

La pobreza en México como el discurso del poder: el Banco Mundial y el clientelismo.

Dr. Lukasz Czarnecki³⁸

Resumen

La concepción oficial moderna de la pobreza en México es el resultado del discurso del Banco Mundial a través de la implementación del Programa Oportunidades y la creación de la institución evaluadora de la política social: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La concepción de la pobreza tiene que ver con el clientelismo. Pero el clientelismo, a su vez habría que estudiar tomando en cuenta la visión histórica, neoliberal y postneoliberal de éste. Sin embargo, los procesos clientelares, a pesar de que tienen su realidad objetiva, son “creados” a partir del discurso de diferentes grupos del poder, también externos; de ahí, habría que analizar la subjetividad del concepto.

Palabras claves: Pobreza, Discurso del poder, Banco Mundial, Clientelismo

Abstract

The modern conception of official poverty in Mexico is a result of the World Bank discourse through the implementation of the Program Oportunidades and through the creation of the evaluating institution of social development policy: the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL). The concept of poverty has to do with clientelism, which should be analyzed from the historical, neoliberal, and postneoliberal perspectives. However, processes of clientelism, despite having objective reality, are “created” by discourses of different groups of power, including external ones; hence, one must analyze the subjectivity of the concept.

KeyWords: Poverty, Power discourse, World Bank, Clientelism.

38 Becario del Programa de Becas Postdoctorales de la UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

1. Introducción

El objetivo de este artículo es sostener que la concepción oficial de la pobreza en México es el resultado del discurso del Banco Mundial. Las ideas de esta institución internacional juegan un papel decisivo para la formulación de las ideas nacionales para luchar contra la pobreza. Tal es el caso del Programa Oportunidades, basado en las transferencias monetarias condicionadas, focalizadas a los pobres extremos. Así mismo, a nivel nacional el impacto del Banco Mundial se refleja en la creación de la institución evaluadora de la política social, es decir, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La concepción de la pobreza tiene que ver con el clientelismo que será estudiado tomando en cuenta la visión histórica, neoliberal y postneoliberal de éste. Sin embargo, los procesos clientelares, a pesar de que tienen su realidad objetiva, son “creados” a partir del discurso de diferentes grupos del poder; de ahí, habría que analizar también la subjetividad del concepto.

En este sentido, el artículo se divide en cinco partes: 1) Introducción, 2) La concepción de la pobreza, compuesta de dos apartados: 2.1. La concepción internacional: Banco Mundial, 2.2. La concepción nacional: Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL); 3) La idea del clientelismo, compuesta de cinco partes: 3.1. La visión histórica, 3.2. La visión neoliberal, 3.3. La visión postneoliberal, 3.4. La subjetividad del concepto, 3.5. Reflexiones finales sobre clientelismo; 4. Conclusiones.

2. La concepción de la pobreza

2.1. La concepción internacional: Banco Mundial

El Banco Mundial (BM) se compone de los cuatro grupos financieros: la Agencia Internacional del Desarrollo (AID), el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD), la Cooperación Financiera Internacional (CFI) y la Agencia de Garantías a la Inversión Multilateral (AGIM). Estas instituciones desarrollan las ideas sobre la pobreza y las desigualdades para los países emergentes o menos desarrollados. La política del Banco Mundial sobre la pobreza se ha cristalizado gracias a dos presidentes: Robert McNamara (1968-1981) y James D. Wolfensohn (1995-2005), principalmente. Sin embargo, las ideas centrales de la conducta del BM fueron forjadas después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los destacados economistas del liberalismo fueron invitados por Friedrich von Hayek para participar en el encuentro en Mont Pèllèrin, en Suiza. Este encuentro tuvo lugar en 1947. El objetivo central fue la preocupación por el Estado y su fuerte presencia en el ámbito económico. El representante más reconocido fue Milton Friedman, de la

segunda Escuela de Chicago. En Mont Pélèrin se trataba de la difusión de las ideas del capitalismo. Cabe destacar que *Mont Pélèrin Society* y la Universidad de Chicago influyeron en los organismos internacionales como el BM y el FMI.

