



## RESEÑAS

### Aportaciones para entender el blindaje y la protección de los programas sociales

Clara Jusidman

Presidenta honoraria de la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, AC (INCIDE Social)

[cjusidman@yahoo.com.mx](mailto:cjusidman@yahoo.com.mx)

Gómez-Álvarez, David. Coord. 2009.

*Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*

Guadalajara: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Universidad Rafael Landívar / Universidad Católica de Córdoba / Universidad Católica de Uruguay / Universidad Católica Andrés Bello / Universidad Alberto Hurtado / Pontificia Universidad Javeriana.

*Candados y contrapesos* se trata de un conjunto de textos formulados por expertos que plantean los marcos y modelos teóricos que desde distintas disciplinas permiten comprender la forma en que operan los mecanismos clientelares y de compra y coacción del voto, así como la utilización de los programas sociales para fines electorales. Revisan, asimismo, la legislación y las instituciones que regulan e intervienen en la contención y sanción de dichas prácticas, destacan el efecto perverso y distorsionador de las mismas para las prácticas democráticas, y formulan una serie de propuestas para ir avanzando en su reducción y, en su caso, superación.

Destaco dos valores generales del libro. En primer lugar, la calidad de los materiales reunidos y de los autores convocados por David Gómez-Álvarez. Se trata de personas reconocidas como expertas en los temas que tratan y que en varios casos han logrado sintetizar y aplicar sus conocimientos para analizar la materia específica que los reúne en la obra. Varios de ellos no se especializan en cuestiones electorales, ni en política social, pero se abocaron a utilizar su conocimiento en los temas de rendición de cuentas, transparencia, contraloría social, participación ciudadana, por ejemplo, para analizar su aplicabilidad en contextos electorales con miras a ir desestructurando prácticas de utilización de los programas sociales que afectan la calidad y confianza en las elecciones. Otros, como Frederic Charles Schaffer y Andreas Schedler, Susan Stokes, Guillermo O'Donnell o Jorge Javier Romero, contribuyen con artículos teóricos para entender las prácticas que coartan la libertad del voto de las personas y le dan contexto al resto de las contribuciones.

Otro valor del libro es que atiende a un campo de las prácticas electorales que, aunque de larga data, como son las presiones ilegítimas a los electores para que inclinen su voto hacia uno u otro partido, solo hasta años recientes se han convertido en una preocupación más generalizada y com-

partida por aquellos interesados y preocupados por tratar de construir en México una arquitectura institucional que privilegie la protección y el respeto de los derechos políticos de los ciudadanos, y genere confianza en los resultados de los procesos electorales.

La historia de estos afanes compartidos por varios actores en México desde hace por lo menos 30 años ha pasado por varias etapas. Primero buscó, mediante la observación directa en las casillas, eliminar las prácticas más burdas de distorsión de las elecciones relacionadas con el acarreo directo de votantes, el relleno anticipado o tramposo de las urnas, la violación sistemática del secreto del voto, la discrecionalidad en el conteo de los votos y el llenado de actas, por ejemplo. Posteriormente pasó por la mejoría y corrección de varios de los instrumentos electorales, como fueron la calidad del padrón electoral y de las credenciales para votar, las urnas transparentes y los dispositivos para garantizar el voto secreto, la aceptación de observadores al interior de las casillas, la reglamentación de las campañas y de la propaganda electoral, etcétera.

Una etapa más prolongada de este proceso, que muestra avances y retrocesos, ha centrado su atención en garantizar la autonomía, la independencia, la confianza, la certeza y, en general, la calidad de las instituciones encargadas de organizar las elecciones y de calificarlas, como son los institutos y tribunales electorales.

Se buscaba con todo ello montar una cancha más limpia y verde para las contiendas entre los partidos políticos en donde los ciudadanos pudiéramos tener certeza de que se iba a llevar a cabo un juego limpio, con árbitros calificados y honestos, y con respeto a nuestros derechos al voto.

La reforma electoral de 2007 marca el inicio de una nueva etapa que busca acotar las intervenciones de terceros interesados en el resultado de las competencias o en los recursos que se destinan a las elecciones en México y que, por la desconfianza dominante, han ido escalando a cifras absolutamente ridículas, en un país con niveles de pobreza y desigualdad como los nuestros.

Es decir, cada vez tenemos mayor conciencia de que existen electores privilegiados que mediante diversos mecanismos logran hacer prevalecer sus intereses en detrimento de los de la mayoría, en la elección de aquellos que estarán a cargo del funcionamiento del estado.

La reforma de 2007, en su parte rescatable, cambia los términos de relación y, yo diría, subordinación de los partidos políticos y de sus candidatos respecto de los medios electrónicos de comunicación. Para los ciudadanos reduce, no como hubiésemos querido, los montos de recursos públicos que se transferían a los dueños de los medios para las campañas políticas. Impide asimismo que terceros adquieran tiempos y espacios para apoyar a los partidos políticos y a los candidatos.

