opiniones, nos apunta también la fragmentación de las mismas. En otras palabras, subsisten dudas no sólo sobre cuán universalista debería ser la oferta programática sino qué es lo que define el universo legítimo de la inversión social. Al mismo tiempo, que alrededor de 15% a 20% de las audiencias piense espontáneamente en una cuarta alternativa de población-target (bajo el rótulo “otra opción”) endosa este punto de vista.

Por último, la relativa variación de atribuciones a lo largo de las cuatro audiencias y su similar patrón de incidencias para usuarios y no usuarios otorga funcionalidad a la segmentación, pues ayuda a discriminar (diferenciar) algunas conductas por segmentos frente a los programas. Ello es así principalmente para los partidarios de la inclusión tutelada, pero también para quienes sostienen una lectura comunitarista de los beneficios. Por otro lado, los hallazgos nuevamente nos deparan una sorpresa: la distancia abismal de percepciones que debería separar aquellos que se plantan delante de los programas a partir de una postura clientelista tradicional y quienes lo hacen según un criterio de ciudadanía racional, no se refleja en nada a la hora de comparar como estos grupos piensan la universalidad y los criterios selectivos de distribución de beneficios. Nuevamente otra inconsistencia.

Una última variable control a examinar se refiere a la atribución de origen (que indica nivel de información) sobre los fondos que financian los programas. Esta cuestión no revela solamente la

<sup>34</sup> Ver pregunta 22 en el Apéndice 1.

<sup>35</sup> Lo cual complica discriminar el nivel de agregación compensatoria deseado para quien responde ya que “todos” incluye las otras opciones, así como “pobres” y “necesitados” se superponen en buena medida.

incidencia de virtudes cognitivas sino que también ayuda a entender hasta qué punto la posición frente a los programas refleja el éxito movilizador y comunicador (o no) de la política social.

Como ilustrado en la Tabla 8, existe un disenso sobre las bases materiales de los programas, aunque en primer lugar acostumbra a atribuirse ese papel a los impuestos antes que al gobierno.<sup>36</sup> Interesantemente, individuos que traducen los programas en términos comunitaristas ó de ciudadanía racional son más proclives a asociar los impuestos ( y, por lo tanto, su papel de contribuyentes) como origen financiadora de los programas, que las otras audiencias.

**Tabla 8 – Impacto de los Modelos de Visión de los Programas sobre Información de Origen de Financiamiento de los Programas, entre Beneficiados y No Beneficiados\***

<i>Grupos</i>	<i>Audiencias Concepto</i>	Clientelismo tradicional	Inclusión tutelada	Comunitarismo	Ciudadanía racional
Beneficiados	Impuestos	51%	55%	60%	57%
	Gobierno	43%	39,5%	37%	39%
	Partidos	5%	3%	2%	3%
No Beneficiados	Impuestos	52%	58%	61%	61%
	Gobierno	43%	36%	35%	34%
	Partidos	3%	5%	2%	3%

*\*Los valores (previamente redondeados) no suman 100% por excluir aquellos que voluntariamente mencionaron otra opción, sin embargo el porcentaje de estos casos nunca sobrepasa 2,5%*

Esos porcentajes son menores que la atribución jurídica vs. moralista de los programas capturada en la Tabla 6, pero mantienen una correspondencia próxima una con otra y, en definitiva, permiten delinear los límites en que cada audiencia consigue alimentar un modelo creible de “institucionalización ciudadana” como intención y operación real de los programas (anclado en la conceptualización de bienes públicos como derechos fruto de que son los contribuyentes con sus impuestos quienes los financian) versus un “modelo delegativo” (anclado en la conceptualización de bienes públicos como dádivas arbitrarias de las autoridades resultado de fondos ocasionales y de libre uso del gobierno).

En resumidas cuentas, los grupos examinados como destinatarios actuales y potenciales de los programas sociales construyen sus visiones de los mismos a partir de fórmulas diferentes aunque con una inclinación mayor a destacar aspectos normativos de la inversión social que sus trazos universalistas. Esa proclividad a subrayar más fuertemente el componente institucional de las reglas que la amplitud de alcance de los beneficios es confirmada por la conceptualización mayoritaria de beneficios como derechos (como parte –por lo tanto- de la esfera de ciudadanía) y el destaque en primer lugar para los impuestos (el aporte de los contribuyentes que con sus impuestos legitiman su papel de ciudadanos detentores de derechos a bienes públicos) como fuente de los programas.

Pero resulta claro que en la medida en que la evaluación universalista adolece de un fuerte consenso, esa noción de derechos es individualizada y no tienen como sujeto final a la sociedad o colectividad como un todo. De tal forma, se defienden normas como principios organizadores de la relación individuos-beneficios, pero sin necesariamente proyectar la adopción conceptual de la idea de política social como producción sistémica apuntando al colectivo social, esto es, de aplicación generalizada y anclada en intenciones universalistas. Indirectamente, esto nos sugiere que la condición de ciudadanía reconocida para percibir los bienes públicos es antes individual que social

<sup>36</sup> Ver pregunta 26 en el Apéndice 1.

y remite al mérito de la contribución fiscal o la urgencia y objetividad de la necesidad, antes que a la admisión de una tarea de inversión social y desarrollo humano colectivo.

#### ***4. Cultura política: el efecto del alto y bajo civismo en las visiones***

¿Cómo interactúan las maneras de leer y posicionarse delante de los programas sociales y las actitudes políticas vinculadas a la legitimidad del sistema y orden público? ¿Hasta qué punto existe una conexión entre la mirada que se desarrolla frente a la oferta de bienes públicos por parte del Estado y el nivel de civismo, identificación y compromiso político con las instituciones y vida públicas que le dan estructura a la sociedad mexicana? Responder estas preguntas requiere, primero, examinar la cultura política de beneficiados y no beneficiados y describirla de forma clara para, posteriormente, sondear los paralelismos y distancias frente a las reacciones populares delante de los programas sociales.

##### *Midiendo y contextualizando actitudes y motivaciones políticas*

No acostumbra haber muchas sorpresas (aunque sí heterogeneidad) a la hora de definir de qué uno habla cuando se refiere a cultura política. Seremos convencionales y apelaremos a la descripción conceptual más clásica de Almond y Verba (1963) que reconoce 3 dimensiones: creencias y valores, orientaciones y actitudes, y comportamientos ó propensiones para la acción (ú omisión) respecto de objetos políticos. Sin embargo, en términos operacionales, nos abocaremos tan sólo a identificar actitudes y motivaciones de ambos grupos.<sup>37</sup> Compararlas entre sí y examinar su interrelación con la visiones conceptualizadas previamente como audiencias.

Por actitudes nos referimos a las manifestaciones de preferencias y orientaciones políticas vinculadas a la forma de gobierno, la tolerancia frente a mecanismos ilegales de persuasión y movilización política y la admisión o no de instrumentos ilegítimos de representación ó satisfacción de intereses. Estas 3 variables generan el índice de actitudes políticas ordenado tricotómicamente en alto, medio y bajo civismo, lo cual facilitará la comparación intragrupal y el análisis de interacción con las audiencias.<sup>38</sup> De acuerdo a su contenido, el mayor o menor civismo que este índice actitudinal captura tiene que ver con la confianza o empatía que el conjunto de instituciones despierta en el individuo y –de esa forma- nos informa sobre cuán efectivo y funcional es percibida la matriz institucional dentro de la cual el sujeto desarrolla afectos, cogniciones y elecciones políticas.

Por motivaciones nos referimos a las inclinaciones de actuación y movilización en el ámbito político medido por el grado de interés, el sentimiento de competencia subjetiva y la predisposición hacia la obediencia o desobediencia civil frente a decisiones públicas que afectan intereses privados. Estas 3 variables viabilizan la construcción del índice de motivación política, el cual también es categorizado en alto, medio y bajo civismo según la ocurrencia de los valores sumados de dichas variables. De acuerdo a su contenido, el mayor o menor civismo indicado por este índice tiene que ver con las predisposiciones al compromiso e involucramiento personal en política o, por el contrario, la apatía ó enajenación respecto del mundo público.<sup>39</sup>

Antes de revisar los hallazgos puntualmente, vale la pena hacer un breve recorrido que coloque estas elecciones temáticas y operacionales en perspectiva según algunas de las conclusiones más sobresalientes respecto de cultura política en México.

---

<sup>37</sup> Esta elección obedece a la ausencia de preguntas relativas a la participación política ú otras modalidades de conducta política que permitiesen construir un índice multi -indicador de mayor robustez tal como sí fue posible con actitudes y motivaciones políticas.

<sup>38</sup> Ver las preguntas en el Apéndice 1.