Las ideas modernas sobre la pobreza se deben gracias a James Wolfensohn. Según Amartya Sen (2005:148), Wolfensohn ha prestado más atención a la pobreza que cualquier otro predecesor. Cabe destacar que con la iniciativa de Wolfensohn se lanzó el estudio “cualitativo”, basado en 60,000 entrevistas, editado por Deepa Narayan, *Voices of the Poor*, donde se dice que la “pobreza es multidimensional, es sobre *powerlessness and voicelessness*; violación de la dignidad, aislamiento social, corrupción, falta de justicia, etcétera” (Idem, 21). Se trata de recuperar las “voces de los pobres”, en el sentido de “empoderarlos” en las oportunidades.

Finalmente, el Banco Mundial juega el papel importante para conceptualización de la pobreza, puesto que la pobreza se asocia con una inseguridad e incertidumbre, tan necesario para locación, inversión y flujo del capital financiero. Lo subrayó Raquel Sosa, en la ponencia dictada en 2001 decía:

“En efecto, a lo largo de los últimos diez años, cientos de miles de dólares –tal vez millones– se han gastado en investigaciones realizadas en el mundo para determinar la evolución de la pobreza, sus características y, sobre todo, sus riesgos. El Banco Mundial asoció hace una década la pobreza a la delincuencia, y más recientemente, afirmó que las crisis económicas, aunadas a la destrucción de las instituciones de mediación, conforman hoy en el mundo un escenario amenazante, toda vez que la incertidumbre obliga a comportamientos inesperados por parte de sociedades empobrecidas y desesperadas” (Sosa, 2005:274).

Cabe destacar, que México fue uno de los principales clientes del Banco Mundial. En los años ochenta, los préstamos se concentraron a las políticas del ajuste estructural, liberalización e infraestructura. Después, las políticas focalizadas del BM fueron congruentes con las políticas del gobierno mexicano a partir del 1994, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y se intensificaron durante el periodo de Wolfensohn, que comprende también el periodo de la administración de Vicente Fox (2000-2006). Es precisamente en 1997 cuando se lanza el Programa en Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), un programa focalizado, basado en la transferencia directa monetaria, para enfrentar la pobreza en medio rural, convertido en 2002, en Programa Oportunidades, extendiendo las transferencias para medio urbano. Se define Oportunidades, en lo que se refiere a la educación como “programa de incentivación para la demanda educativa en México, por medio del cual se fomenta la permanencia de los niños en las escuelas” (Ferreira y Walton, 2005:62).

En 2004, el Banco Mundial subrayó que:

“Hay éxitos notables en programas específicos y Oportunidades se destaca por su impacto efectivo en la reducción de la pobreza y por atender ampliamente a quienes viven en la pobreza extrema. El énfasis en la evaluación, en especial en SEDESOL, es loable. La reciente introducción de la Ley General de Desarrollo Social es un intento potencialmente valioso de institucionalizar la estrategia de desarrollo social y de ofrecer una mayor continuidad entre las administraciones gubernamentales” (Banco Mundial, 2004:xv).

Para enfrentar las desigualdades regionales, se señala la aportación de dos tipos de herramientas: primero son los programas de transferencias de dinero condicionadas, donde “las evaluaciones de impacto de Oportunidades documentaron efectos positivos importantes del programa sobre la salud, la nutrición y la educación en las áreas rurales” (Skoufias y Lopez-Acevedo, 2009:60); segundo, son las estrategias para el desarrollo territorial que, según BM, es el Plan Puebla-Panamá: “Es una estrategia regional encaminada a la proporción del desarrollo económico en los estados mexicanos del sur, que están entre los más pobres del país. El Plan Puebla-Panamá en México se centra primordialmente en la construcción de proyectos de infraestructura de mediano y gran tamaño tales como carreteras, puertos, aeropuertos, irrigación, energía, telecomunicaciones y saneamiento” (Skoufias y Lopez-Acevedo, 2009:63). La pobreza, en la visión del BM, es la fuente de la actividad lucrativa, ya que “las inversiones en infraestructura continúen siendo un componente central de muchos de los programas de reducción de la pobreza” (Estache, et al., 2004:4). De ahí, por ejemplo el concepto del Plan Puebla-Panamá que se enfoca en el desarrollo de la infraestructura en el sureste de México.