Pero ahí es justo donde surge un reto creciente que se relaciona si no con el eje central del texto y que es la protección de los programas sociales de su uso con fines electorales, sí con las prácticas de clientelismo y de compra-coacción del voto.

Me explico, la preocupación compartida por varios de los que yo llamo activistas cívicos en el campo de la defensa de los derechos políticos después de la reforma de 2007, además del retroceso que esta significó para la autonomía y la llamada ciudadanización de las instituciones electorales, se centra en la posible canalización de los recursos privados que entran en juego en los procesos electorales para presionar de manera directa a los votantes en las campañas en tierra. Es decir, esos

recursos privados que ahora ya no pueden ser usados para la compra de tiempos y presencia en los medios de los partidos políticos —o, más bien, ya no pueden ser usados tan visiblemente en ello—, siguen presentes y siguen siendo de interés de los partidos obtenerlos y nuevamente desequilibrar la competencia en su favor.

La idea que varios tenemos es que esos recursos privados se canalizarán a la compra y coacción del voto de los ciudadanos de menores ingresos y menos empoderados, y seguramente más vulnerables ahora por la reducción del flujo de remesas, la caída del empleo y los ingresos, y el mayor empobrecimiento.

Al colocar el libro de *Candados y contrapesos* en este contexto, los autores nos hacen aportaciones fundamentales para entender las claves del clientelismo político y de las modalidades de compra y coacción a través del uso y abuso de los programas sociales y de los recursos públicos que se canalizan a través de ellos. Se siguen ubicando entonces en recursos públicos y en tramos todavía bajo el control de las instituciones públicas que pueden pedir rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana. Esto es, en campos donde por la naturaleza pública de los recursos y los programas es posible realizar una clara exigibilidad de determinadas conductas.

Así, los autores aportan elementos para ir actuando y acotando los riesgos del uso de los programas sociales para fines electorales: John Ackerman e Irma Sandoval lo hacen en relación con las instituciones que se han construido para la fiscalización de recursos públicos como son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública o el propio Instituto Federal Electoral; Sergio López Ayllón se refiere a la legislación y las instituciones que contribuyen a la transparencia y al acceso a la información pública; Christian Gruemberg y Victoria Pereyra Iraola colocan el énfasis para el caso de México en el rol que juega la fallida Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales; Felipe Hevia de la Jara se refiere al papel y la figura de la contraloría social, y Alberto Olvera a la participación ciudadana.

De manera sistemática y con gran conocimiento en sus campos de especialidad, destacan los avances logrados e indican las debilidades de los desarrollos legislativos e institucionales; mediante sus valiosas propuestas, aportan a la construcción de un mapa de ruta para enfrentar el uso electoral de los programas sociales.

Dos notas de pie sobre sus hallazgos. Una relativa a la corroboración de que si bien al nivel federal, se detectan avances en el control de los programas sociales, el mayor reto actual radica en la opacidad y discrecionalidad en el manejo de los recursos para programas sociales de nivel estatal, donde se encuentran estados en donde no se ha desarrollado control alguno y muy pocos, como Chiapas, muestran algunos avances.

Otro que me pareció muy interesante y que muestra la confusión y la profunda contraposición ideológica que existe en el país, es lo que señala López Ayllón en el sentido de que no encontró al revisar la normatividad pertinente qué se entiende en México por programas sociales y, por lo tanto, qué incluye la política social. Ahí está uno de los debates más trascendentes que subyacen en la concepción de ciudadanía y de las obligaciones del estado en su protección y garantía, y que se re-

lacionan con el vínculo conceptual entre ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social de Thomas S. Marshall, o de derechos y garantías políticos, civiles y sociales de las personas de acuerdo con Luigi Ferrajoli y a la integralidad, universalidad e interdependencia de los mismos.

Es en la construcción de ciudadanía social y la superación de las asimetrías y las desigualdades donde se ubica precisamente el debate y la intencional indefinición de lo que se entiende en México por política y programas sociales: ¿se trata de protecciones y garantías que debe desarrollar el estado para permitir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, atender el bienestar de las personas y, dentro de ello, incluir asimismo intervenciones que permitan superar la desigualdad, al focalizarse en algunos grupos de la población? ¿o se trata de, como Rodolfo de la Torre, Luis Felipe López Calva y John Scott definen al *desarrollo social*, la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas, en el pleno ejercicio de sus derechos, la *política social* como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social y el *gasto social* como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social o en el otro extremo? Estamos concibiendo a la política social como aquella que se focaliza en desarrollar las capacidades y oportunidades de las poblaciones pobres.