<sup>39</sup> Ver las preguntas en el Apéndice 1.

Un primer abordaje a la cultura política consisten en entender como los individuos evalúan sus instituciones. Camp (1993: 56-57) revela una predisposición actitudinal adversa a las instituciones más próximas del Estado (esto es, no sólo vinculadas al sistema político, como es el caso del congreso, los partidos o la presidencia, sino inclusive a la misma burocracia administrativa, policial y de seguridad). Y, en contrapartida, nota grados más elevados de confianza en instituciones sociales como la familia, la iglesia, las escuelas y los medios de comunicación de masa.<sup>40</sup>

Es interesante notar que la primera interpretación de Camp sobre estos resultados destaca el paralelismo entre alta confianza en la familia y el predominio de valores tradicionales o no seculares, los cuales acostumbran a alimentarse de referencias particularistas y, en menos medida, no normativas sobre el funcionamiento de las cosas. En la medida en que el alto "familismo"<sup>41</sup> así evidenciado inhibe el desarrollo y posterior transferencia de lealtades para entidades más impersonales, por lo tanto, más universales y ancladas en normas externas, se hace más difícil que estos extremos valorativos colorean las visiones políticas de los sujetos.

La baja confianza en entidades estatales ó gubernamentales supone un alerta hipotético sobre el perfil de opiniones y visión que, eventualmente, se constituirá de los programas sociales. Si poco se confía en sus agentes, todo indica que poca atención se prestará a lo que ellos puedan ofrecer en términos de bienes públicos, generando respuestas ambiguas, poco consistentes ó de gran inestabilidad. Algo de eso vemos al revisar evaluaciones anteriores sobre los servicios públicos. Camp ilustra la amplia dispersión de opiniones existentes sobre seis servicios públicos diferentes: todos ellos son, de una forma u otra, ofrecidos por el Estado, pero las evaluaciones positivas difícilmente podrían ser más heterogéneas. Así, en cuanto la educación y la asistencia médica tienen una imagen positiva para el 67% y 55% de los mexicanos, respectivamente, la seguridad y la policía obtiene apenas 32% y 24% de aprobación, respectivamente. Entre una y otra quedan los servicios telefónicos (previo a la privatización) y de limpieza y saneamiento, en la casa de los 40% de aprobación (Camp 1993: 58).

El grado de confianza institucional está asociado, aunque no sea necesariamente de manera lineal, al sentimiento de inclusión y nivel de atención política del individuo. Estas orientaciones remiten fundamentalmente al nivel de interés político que constituye otra dimensión clásica del análisis de cultura política. Sin embargo, no podemos de forma mecánica suponer que el alto interés necesariamente se proyecta o vincula con sentimientos de credibilidad política para las instituciones formales y oficiales. De hecho, hasta cierto punto la mirada escéptica aunque activa puede generar una convergencia de sujetos altamente atentos a la realidad política que, justamente, a partir de su continua información y monitoreo de los actores, concluye en que determinadas instituciones no merecen su confianza.

No obstante, no son pocos los que alimentan esa conclusión a partir de un desinterés grave sobre la política en general, proyectando no un escepticismo fiscalizador y comprometido sino una alienación del sistema político como un todo. Su pobreza de civismo refleja cuán ajeno consideran el mundo de la política en su día a día. Por décadas, una expresión de ello ha sido la de bajos niveles de interés políticos entre pluralidades voluminosas de ciudadanos. En 1996, 30% no expresaban ningún interés y otro 34% poco interés (Camp 1993: 61).

Esta revisión nos ubica delante de un patrón de cultura política de civismo escuálido o –al menos– bastante condicional. Al revisar los resultados en términos de actitudes y motivaciones políticas con base a la encuesta PNUD ese patrón se actualiza y define mejor sus sutilezas. En su conjunto, los

---

<sup>40</sup> La polarización conceptual sobre confianza institucional del tipo estatal vs. no estatal ó gubernamental -no gubernamental es recurrente en México. Ver: Almond y Verba (1963); Inglehart et al. (1993).

<sup>41</sup> En el sentido elaborado por Banfield (1958).

mexicanos revelan un contrapunto nítido entre como se posicionan en el orden de las preferencias o verbalizaciones de simpatías y alineamientos políticos (actitudes) y el grado en que están comprometidos en términos de motivación ó actuación política. Mientras un mayoría (61%) se perfila con alto civismo cuando se examina sus orientaciones, a la hora de enfocar en su grado de movilización política lo que predomina es un nivel tímido de motivación (55% medio, 40% bajo).(ver Tabla 9).

**Tabla 9 – Distribución del Índice de Civismo entre Actitudes y Motivaciones Políticas (Muestra Total)**

<i>Medidas</i>	Índice de Civismo Político		
	Bajo	Medio	Alto
Actitudes	2%	37%	<b>61%</b>
Motivaciones	<b>40%</b>	<b>55%</b>	5%

#### *Actitudes políticas*

El análisis de los datos revela que la base actitudinal con que beneficiados y no beneficiados establecen sus preferencias políticas e interpretan el mundo de lo político guarda algunas diferencias entre sí. Los no beneficiados por los programas reaccionan en la arena pública a partir de niveles más altos de civismo –una diferencia de cinco porcentuales que alcanza significancia estadística (ver Tabla 10)

**Tabla 10 – Índice de Civismo Actitudinal entre Beneficiados y No Beneficiados**

<b>Civismo actitudinal</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>No beneficiados</b>
Bajo	4%	2%
Méδιο	40%	37%
Alto	56%	61%
Total	100,0%	100,0%

Esa mayoría que en ambos grupos reacciona a partir de un cuadro de orientaciones cívico resulta de la preferencia por prácticas democráticas de persuasión para la conquista del voto y repudio nominal a abordajes coactivos o manipuladores de la voluntad popular. Tanto amenazas en el ambiente de trabajo para que los empleados voten por un determinado partido como la influencia de instituciones religiosas en política son vistas como formas ilegales de conquista del voto, con más del 95% de repudio. De igual forma y con parecida intensidad, se rechaza la adjudicación de servicios y acceso a beneficios específicos otorgados por el gobierno como moneda de trueque del voto.

Cuando el asunto es el impacto efectivo de las denuncias contra manipulación de voto por parte de autoridades, aunque beneficiados y no beneficiados tiendan a considerar eficaz denunciar autoridades envueltas en esa práctica, los últimos revelan un grado más alto de escepticismo en relación al impacto efectivo de las denuncias.

**Tabla 11 – Creencia en la efectividad de las denuncias**

¿Cree?	Beneficiados	No beneficiados
Si	61%	52%
No	39%	48%
Total	100%	100%

Esa distancia en la atribución de efectividad al mecanismo de denuncia nos devuelve los vaivenes de confianza institucional que existen entre uno y otro grupo, y la mirada más crítica y escéptica que anida entre los no beneficiados para todo objeto que establezca un contacto con la "central productora" de bienes públicos. Para ellos, que no tienen contacto continuo y/o afirmativo con las autoridades (como sugerido por los programas sociales), el armazón institucional oficial está lejos de representar una fuente de soluciones. Ya para los beneficiados, la participación como recipientes de beneficios sociales oficiales trae un leve impacto favorable a la suspensión de la descreencia sobre la eventual ineffectividad de mecanismos oficiales de denuncia. Para los usuarios de los programas, se registra -en una proporción levemente mayor- una lección de confianza protectora vinculada a los recursos ofrecidos por el Estado. Pero que no llega a proyectarse como diferenciador sobre el conjunto de actitudes políticas.

Si las evaluaciones políticas que nutren algunas actitudes claves alcanzan tamaño sesgo positivo (cívico), por otro lado existen objetos de referencia que diluyen semejante civismo. Así, aunque la preferencia por prácticas democráticas de persuasión de voto sea considerablemente consensual, hay una fuerte polarización en relación a la preferencia por el tipo de orden político (democrático o no) aspirado. Tal como lo ilustra la Tabla 12, encontramos un disenso polarizado clarísimo entre priorizar el desempeño ó el tipo de origen de un gobierno.