Destaca la propaganda positiva sobre el Programa Oportunidades. Según expertos del BM, en relación a la pobreza de pueblos indígenas en México: “El programa Oportunidades está siendo efectivo en tratar de romper el círculo vicioso de la pobreza” (Ramírez, 2006:216). Se insiste que “la inversión en capital humano es esencial”, puesto que “educar a los niños y niñas arrojará mayores dividendos si la infraestructura mejorada atrae a empresas que pueden utilizar las habilidades desarrolladas” (Cox, 2006:xi). En este sentido para fomentar capital humano habría que “nivelar el campo inicial de juego para los niños y niñas en riesgo” y “robustecer el valor total de la opción de la educación para los pobres”, subrayando la importancia del Programa Oportunidades: “Las limitaciones de liquidez han sido la principal motivación de las transferencias en efectivo para los pobres condicionadas a la asistencia escolar, como en el programa Oportunidades en México”, “hacer que la educación también cuente para los pobres, in-

tervenir zanzar las brechas de instrucción mínima en la población adulta” (Perry et al., 2006:182-183). Además, los expertos del BM se volvieron expertos en la salud reproductiva (White, 2007).

Se subraya la idea de la “descentralización y entrega de servicios para los pobres”; se habla de los consejos y “deberes” que México debe hacer:

“México ha reorganizado muchos de sus programas gubernamentales, entre otras maneras, descentralizando hacia los estados y municipios, (...). Actualmente, el reto de mayor envergadura reside en mejorar su calidad y la rendición de cuentas, que siguen a niveles bajos si se consideran las normas de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a niveles promedio desde la perspectiva de América Latina” (Banco Mundial, 2006:xi).

Se trata de transferir más fondos a los estados, “para fines de reducción de la pobreza, por lo menos parte de financiamiento debe orientarse de conformidad con el nivel de marginación rural, aunque esta tarea corresponda más específicamente a Oportunidades, y no a los programas productivos” (Banco Mundial, 2006:132). De manera parecida, David Rosenblatt (2007:1) analiza el caso de México como una transformación inconclusa: “A lo largo de los últimos 20 años, México ha experimentado una significativa transformación en el plano político, institucional y económico. (...) Pero a pesar de este progreso, en el ámbito del desarrollo económico queda por resolverse un rompecabezas”. En estas circunstancias:

“La reducción de la pobreza es una función del crecimiento económico y el nivel de desigualdad. Los programas de lucha contra la pobreza, como el pionero PROGRESA-Oportunidades, son esenciales en dos aspectos. En primer lugar, este tipo de programas atiende las necesidades inmediatas de ingreso de las familias pobres y, en este sentido, reducen la desigualdad. Segundo, al concentrarse en la continuidad en la matrícula escolar y las evaluaciones periódicas de salud, la naturaleza condicionada de los programas fundamenta el cambio en el tiempo de la dinámica de la pobreza y de la desigualdad” (Rosenblatt, 2007:14).

Y otra vez se subraya los aportes del Programa Oportunidades, que no solamente rompe con las desigualdades, sino que transforma la sociedad.