En esa definición fundamental se inserta la pertinencia de la discusión contenida en el libro y las responsabilidades que atañen al estado. Si se parte, como al parecer lo hacen algunos autores incluidos en él, de que los programas sociales son aquellos destinados a mejorar las capacidades, las libertades de elección o las condiciones de vida de las poblaciones pobres, el desarrollo de mecanismos externos de protección del uso electoral de los mismos se vuelve una prioridad para impedir que las poblaciones pobres puedan ejercer su voto con libertad y con ello sus intereses queden subrepresentados en la construcción de los gobiernos y los cuerpos legislativos, o sean enmudecidos, como lo reitera Stokes en su texto.

Si la política y los programas sociales, en el otro extremo, se entienden como aquellos que hacen que el estado cumpla con sus obligaciones de proteger, respetar, promover y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y con ello construya ciudadanía social y empodere a los ciudadanos para la realización de sus derechos civiles y políticos, el centro del debate se mueve de la preocupación por la protección de los programas sociales de su uso electoral hacia el sentido y el propósito mismos de la política social y a promover que, efectivamente, la política social cambie la cultura del beneficiario, del subordinado y del receptor de dádivas al de titular de derechos con poderes de exigibilidad y justiciabilidad frente a las estructuras públicas y privadas que atentan contra esos derechos.

Fin de las dos notas de pie. Volviendo a los aportes del libro para la construcción del mapa de ruta para desarrollar legislación e instituciones que impidan o al menos obstaculicen el uso de recursos y programas sociales con fines electorales, queda en la cancha de la academia y de los activistas cívicos el poder presionar a los poderes del estado para que se avance en las direcciones señaladas tanto por este trabajo y por el valioso aporte que resultó del Proyecto de Protección de los Programas Sociales en el Contexto de las Elecciones Federales de 2006 del Programa de las Na-

ciones Unidas para el Desarrollo, como por las prácticas positivas que ya se aplican en algunos de los programas sociales, como son la definición de reglas de operación y la publicidad de los padrones de beneficiarios.

Sin embargo, reiteraría que el debilitamiento del estado y su captura por intereses fácticos y el cada vez mayor alejamiento de los mexicanos de ejercer su derecho al estado, como lo postula O'Donnell, nos plantea nuevas interrogantes y retos para avanzar en la instauración de un régimen democrático. Me refiero a los poderes fácticos que o bien manejan una enorme cantidad de recursos, o bien generan un volumen importante de ingresos y empleos para la población. En un ejercicio de ubicación de estos nuevos poderes reales podemos mencionar:

- A los que realizan actividades lucrativas privadas lícitas e ilícitas altamente concentradas y monopolísticas (crimen organizado, empresas inmobiliarias, panificadoras, de bebidas, de tabaco, farmacéuticas, automovilísticas).
- A aquellos que están capturando rentas crecientes del estado por el otorgamiento de concesiones, la subrogación de servicios y la privatización de recursos y propiedades públicas (telecomunicaciones, televisoras, mineras, educación, servicios financieros).
- Y a los que se han apropiado de una enorme cantidad de puestos de trabajo con elevadas protecciones sociales y los han transformado en propiedad privada transferible y sujeta al mercado, y que por lo general se concentran en los sindicatos de instituciones y empresas del estado (sindicatos de la educación, de universidades, de petróleos, de electricidad).

Estos nuevos poderes actúan:

- Proporcionando recursos a los partidos políticos para facilitarles la compra de votos.
- Coaccionando a sus trabajadores y proveedores o a comunidades y pueblos enteros para que voten a favor de determinados partidos o candidatos.
- Incorporando a través de partidos franquiciatarios a candidatos a los puestos de elección popular para que representen y defiendan sus intereses corporativos en el gobierno y en los congresos.
- Formando sus propios partidos y ejerciendo presión.
- Cabildeando en defensa de sus intereses ante las autoridades electorales y las instituciones fiscalizadoras y de rendición de cuentas.

Estos intereses y recursos son los que, en la actualidad y en el futuro inmediato, ejercerán mayor presión y vulnerarán los candados y contrapesos más amplios que se han ido construyendo para garantizar elecciones confiables, transparentes y ciertas.



Por la naturaleza ilícita de sus intervenciones, el entramado institucional de blindaje y protección de las elecciones me resulta difícilmente imaginable y posible por la baja participación, la debilidad y la dispersión del movimiento cívico, la generalizada corrupción y la impunidad rampante que domina nuestra escena pública.

Para 2012, con toda la reflexión realizada en los últimos tres años y de la que es emblemático el libro, los sectores de la población preocupados por las elecciones podremos avanzar en el blindaje de programas sociales, pues al final son recursos públicos que están sujetos a fiscalización y control, y obligados a transparentarse. Pero seguramente, estaremos un paso atrás, como nos ha sucedido históricamente, y las elecciones continuarán siendo vulneradas con nuevas prácticas, con lo que se profundizará en su descrédito y en el de los partidos políticos.