**Tabla 12 - Preferencia por Gobiernos Autoritarios o Democráticos entre Beneficiados y No Beneficiados**

<b>Gobierno autoritario versus gobierno democrático</b>	Beneficiados	No Beneficiados
Prefiero un gobierno electo por el pueblo aunque sea malo	49%	47%
Prefiero un buen gobierno aunque no haya sido electo por el pueblo	47%	46%

La división que estos datos ilustran refuerzan los comentarios de apreciación parcial y déficits de proyección de una mentalidad favorable a la institucionalización de las relaciones con las autoridades. La opinión pública mexicana, independiente de los beneficios recibidos, no ha resuelto aún el dilema entre otorgarle más peso a la legitimidad de origen de los gobiernos (razonar según un principio axiológico) ó a la legitimidad de resultados (razonar según un principio instrumental), algo con consecuencias nítidas a la hora de dibujar su comprensión de la producción de bienes públicos, ya que la reacción frente a los mismos permanece autónoma de condiciones de legitimidad institucional. En la medida en que el plafond actitudinal naturaliza la aceptación de resultados como criterio superior al grado de previsibilidad, normativismo y universalidad de las decisiones para una parte importante de la población, más allá de su exposición a los efectos positivos de aquellas decisiones, uno puede esperar la presencia de ambigüedades y contradicciones como las encontradas a la hora de examinar las visiones de los programas sociales. Así como no existe una nítida apreciación de criterios institucionales de producción y distribución de bienes públicos (como el orden político) tampoco habrá la sujeción de una visión de la inversión social a parámetros institucionales (normativos, universales).

La ausencia de diferencias significativas entre beneficiados y no beneficiados respecto del tipo de orden político deseado induce a pensar en la aparente futilidad de los programas como escuelas de formación de ciudadanía política, al menos en el plano de las preferencias sistémicas. Claro que no sabemos cuál fue el punto de partida en términos actitudinales de los beneficiados, y quizás ello nos lleve a omitir un efecto moderador de un sentimiento anti-democrático mayor. Pero tal reflexión sólo puede permanecer especulativa.

Pero la ausencia de un anclaje nítido de las preferencias, fruto del disenso generalizado, nos lleva a pensar que lo mismo puede decirse de la situación opuesta, ya que lo que encontramos aquí es una opinión dividida y no que abraza sistemáticamente mecanismos discrecionales y particularistas de posicionamiento ó actuación. Tampoco hay tierra fértil para la consolidación de un abordaje plenamente a-institucional. Y es por ello que no encontramos lógicas lineares al interior de las respuestas sobre los programas sociales y sí aparentes inconsistencias y sorpresas.

### *Motivaciones políticas*

Al explorar los aspectos motivacionales notamos que aunque ambos segmentos revelan baja o media motivación, los beneficiados tienden a mostrar un grado más acentuado de desmovilización e desinvolucramiento (baja motivación política).

**Tabla 13 – Índice de Motivación Política entre Beneficiados y No Beneficiados**

<b>Civismo motivacional</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>No Beneficiados</b>
Bajo	42%	36%
Medio	54%	58%
Alto	4%	6%
Total	100%	100%

Esa desmotivación refleja, en buena medida, el pobre interés político de aquellos con menores recursos cognitivos (como lo son los usuarios de los beneficios): 3 en cada 4 (más de 73%) se plantean de esa manera frente al mundo político, mientras que entre los no usuarios la proporción es inferior a 2 en cada 3 (menos de 64%). Cuando cambiamos en parte de foco y nos dedicamos a ver la intensidad del sentimiento de eficacia que albergan los individuos frente al universo político, nuevamente aparecen evidencias de distanciamiento y enajenación –esta vez sin diferencias entre los grupos: 46% cree influir poco en las decisiones públicas y otros 21%-22% admite total impotencia política.

Cuando 7 en cada 10 individuos se sienten desvinculados a tal punto de la producción de bienes públicos, ¿por qué habrían tomarse el trabajo de desarrollar visiones claras y consistentes sobre los programas ofertados?. Y, más aún, ¿cuán sólida puede ser la opinión frente a productos ó bienes políticos entre personas que mal prestan atención a la situación política que los rodea?

Desinterés y enajenación han constituido, en muchas ocasiones, el cocktail ideal para la abierta rebeldía y cuestionamiento del sistema político. En parte, la fuerte condicionalidad instrumental que requiere un gobierno para ser legítimo nos confirma ello. Los datos adicionales para la conformación del índice de motivación (esto es, cuanta disposición a desobedecer al gobierno delante de decisiones injustas, la cual concita el 46% de apoyo) también nos habla de la tentación hacia la protesta y la deslealtad con el sistema. No podemos concluir, a pesar de todo eso, que estemos a las puertas de una mudanza drástica en el orden político mexicano.

Sin embargo, para lo que nos interesa (que es ver cómo ello impacta en las actitudes e interpretaciones que se desarrollan frente a los programas sociales) ese cuadro tiene consecuencias muy claras. De manera directa, nos confirman la presencia de perspectivas críticas y escépticas frente a los productos públicos del sistema. Pero más importante aún, nos indican la legitimidad con los individuos sienten que pueden mantener percepciones y opiniones ambiguas y desarticuladas de una lógica democrática, funcional al ideal de ciudadanía social. Ese cuadro legitima la viscosidad de la percepción pública de los programas sociales y normaliza posibles inconsistencias en la manera de procesar qué representan y a qué aspiran las intervenciones oficiales de inclusión social.



También nos vuelve a reforzar la evidencia que los programas no han servido, aún, como escuelas de aprendizaje ciudadano y desarrollo político subjetivo.

### *La interrelación entre cultura política y visiones de los programas sociales*

Desde los primeros días de la reacción culturalista a la hegemonía de los argumentos, primero, institucionalistas y, luego, racionalistas centrados en el individualismo metodológico, que se postula a las dimensiones culturales (aquellas que organizan y direccionan las posturas de las personas frente al mundo político) como fuerzas capaces de explicar micro y macro-fenómenos políticos. Esto es, reposiciona a la perspectiva cultural como fuente explicativa de fenómenos individuales, vigentes en el plano sensorial, perceptivo ó de decisiones personales sobre objetos políticos, como también de fenómenos colectivos, cambios sistémicos y transformaciones en las esferas privada y pública de organización social, económica y política. La cultura política como objeto de análisis dejó de ocupar un rol dependiente, de variable a ser explicada, para surgir como argumento de peso y factor explicativo.

Quien en las últimas décadas le ha insuflado más vigor a esta perspectiva ha sido Inglehart (1990, 2003) y su grupo al punto de argumentar una teoría del desarrollo humano que parte de la manera en que culturalmente se identifican los sujetos para delinear el impacto de creencias y valores sobre el contexto, contribuyendo decisivamente a explicar desde cambios radicales en el modelo político-económico y rol del Estado hasta la mutliplicación de movimientos sociales y formas organizadas de la sociedad civil, desde alteraciones dramáticas en el ámbito laboral y de las relaciones interpersonales hasta la naturaleza de las políticas públicas ofertadas por los gobiernos, su éxito y efectividad.

¿Cómo se vuelve palpable esta influencia para el tópico que nos interesa? Para empezar, es sabido que una conceptualización del papel político del sujeto se proyecta en valores y preferencias jerárquicas sobre el tipo de relación deseable entre sociedad y Estado y entre individuo-sistema político. De hecho, la gobernabilidad democrática reside en la capacidad de generar recursos de legitimidad de manera regular y estable anclados, justamente, en esa definición del papel político del individuo, a partir de un ejercicio continuo de civismo político, y más allá de cuán favorables sean los eventuales resultados de las decisiones tomadas, el origen del gobierno democrático y su respeto a reglas de decisión y juego político.

Así, es natural esperar una interacción entre la intensidad del civismo político que ordena actitudes y motivaciones frente a lo público y la política, y la manera como se conciben los progrmas sociales y se evalúa sus bases de funcionamiento y objetivos. La pregunta que subyace a esta relación es, por lo tanto, ¿hasta qué punto manifestaciones específicas de cultura política (en su dirección más o menos cívica) se asocian a modelos interpretativos peculiares sobre los programas de beneficios sociales?

En teoría, orientaciones culturales que denotan, por ejemplo, interés y motivación políticos y/ó valoración de formas institucionalizadas de gobierno (democráticas, republicanas) auspiciarían y le darían la bienvenida a la producción de políticas públicas cuyo leit motiv sea la igualdad de oportunidades ciudadanas, el desarrollo de capacidades funcionales a la autonomía política (tal como la autoconfianza como sujeto político, la independencia económica del ejercicio de elección política, etc) y la reducción de las distancias sociales que obstaculizan esos productos.<sup>42</sup> La forma que esa interrelación adoptaría es estimulando una aspiración y disposición al reconomiento de

---

<sup>42</sup> Estos efectos institucionales de una vertiente cívica de cultura política aparecen hipotetizados por Inglehart entre finales de los 70 y 80, y parcialmente refrendados en los análisis de movilización cognitiva de Dalton a mediados de los 80, de examen de correlaciones con nuevos modelos de política pública de Clark e Inglehart en los 90 y por Baker e Inglehart del 2000 en adelante.

criterios normativos y universalistas en la forma como los beneficios sociales funcionan y se justifican.

Por el contrario, el predominio de orientaciones incívicas que revelen enajenación de los productos públicos, desconfianza respecto del mundo político en general, y ambivalencia ó abierto desatención a criterios más institucionales de ordenamiento político en favor de criterios circunstanciales ó exclusivamente orientados por resultados, impulsarían a interpretar la generación y distribución de bienes públicos de forma arbitraria, particularista y tradicional, estimulando visiones clientelistas o tuteladas sea como proyección lineal de los valores que traducen el funcionamiento del mundo político para el sujeto ó como respuesta crítica y ácida a un mundo público que se siente lejano y poco confiable.

¿Cómo, entonces, se asocian culturas políticas diferentes con las distintas perspectivas interpretativas de política social en México? ¿Encontramos sustento empírico para las relaciones hipotéticas recién mencionadas, derivaciones lógicas pero también fruto de inferencias de trabajos realizados en otros contextos, sobre cómo cambios culturales impactan las bases que alimentan políticas públicas, o no? Y ¿existen diferencias entre beneficiados y no beneficiados al examinar dichas interacciones? Estas preguntas servirán como norte de la última sección de nuestro análisis.

Comenzamos explorando como actitudes y motivaciones impactan en la conformación de visiones programáticas diferentes. En ambos casos, presentamos los datos de cada índice en su versión tricotómica y cómo los niveles de civismo inciden en el número de total de cada audiencia.

La Tabla 14 ilustra los efectos del civismo actitudinal sobre los modelos heurísticos de comprensión de los programas de beneficios (para toda la muestra). A primera vista, no surgen efectos llamativos entre los extremos de cultura política y las visiones más opuestas de los programas sociales. De hecho, lo que aparece es –nuevamente- un dato contra-intuitivo como es que entre quienes demuestran más ambivalencias respecto de privilegiar un ordenamiento político institucionalizado, exista con más fuerza una lectura moderna ó de ciudadanía racional respecto de los beneficios. Ese dato aislado refuerza la interpretación ya lanzada que, para no pocos casos, la identificación con un modelo de ciudadanía racional invoca expectativas prospectivas ancladas en resultados instrumentales palpables antes que conclusiones analíticas que hayan disecado objetivamente el andamio de los programas.

**Tabla 14 – Índice de Civismo Actitudinal y Modelos Interpretativos de los Programas Sociales\***

<i>Dimensión cultural</i>	Civismo Actitudinal		
	Bajo	Medio	Alto
<i>Audiencia</i>			
Clientelismo tradicional	25%	27%	25%
Inclusión tutelada	23%	18%	18%
Comunitarismo	24%	30%	31%
Ciudadanía racional	28%	25%	26%
Totales	100%	100%	100%

\* Para efectos del análisis y discusión de las audiencias, eliminamos los casos con no respuesta.

En términos de asociación estadística, encontramos un nivel significativo aunque pobre de interacción (coeficiente  $\tau_C=,02$ ), empujado principalmente por la diferencia que el grado de civismo actitudinal establece entre quienes revelan modelos de inclusión tutelada ó foquismo comunitario. Allí, sí, existe un impacto más nítido de cultura política y visión de los beneficios. Quienes se desvinculan de órdenes institucionalizados (bajo civismo) tienden a conformarse con una lectura de los beneficios como estrategias de inclusión tutelada en bastante mayor medida que quienes despliegan un reconocimiento medio o alto por formas institucionalizadas de organización

política. Por el contrario, aquellos primeros, exhibiendo niveles bajos de civismo, tienden a identificarse mucho menos con modelos foquistas comunitarios de inversión social que aquellos con niveles más altos de civismo. Claramente, la valoración de mecanismos normativos y previsibles de organización política seduce a la opinión pública a asociar la política social con un modelo de orientación comunitarista, donde las reglas están claras y en alta estima pero el universo de destinatarios queda sujeto a definiciones ad hoc y, sobre todo, enfocadas en públicos específicos.

La Tabla 15 ilustra los efectos del civismo actitudinal sobre los modelos heurísticos de comprensión de los programas de beneficios (para toda la muestra). Lo que salta a la vista es que los efectos de mayor o menor civismo en términos de involucramiento no operan con la misma intensidad sobre todas las audiencias. Sigue, sí, el patrón esperado de desinflar visiones clientelísticas tradicionales en la medida en que aumenta el civismo motivacional. Pero este factor no afecta las probabilidades de desarrollar visiones modernas (de ciudadanía racional) ó comunitaristas.

**Tabla 15 – Índice de Civismo Motivacional y Modelos Interpretativos de los Programas Sociales \***

<i>Dimensión cultural</i> <i>Audiencia</i>	Civismo Motivacional		
	Bajo	Medio	Alto
Clientelismo tradicional	27%	25%	20%
Inclusión tutelada	17%	18%	27%
Comunitarismo	30%	32%	29%
Ciudadanía racional	26%	25%	24%
Totales	100%	100%	100%

\* Para efectos del análisis y discusión de las audiencias, eliminamos los casos con no respuesta.

Por otro lado, un alto civismo (revelador de interés y sentimientos de competencia política) va de la mano con una mayor incidencia de lecturas de los beneficios desde la perspectiva de inclusión tutelada. La influencia de esta vertiente cultural ocurre por la convergencia de una mirada que enfatiza una cobertura amplia y universal de beneficios (el aspecto inclusionista derivado de la acogida a las manifestaciones universalistas de los programas) con la analogía conceptual entre la receptividad de beneficios y participacionismo en los programas oficiales. Dicho de otro modo, la atribución de un alcance universal a los planes del gobierno promueve una equivalencia conceptual entre recibir beneficios (algo hecho según los patrones decididos por la oferta, de manera discrecional) y sentirse por ello partícipe de dichos programas. La propensión a movilizarse políticamente se convierte, así, en una fuente de demandas de amplia democratización ó popularización del proceso distribuidor de los beneficios, con pocas expectativas en el plano normativo.

Los impactos del civismo actitudinal y motivacional son cualitativamente diferentes, lo cual sugiere que la cultura política alberga dinámicas separadas, en cuanto las actitudes cívicas (más definidas por consideraciones institucionales y de legitimidad) promueven visiones comunitaristas y desestimulan perspectivas de inclusión tutelada; las inclinaciones hacia una mayor movilización política (más definida por consideraciones de involucramiento político afirmativo) atizan lecturas de inclusionismo tutelado.

¿Cómo se resuelve esa escisión en el tipo de efecto que la cultura política, como un agregado de actitudes y motivaciones, establece sobre los modelos heurísticos de inversión social? Para responder esta pregunta, primero ilustraremos como el civismo se presenta entre beneficiados y no beneficiados.

La Tabla 16 sintetiza esos hallazgos. En ella queda patente la ventaja cívica de la cultura de los no usuarios de los programas (42% versus 35% entre usuarios, una diferencia muy significativa de 7 puntos), indicando que la participación en los programas no llega a ser condición suficiente para desarrollar niveles de civismo comparables a quienes no merecen recibirlos. Nuestra interpretación aquí nuevamente recurre a la noción que los receptores de dichos beneficios no conceptualizan los programas como una propuesta sistémica de política social y de inversión en capacidades políticas del tipo ciudadanas. Para ellos, lo único visible son los beneficios concretos y el tipo de reflexión mayoritaria que estos beneficios provocan es de orden retrospectivo: antes no existían, por lo tanto había una carencia; ahora existen, se constituyen en un dato de la realidad, son asumidos como tales y se proyecta su influjo hacia el futuro pero no como catapultas de institucionalización de un nuevo rol para el individuo que los recibe y sí como instrumentos que cubren necesidades objetivas.

**Tabla 16 – Índice de Civismo político entre Beneficiados y No Beneficiados**

<b>Civismo político</b>	<b>Beneficiados</b>	<b>No Beneficiados</b>
Bajo	21%	17%
Medio	43%	41%
Alto	35%	42%
Total	100%	100%

Cuando cruzamos esta versión agregada del constructo civismo político con los diferentes modelos perceptivos encontramos un efecto visible tan sólo para algunas audiencias específicas. Es lo que condensa la Tabla 17. Allí, vemos que a menor civismo, mayor inclinación a abrazar una visión clientelista tradicional –algo que confluye con nuestras expectativas teóricas. Y notamos, con menor intensidad, que a mayor civismo crecen las visiones más complejas de inclusión tutelada y foquismo comunitarista (algo también contemplado por nuestras hipótesis anteriores).

**Tabla 17 – Índice de Civismo Político y Modelos Interpretativos de los Programas Sociales \***

<i>Dimensión cultural</i> <i>Audiencia</i>	Civismo Político		
	Bajo	Medio	Alto
Clientelismo tradicional	29%	25,5%	24%
Inclusión tutelada	17%	18%	19%
Comunitarismo	29%	30%	32%
Ciudadanía racional	25%	26%	25%
Totales	100%	100%	100%

\* Para efectos del análisis y discusión de las audiencias, eliminamos los casos con no respuesta.

Pero no es eso lo que ocurre con la visión más institucionalizada y secularizada de los programas (“ciudadanía racional”). Tanto respecto de la variable que integra ambas orientaciones como para específicamente actitudes y motivaciones no se generan efectos substantivos ni claros sobre la interpretación de los programas. Ello indica independencia entre una percepción normativa y universalista de la oferta pública y el tipo de cosmovisión política desarrollada por el sujeto.

Ese resultado sugiere dos interpretaciones: quienes presentan antecedentes culturales más cívicos no consiguen conferirle a la política social características de normatividad y universalismo como eventualmente puedan alegarlo las propias autoridades; en este sentido, su posición delante de la política (intolerante con las salidas no institucionales y/o ilegítimas y fiscalizadora atenta y auto-confiante del sistema político) concluye que los programas adolecen de déficits de normatividad y/o universalismo y se plantan críticamente delante de la manera como las autoridades producen y distribuyen política social. Esa interpretación parte de la base de estándares muy exigentes y

elevados de evaluación del mundo político que no encuentran eco (ó no se lo adjudican en la práctica) en las iniciativas del gobierno.

La segunda interpretación sugiere que entre quienes se sienten excluidos de la política institucionalizada y no apuestan a ella como algo meritorio subsiste una lectura de gratitud política por las iniciativas de inversión social, lo que se convierte en reconocimiento acrítico de atributos positivos de previsibilidad, transparencia y alcance social. Es la visión benevolente tiñendo las decisiones del gobierno no por la objetiva admisión de cualidades institucionales y sí por las necesidades que ellas cubren y por la propia desatención y desconocimiento de lo que serían requisitos serios de políticas con calidad institucional.

En retrospectiva, encontramos que así como son identificables algunos efectos de la matriz de cultura política imperante sobre la manera de leer y posicionarse delante de los programas sociales, también lo es el impacto resultante de la experiencia de haber sido beneficiado o no de tales planes. El efecto controlado de cultura política por status de usuario o no de los programas por sobre los modelos perceptivos de los programas es ilustrado a seguir (ver Tabla 18)

**Tabla 18– Índice de Civismo Político y Modelos Interpretativos de los Programas Sociales, entre Beneficiados y No Beneficiados\***

<i>Dimensión cultural</i> <i>Audiencia</i>	Civismo Político					
	Bajo		Medio		Alto	
	Benef.	No Benef	Benef.	No Benef	Benef.	No Benef
Clientelismo tradicional	24%	41%	24%	29%	23%	25%
Inclusión tutelada	19%	13%	18%	18%	18%	20%
Comunitarismo	30%	27%	29%	32%	30%	35%
Ciudadanía racional	27%	19%	29%	21%	29%	21%
Totales	100%	100%	100%	100%	100%	100%

\* Para efectos del análisis y discusión de las audiencias, eliminamos los casos con no respuesta.

La Tabla 18 revela que a pesar de los efectos recíprocos, la experiencia de contacto directo con los programas es el componente esencial para entender por qué dentro de un mismo tipo de perspectiva de cultura política pueden coexistir visiones pronunciadamente diferentes de las iniciativas de inversión social.

Así, por ejemplo, entre quienes mantienen una postura de bajo civismo existe una brecha notable respecto de cuán clientelista ó moderno-racional es percibida la práctica de política social de las autoridades, según el tipo de exposición (o no) a dichos programas. Entre los usuarios de los programas la interpretación clientelista tradicional ó moderno-racional se mantiene virtualmente inmune a las características de cultura política que ellos puedan exhibir, pero demarcan verdaderos abismos si son comparados con el perfil de aquellos miembros del grupo sin vinculación como beneficiarios de los mismos programas. Mientras 24% de aquellos con bajo civismo asimilan los programas como propuestas básicamente articuladas alrededor de patrones clientelísticos tradicionales, entre los no usuarios ese porcentaje casi duplica para 41%. En el modelo opuesto de interpretación, ciudadanía racional, esa relación se invierte, aunque con menor fuerza: 27% de los usuarios asocian los programas a cualidades moderno-rationales frente a tan sólo 19% de los no beneficiados. Claramente, la exposición o no a los beneficios colorea las percepciones, tornando el argumento esquemático más elocuente que las alternativas axiológica o de cultura política.

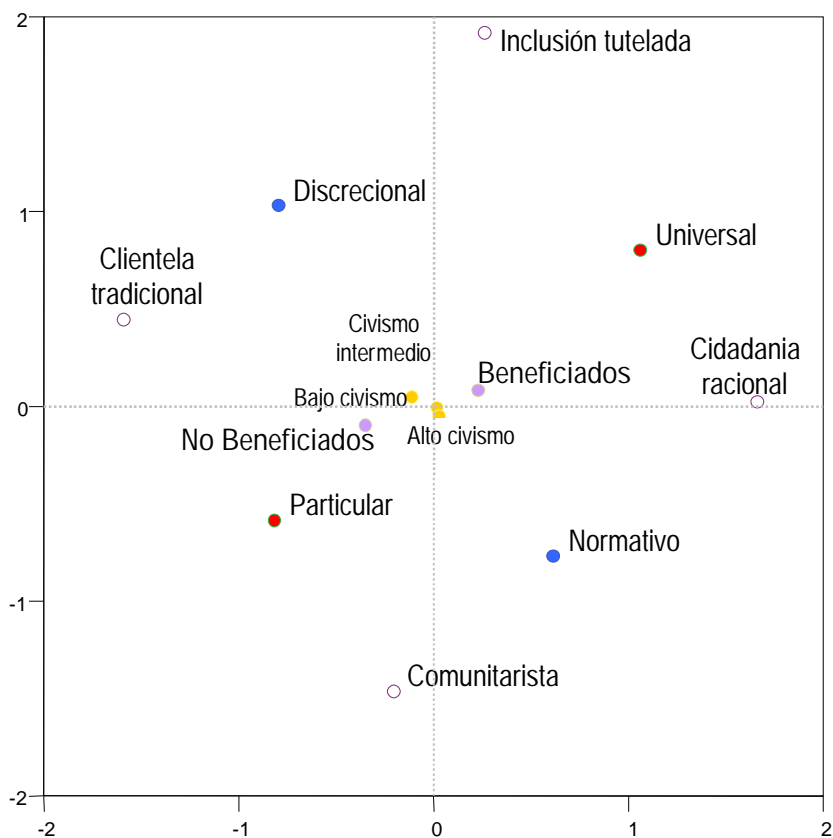
Entre quienes exhiben niveles más elevados de civismo esa diferencia entre status del público (receptor o no de beneficios) vuelve a ocurrir con fuerza respecto del modelo heurístico de ciudadanía racional. Aquí, verificamos las segundas mayores distancias entre beneficiados y no

beneficiados más allá de si mantienen grados medios o altos de civismo: una distancia de 8% a 9% emerge entre ambos grupos dentro de la misma matriz cultural. Y nuevamente en la dirección ya percibida, donde aquellos que se benefician de los bienes públicos tienden a exhibir con mayor intensidad una lectura institucional y secularizada de las iniciativas respecto de aquellos que no tienen contacto con los programas.

Ello nos sugiere que existe un efecto de socialización favorable hacia los propios programas entre los individuos que disfrutan de los beneficios. Los programas construyen su propia legitimidad interna, pero fracasan en reclutar con la misma intensidad apoyo entre el público externo. Semejante contrapunto tienta a preguntarse si la legitimidad es realmente de origen (el modus institucional – normativo y universal- en que son definidos objetivos, realizados los procedimientos de intervención y cumplida su misión) ó de resultado (donde lo que impera es una racionalización benevolente de los programas fruto de los beneficios instrumentales que ellos otorgan).

Para concluir esta discusión utilizamos una herramienta analítica llamada análisis de correspondencia múltiple, la cual nos permitirá visualizar cómo interactúan estos diferentes factores sino también inferir su contribución relativa para moldar las percepciones actuales de la política social. El Gráfico 1 sintetiza toda esta información. En el mismo queda clara la proximidad entre el status de beneficiado por los programas y la tendencia a sostener una lectura de ciudadanía racional de los programas, con reconocimiento mayor otorgado al aspecto normativo que al universalista de las iniciativas.

**Gráfico 1 – Interrelaciones entre Audiencias de los Programas Sociales, Grupo de Pertenencia (Beneficiados y No Beneficiados) y Civismo Político**



Por otro lado, no usuarios elaboran sus percepciones más claramente a partir del destaque de los trazos particularistas de dichos programas, ubicándose a medio camino entre una lectura clientelista tradicional y otra comunitarista.<sup>43</sup>

El gráfico apunta que –de todas formas- ambos grupos no viven experiencias radicalmente opuestas (a pesar de sostener proclividades peculiares marcadas). La distancia entre ellos es menor que su proximidad con cualquiera de los modelos heurísticos reconocidos en este artículo. Otra información vital del gráfico es el lugar marginal y distante que consideraciones discrecionales y la visión de inclusión tutelada observan. Por último, cabe resaltar de forma gráfica el escaso poder discriminatorio de la variable cultura política, ilustrado por la casi superposición espacial de los 3 niveles de civismo político.

### **5. Conclusión: ¿Como se construyen las visiones de los programas sociales?**

Hemos encontrado diferencias en la intensidad con que visiones normativas y universales inciden en los diferentes públicos así como al comparar un público con otro (beneficiados con no beneficiados). No se trata de mundos apartes pero sí de brechas substantivas y en algunos casos muy explícitas en el mensaje que conllevan de mayor cohesión alrededor del ideal prescriptivo vinculado a la misión de los programas que al universalismo de la gestión pública y de como funcionan en la práctica dichos planes.

Uno de los corolarios es que participar de los programas como beneficiado genera una predisposición positiva, la cual toma la forma de una mayor atribución de previsibilidad, formalismo y sistematicidad en su alcance colectivo a la ejecución de los planes. Los usuarios identifican más virtudes que los no usuarios en la implementación de beneficios sociales por el gobierno. Ello está lejos de significar que conceptualizan esas iniciativas como una política social coherente y sistemática. Cuando examinamos las actitudes hacia los programas en su conjunto, llevando en cuenta inconsistencias y en el ámbito de las características de cultura política de los sujetos, el abordaje desplegado sobre lo que estas acciones representan se asocia más a una actitud de no escupir el plato que alimenta antes que el reconocimiento deliberativo de que se trata de acciones integradas de desarrollo social e inclusión ciudadana.

Así y todo, no deja de ser llamativo el relativo contraste de las posturas de los beneficiados con el mayor escepticismo y crítica entre quienes no participan de los beneficios.

Esas diferencias no liquidan la aplicación de una interpretación generalizable a partir de un mismo marco conceptual. Desde la perspectiva esquemática apuntada en nuestra introducción, tales diferencias en las visiones reflejarían las oportunidades de exposición, ideas estimuladas a partir de la experiencia y reflejos interpretativos desarrollados en situaciones semejantes que involucran productos estatales u oferta de bienes públicos.

Para porciones substantivas de ambos grupos, los antecedentes de relativa institucionalización de cualquier iniciativa gubernamental con aspiraciones programáticas y la contingencialidad de sus reglas y –por extensión- de su implementación generan no una reacción homogénea y única sino varias reacciones perceptuales. Sirven como antecedentes directos, por ejemplo, las tentativas fallidas ó inacabadas para garantizar transparencia, orden y legitimidad a los comicios electorales así como de infundir credibilidad y valencia universal y prescriptiva a las instituciones creadas para ello. Podemos decir que ellas emergen automáticamente como referencia de las ambiciones oficiales y los resultados materiales de tales cruzadas programáticas, “entrenando” a la opinión

---

<sup>43</sup> De hecho, la visión de ciudadanía racional no se encuentra mucho más distante que la comunitarista con relación a este grupo.

pública sobre lo qué esperar del funcionamiento y de conquistas concretas de la intervención gubernamental.<sup>44</sup>

Una consecuencia del éxito de los programas de combate al fraude electoral<sup>45</sup> es la creciente confianza en los resultados de los comicios y el vaciamiento de las sospechas sobre las propuestas en ese terreno. Ello no elimina el proceso de razonamiento del público frente a iniciativas programáticas que se vinculan con la distribución de bienes públicos y necesitan atender tanto el lado demanda como oferta, como antes lo fue la definición de quien gobierna y como se distribuye el poder y ahora lo es en el caso de los programas de beneficios sociales y quien distribuye y a quien se distribuyen los beneficios. Ese tipo de analogía –de hecho– queda latente en la mente de los individuos y sirve como alimentación de sus reacciones, funcionando como esquemas de referencia ó respuesta. Siendo así, entendemos que dicho esquema es “importado” del plano del fraude electoral (hoy, virtualmente resuelto) al plano de las decisiones de distribución de la inversión social (una de las “nuevas” arenas donde, hoy, se traslada el procesamiento del conflicto político).

La fragmentación perceptual de usuarios y no usuarios, otra constante en nuestros hallazgos, también debe ser intepretada a la luz de dicho antecedente, como reacción que apela a ese tipo de razonamiento importado para decidir como opinar frente a objetos de visibilidad e importancia política. Pero aquí, obviamente, entran en juego también el distinto grado de exposición de ambos públicos a dichos objetos. Entre los beneficiados, el acceso a los recursos provistos por los programas implica en la tangibilidad del objeto de evaluación y en opiniones arraigadas en datos palpables. Semejante antecedente no deja de producir valiosos recursos esquemáticos a partir del cual nutrir sus visiones sobre nuevos estímulos.

Claro que lo más tangible de todo para este grupo es la situación antagónica y binaria de presenciar o no la existencia de tales recursos como soluciones a sus necesidades. Para ellos, los beneficios son medidos y entendidos en función de los resultados de impacto personal: esto es, cubrir necesidades peculiares y particulares; y no de objetivos colectivos y societales (i.e., educar una ciudadanía, o fortalecer instituciones). Pero uno debe reconocer también que las orientaciones de percepción florecen a partir de los estímulos interpretativos sobre cuanta condicionalidad de orden individual versus social ó colectiva se vinculan al efectivo funcionamiento de los programas. En otras palabras, los usuarios no elaboran sus respuestas con base a información comunicada públicamente cuando tienen datos a la mano mucho más “materiales” para hacerlo: la experiencia empírica acumulada en la práctica de recibir los beneficios.

Al contrario, los no usuarios carecen de estos antecedentes. Para generar percepciones deben echar mano ó a la recolección de datos en los medios de comunicación, lo cual para la vasta mayoría supone un acto irracional, ó a esquemas anteriores funcionales para facilitar la interpretación del mundo político y lo que se puede esperar del mismo. Aquí, la fuerte evidencia sobre las idas y vueltas (en lo que dice a su activación y rotulación) de las iniciativas sociales, la débil institucionalización del lado de la oferta de bienes públicos y la ausencia de contactos con la colectividad beneficiada imponen criterios más exigentes (esto es, más difíciles de ver satisfechos) del punto de vista universalista, al mismo tiempo que estimula puntos de vista más cínicos ó críticos en lo que se refiere a la percepción de eficaz sujeción normativa gobernando los planes públicos.

---

<sup>44</sup> Existe evidencia que –tras 2 elecciones presidenciales que mantuvieron alejado del poder al partido que creó las instituciones minimizadoras y anticipadoras del fraude electoral - estas instituciones hayan ganado credibilidad y la noción de campaña ó programa de neutralización y combate efectivo del fraude como desafío procedimental genere reconocimiento público como tal. De hecho, McCann y Domínguez en su análisis de 1998 veían una disminución notable del efecto de la percepción de corrupción electoral sobre la intención de voto, lo cual sugería un gradual vaciamiento de aquella consideración.

<sup>45</sup> Algo comentado en 1998 como progresos en la forma de decisiones del Ejecutivo y leyes del parlamento, y hoy visible en la alternancia en el poder sin retrocesos.



Los no usuarios echarían mano, así, de racionalizaciones elaboradas a partir del contacto con otros bienes públicos ofertados por el gobierno a la colectividad (como las reformas contra el fraude electoral), cabalgando encima de proyecciones esquemáticas nutridas alrededor de productos parecidos, mientras que los usuarios hacen más hincapié en los resultados y experiencias tangibles de convivir con dichas decisiones (racionalidad retrospectiva), y de las expectativas prospectivas alimentadas por dichas experiencias pasadas. Para los últimos, la condición de beneficiado filtra y re-articula de manera diferente el tipo de esquemas invocados para desarrollar su percepción de los beneficios sociales.

Para finalizar, no podemos dejar de pensar que algunos esquemas más ideológicos o menos libres de contenido neutral puedan ejercer algún rol, aunque pensemos que su influjo sea minoritario. Para unos y otros, expuestos al discurso político de las autoridades a toda hora de volver pública una acción de inversión social, no les es ajena la conexión potencial entre dichos programas y una lectura de los mismos como parte del repertorio habitual de seducción de los votantes por parte de las autoridades para legitimarse como tales, ni de la eterna búsqueda por señales que demuestren una clase política genuinamente comprometida con un proyecto de “buena sociedad”. Por más marginales que puedan ser, tales abordajes resultan esquemas presentes, y sospechamos que alimenten (en parte) las visiones de aquellos que se identifican con el modelo “moderno” o de ciudadanía social.

El predominio de actitudes incoherentes ó que revelan ambigüedades desde la perspectiva de las autoridades trae algunas consecuencias serias. Para las iniciativas gubernamentales encapsuladas en programas sociales, ello significa –en el corto plazo- dificultades para hacerse entender, elevar y/o institucionalizar parámetros de funcionamiento y conseguir eficazmente movilizar los beneficiados en función de argumentos de legitimación así percibidos por las autoridades. Desde el punto de vista del ciudadano, tales inconsistencias limitan el ejercicio de una fiscalización transparente y rendición de cuentas por las autoridades sobre el destino e intención de los beneficios sociales distribuidos o a distribuir. En la medida en que la inconsistencia de sus opiniones impide la proyección clara de expectativas sobre políticas ó decisiones a tomar por parte de las autoridades, éstas quedan libres de criterios de control y fiscalización sobre lo actuado. Más aún, terminan por verse estimuladas a abandonar modalidades transparentes y previsibles de distribución de beneficios e implementación de programas ya que tales condiciones aumentan sus costos de operación al mismo tiempo en que el lado beneficios de la ecuación para el gobierno se desdibuja, ya que no hay previsibilidad de ver cumplidos los objetivos del programa. En consecuencia, se generan fuertes estímulos para mantener los programas orientados en función de criterios ambiguos, contingentes y no institucionalizados.

Tal como ocurrió en el pasado con las percepciones de políticas de inhibición y reversión del fraude electoral, quienes debían ser los sujetos de una visión más secularizada (aquellos con civismo político más elevado) terminaron abrazando una perspectiva cínica y alienada los objetos de percepción (antes, las iniciativas públicas sobre las elecciones, lo que llevaba a una auto-exclusión política; ahora, las iniciativas de compensación social, generando la absorción del individuo en reacciones críticas y la admisión de concepciones particularistas y discrecionales del “hacer política” social). Así, aquellos con condiciones de re-interpretar los beneficios en términos universalistas y normativas acabaron cediendo al discurso del clientelismo y la parcialidad, alimentando una parte importante de la visión negativa o alienada sobre dichos programas. Pareciera que el presupuesto de una normalidad no secularizada incentiva los individuos en condiciones de seguir otro camino a absolverlo de desarrollar una visión de los programas coherente con sus aspiraciones.

El principal desafío de los programas, desde el ángulo analítico aquí desarrollado, consiste en generar credibilidad institucional para las acciones desplegadas como beneficios sociales,

superando la atomización de visiones que aún despiertan su intención de existencia y su implementación cotidiana. La apuesta a servir como plataforma pedagógica para educar ciudadanos se resiente aún de la visión desagregada de estas iniciativas entre sus beneficiados, una minoría de los cuales consigue pensar los beneficios en términos de programas de política social. Al mismo tiempo, frente a los no usuarios de dichos beneficios y la opinión pública más cívica, los programas necesitan superar la inercia perceptiva de desconfianza sobre las aspiraciones normativas y universales de sus propósitos como guías sintetizadoras de su existencia.

El desafío del blindaje institucional se extiende, así, sobre las percepciones de la opinión pública, requiriendo asumir características formales que coincidan con las expectativas de funcionamiento de usuarios y no usuarios, para poder legitimar su papel como herramientas no sólo de rescate urgente de grupos en riesgo social sino también de construcción sólida de la ciudadanía social.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Acosta Sil va (2004). "Hábitos del corazón? Corrupción política y escándalo en México ", *Nueva Sociedad*. 191. Mayo-Junio: 16-24
- Alducin, Enrique (1993). *Los Valores de los Mexicanos: México entre la Tradición y la Modernidad* . México, Fomento Cultural Banamex.
- Almond, Gabriel y Sdiney Verba (1963). *The Civic Culture* . Princeton, Princeton University Press.
- Auyero, Javier (1999) "From the Client's Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political clientelism", *Theory & Society*, 28: 297-334.
- Baloyra, Enrique (1979). "Criticism, Cynism, and Political Evaluation: A Venezuelan Example", *American Political Science Review*, vol. 73, n.4: 978-1002
- Banfield, Edward C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*. Nova York, The Free Press.
- Boudon, Raymond (1996). "The 'Rational Choice Model': A particular case of 'Cognitive Model', in *Rationality & Society*, 8: 123-150.
- Brusco, Valeria et al. (2004) "Vote Buying in Argentina", in *Latin American Research Review*, vol.39, n.2: 66-88.
- Buendía, Jorge (2001). "Economic Reforms and Political Support in Mexico, 1988 -1997", in Stokes, Susan (2001). *Public Support for Market Reforms in New Democracies* . Cambridge: Cambridge University Press.
- Buendía, Jorge y Fernanda Somuano (2003). "Participación Electoral en Nueva s Democracias: la Elección Presidencial de 2000 en México", *Política y Gobierno* . Vol.X, n.2: 289-
- Camp, Roderic (1993). *Politics in Mexico* . Oxford: Oxford University Press.
- Clearly, Matthew y Susan Stokes (2006). *Democracy and the Culture of Skepticism* . New York:L Russell Sage.
- Conover, Pamela y Stanley Feldman (1984). "How People Organize the Political World: A Schematic Model", *American Journal of Political Science* , vol.28, n.1.: 95-126
- Converse, Philip (1964) "The Nature of Mass Belief Systems", in: David Apter (ed.), *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Cornelius, Wayne (2002) "Movilized Voting in the 2000 elections: the Changing Efficacy of Vote -Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics", ms, La Jolla: UCSD.
- Dalton, Russell (1984) "Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies", *Journal of Politics*, 46: 264-84.
- Echegaray, Fabián (2005). *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America* . Lanham: University Press of America.
- Fiske, Susan y Shelley Taylor (1984). *Social cognition* . New York: Random House.
- Fox, Jonathan (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, 46, 1: 151-184.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society* . Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald (2003). *Culture and Social Change: Findings from the Value Surveys*. Leiden: Brill Academic Publishers.
- Inglehart, Ronald et al. (1993). *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties Among the United States, Canada, and Mexico* . Edison, NJ: Transaction Books.
- Lerner, Daniel (1958). *The Passing of Traditional Societies*. New York, Free Press.

- McCann, James y Jorge Dominguez (1998). "Mexicans React to Electoral Fraud and Political Corruption: an Assessment of Public Opinion and Voting Behavior", *Electoral Studies*: 483-503.
- McCann, James y Chappell Lawson (2003). "An Electorate Adrift? Public Opinion and the Quality of Democracy in Mexico", in *Latin American Research Review*, vol. 38, no.3: 60-81.
- Moreno, Alejandro (1999). "Ideología y Voto: Dimensiones de Competencia Política en México en los Nove nta.", *Política y Gobierno*, VI(1): 45-81.
- Moreno, Alejandro (2005). *Nuestros Valores. Los Mexicanos en México y EUA*. México, Banamex.
- Rokeach, Milton (1973). *The Nature of Human Values*. Josey-Bass, San Francisco. Broedling, L.A
- Sarsfield, Rodolfo (2007). "La Racionalidad de las Preferencias Políticas en México", in *Política y Gobierno*, vol. XIV, n.1: 143-171.
- Sarsfield, Rodolfo y Fabián Echegaray (2006). "Opening the Black Box: How satisfaction with Democracy and its Perceived Efficacy Affect Regime Preference in Latin America", in *International Journal of Public Opinion Research*, vol.18, n.2: 153-173.
- Schedler, Andreas (1999). "Percepciones Públicas de Fraude Electoral en México", *Perfiles Latinoamericanos*, 14: 103-127.
- Schedler, Andreas (2002). "My Vote? Not for Sale. How Mexican citizens View Electoral Clientelism". Ponencia presentada en la conferencia "The Comparative Politics of Vote Buying", MIT, Cambridge, Septiembre 26 -27.
- Schedler, Andreas (2004). "'El voto es nuestro'. Cómo los Mexicanos perciben el Clientelismo Electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, 66, n.1: 57-97.
- Seligson, Mitchell y Julio Carrión (2002). "Political Support, Political skepticism, and Political Stability in New Democracies", in *Comparative Political Studies*, vol.35, n.1: 58-82.
- Stokes, Susan. Ed. (2001). *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wiarda, Howard (1992). "Social Change, Political Development and the Latin American Tradition", in Wiarda (ed)., *Political and Social Change in Latin America. Still a distinct Tradition?* Boulder, Westview Press.
- Zaller, John (1992). *The Nature of Mass Opinion*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Zechmeister, Elizabeth (2002). "What's Left and Who's Right in Mexican Politics? presentation at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, April 25 - 28



## **Apéndices**



## Apéndice 1

Baterías de preguntas utilizadas para el análisis (identificadas por número de pregunta en el cuestionario ENAPP).

22. De lo que usted sabe, ¿a quién están dirigidos los programas sociales? (Encuestador: no leer opciones y registrar hasta tres respuestas según orden de mención)

Opciones	Orden de mención
A quienes lo necesitan	
A los pobres	
A todos	
A los niños	
A las mujeres	
A los adultos mayores	
Otra _____ especifique	
NS	98
NR	99

24. Hay quienes dicen que los programas sociales son un derecho de las personas. Otros dicen que hay programas sociales porque el gobierno tiene buena voluntad. De acuerdo con su forma de pensar, los programas sociales ¿son un derecho o existen por la buena voluntad del gobierno?

Un derecho	1
Buena voluntad del gobierno	2
Otra (especifique) _____	
NS	8
NR	9

26. De lo que usted ha oído, ¿de dónde proviene el dinero que se usa para los programas sociales? (Encuestador: no leer opciones y registrar primera respuesta espontánea)

Gobierno	1
Partidos políticos	2
Impuestos	3
Todos (esp)	4
NS	8
NR	9

27. Le voy a leer unas ideas que pueden ser verdaderas o falsas. Usted dígame si (Encuestador: leer opción) es cierta o falsa.

Opciones	totalmente cierta	algo cierta	algo falsa	totalmente falsa	NS	NR
Hay reglas definidas para decidir quiénes pueden ser beneficiarios de programas sociales.	1	2	3	4	8	9
Los beneficiarios no pueden exigir que les den información acerca de los derechos en los programas sociales.	1	2	3	4	8	9
Un beneficiario debe conocer a qué se obliga cuando recibe un apoyo del gobierno.	1	2	3	4	8	9
A pesar de que un beneficiario no reciba información de sus derechos, siempre hay un lugar donde pueda obtenerla.	1	2	3	4	8	9
Los programas sociales no tienen obligación de tener mecanismos para presentar quejas.	1	2	3	4	8	9
Se deben publicar las listas de quienes reciben programas sociales para que en las comunidades se verifique quiénes reciben apoyos.	1	2	3	4	8	9



Si a un beneficiario le piden su voto a cambio de recibir el programa, no tiene forma de presentar una denuncia.	1	2	3	4	8	9
--	---	---	---	---	---	---

28. De lo que usted ha visto, ¿las siguientes cosas ocurren: siempre o nunca? (Encuestador: lea opciones una a una):

Opciones	Siempre	Casi siempre	Casi nunca	Nunca	NS	NR
Si alguien cumple con los requisitos para estar en un programa, puede estar seguro de recibir los beneficios.	1	2	3	4	8	9
Se da a conocer en su localidad cuáles programas hay y quién los puede recibir.	1	2	3	4	8	9
El municipio da a conocer cuánto gastó en los programas sociales.	1	2	3	4	8	9
Las autoridades difunden los beneficios como si ellos los hubieran dado.	1	2	3	4	8	9
En su comunidad, la gente participa para estar vigilando el cumplimiento de los programas	1	2	3	4	8	9
Los promotores o gestores obligan a las personas a comprometer su voto a cambio de los beneficios de los programas.	1	2	3	4	8	9

32. ¿Qué preferiría usted (Encuestador: leer opciones 1 y 2)?

- un gobierno elegido por los ciudadanos, aunque resulte malo, o 1
- un buen gobierno, aunque no lo hayan elegido los ciudadanos 2
- Otra (especifique) \_\_\_\_\_ 3
- NS 8
- NR

60. De las siguientes opciones que le voy a leer, ¿cuáles son legales y cuáles son ilegales?

Opciones	Legal	Ilegal	NS	NR
Que se amenace a alguien si no vota por un partido	1	2	8	9
Que una autoridad condicione un servicio del gobierno para que la gente vote por un partido	1	2	8	9
Que un jefe amenace a sus empleados si no votan por un partido	1	2	8	9

62. ¿Qué tan interesado(a) está usted en los asuntos políticos del país? (Encuestador: Leer opciones 1 a 4)

- Muy interesado(a) 1
- Interesado(a) 2
- Poco interesado(a) 3
- Nada interesado(a) 4
- NS 8
- NR 9

63. Usted cree que el pueblo (Encuestador: leer opciones 1 y 2)

- Debe obedecer siempre las leyes 1
- Puede desobedecer la ley si es injusta 2
- Puede cambiar las leyes si no le parecen (esp) 3
- NS 8
- NR 9

64. Dada la forma en que a veces se arreglan los asuntos en México, ¿alguna vez usted se ha visto o no en la necesidad de dar mordida para poder arreglar algún asunto?

- Sí, más de una vez 1
- Sí, una vez 2
- No, nunca 3

No recuerda (esp)	7
NR	9

68. ¿Qué tanto cree usted que los ciudadanos pueden influir en las decisiones de los políticos: totalmente, mucho, poco o nada?

Totalmente	1
Mucho	2
Poco	3
Nada	4
NS	8
NR	9

90. ¿Cree que sirve o no sirve denunciar ante las autoridades las quejas o denuncias sobre la manipulación del voto?

Sí	1
No	2
NR	3

## Apéndice 2

Las Tablas 1 y 2 reflejan los resultados de un análisis de componentes principales, con rotación Varimax, con base al total de las 13 variables correspondientes a las baterías número 27 y 28.

Los 5 componentes del análisis factorial con población beneficiada, sus cargas y varianzas explicadas fueron los siguientes:

Dimensión	Carga factorial	Varianza explicada (%)
Permeabilidad de jure		
Auditabilidad	0,753	12,8
Obligación informativa	0,752	
Prevención de desvíos	0,688	
Accountability		
Visibilidad de condiciones	0,763	12,2
Fiscalización activa	0,666	
Rendición de cuentas	0,667	
Transparencia		
Transparencia distributiva	0,739	10,7
Responsabilidad individual	0,591	
Accesibilidad	0,516	
Manipulación política		
Oportunismo tutelado	0,729	10,0
Clientelismo vertical	0,674	
Normativismo		
Normatividad institucionalizada	0,783	10,0
Equidad de ingreso	0,652	

Los 5 componentes que resultaron del análisis de la población no beneficiada fueron los siguientes:

Dimensión	Carga factorial	Varianza explicada (%)
Derechos de reclamación		
Obligación informativa	0,684	15,4
Prevención de desvíos	0,702	
Auditabilidad	0,780	
Compromiso institucionalizado		
Responsabilidad individual	0,802	11,3
Fiscalización activa	0,564	
Normatividad institucionalizada	0,678	
Institucionalidad de acceso		
Visibilidad de condiciones	0,599	11,0
Equidad de ingreso	0,741	
Clientelismo		
Transparencia distributiva	0,524	10,0
Oportunismo tutelado	0,817	
Clientelismo vertical	0,491	
Transparencia		
Rendición de cuentas	0,705	9,6
Accesibilidad	0,580	

### Apéndice 3

La distribución al interior de cada eje es la siguiente:

Distribución de opiniones a partir del eje Normativo-Discrecional

<i>Ejes</i>	<i>Beneficiados</i>		<i>No beneficiados</i>	
	<i>Universal</i>	<i>Particular</i>	<i>Universal</i>	<i>Particular</i>
Normativo	48,6%	51,4%	46,5%	53,5%
Discrecional	43,5%	56,5%	45,7%	54,3%

Distribución de opiniones a partir del eje Universal-Particular

<i>Ejes</i>	<i>Beneficiados</i>		<i>No beneficiados</i>	
	<i>Universal</i>	<i>Particular</i>	<i>Universal</i>	<i>Particular</i>
Normativo	63,9%	59,0%	57,1%	56,2%
Discrecional	36,1%	41,0%	42,9%	43,8%



ENAPP

ENAPP

ENAPP

ENAPP

ENAPP

ENAPP

ENAPP

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
[www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)

ENAPP