En México, se considera a Santiago Levy como “padre” del PROGRESA-Oportunidades. Según el mismo presidente del BM, James Wolfensohn, Levy fue “un economista joven y excepcional que desempeñó un papel decisivo en el diseño del enfoque básico de PROGRESA y a quien también se le encomendó la tarea de ejecutar el programa” (Levy, 2009:10-11). Levy fue el Subsecretario de

la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (1994-2000), el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (2000-2005), y a partir del 2008 vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Según él, en el estudio del 1991, editado por el Banco Mundial, el desafío estribó en:

“Mejorar el estado de salud y nutrición, y romper el ‘círculo vicioso’ en el que se encuentran: entorno físico insalubre, letargo, alta tasa de mortalidad infantil y fertilidad, incapacidad para tomar el riesgo, incapacidad para demandar la educación, bajos recursos de las grandes familias, y la transmisión de este estado de cosas de una generación siguiente. Sólo cuando este círculo vicioso se rompa, ellos podrían mantenerse y trabajar sin heredar el estado de la pobreza” (Levy, 1991:53).

Sin embargo, tomando el estudio sobre la comunidad Urite en Zacatecas (Czarnecki y Serrano, 2013), a través del Programa Oportunidades, en lugar de romper el ‘circulo vicioso’ de la pobreza, se otorgan platicas de salud sobre prevención de embarazo de alto riesgo, prevención del cáncer, promoción a la salud integral del adolescente y vacunación, entre otros, en las clínicas de salud. Y no se mejoran las condiciones precarias de los habitantes quienes no cuentan con agua potable, drenaje, letrinas, entre otras necesidades. Dicho de otro modo, no hay una política de desarrollo que permitiera vivir en condiciones dignas donde haya vivienda saludable y los servicios básicos. Sin estos, cualquier programa fracasará a largo plazo.

En conclusión, el Banco Mundial se convirtió en una institución más importante para implementar los programas sociales en México. El Programa central es Oportunidades que se basa en las transferencias monetarias condicionadas. Dicho de otro modo, la idea del Programa Oportunidades, junto con la idea de empoderamiento, descentralización, crecimiento económico, evaluación, transparencia y rendición de cuenta construyen la base para analizar la visión del Banco Mundial. Todo esto para crear un nuevo hombre, *Homo Opportunitates*, que se integre en el futuro al mercado de trabajo, preservando las condiciones de precariedad salarial y la dominación y la explotación de las clases sociales más poderosas.

Además, la visión del Banco Mundial corresponde a la idea clientelar de la ayuda a los pobres, en el sentido de que el clientelismo, entendido como uso político de los programas sociales, está presente en el fondo del Programa Oportunidades. Dicho de otro modo, se trata de vislumbrar un ser humano que se incorpore en el modo de la producción capitalista, en el contexto favorable donde se pretende desarrollar las actividades productivas, de acuerdo con el *status quo* para la reproducción de las clases sociales, manteniendo las desigualdades estructurales.

2.2. La concepción nacional: Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL)

Según Salmón Nahmad, el consejero del CONEVAL en el periodo 2010-2014, el CONEVAL:

“No nació por la democratización, sino que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han estado empujando a todos los países del mundo a que hagan evaluaciones de los programas sociales. Es muy importante. El Banco Mundial tiene la responsabilidad de que los programas sociales se apliquen con transparencia, con claridad para cualquier país. Como los países tienen deuda con el Banco Mundial, el Banco Mundial impulsa estas instituciones de evaluación social” (entrevista con Salmón Nahmad, 2010).

Entonces, en la creación del CONEVAL se refleja la influencia del pensamiento del Banco Mundial: el enfoque en la evaluación, monitoreo, multidimensionalidad de la pobreza y la transparencia. El CONEVAL permitió hacer el gran avance en la creación del sistema M&E (monitoreo y evaluación) cuyo gran promotor fue el Banco Mundial (Castro Manuel et al, 2009). Lo señaló también el consejero del CONEVAL, Agustín Escobar: “Se busca mejorar la política pública y hacerla accesible, hacerla transparente”³⁹. El Banco Mundial pone énfasis en la transparencia para introducirla no solamente como los objetivos generales, sino “en forma sistemática en las unidades específicas locales y sectoriales, desde los municipios a las escuelas” (Banco Mundial, 2004:Lii).

El CONEVAL se creó con la Ley General de Desarrollo Social, aprobada en el año 2004. Además de la evaluación, la segunda tarea del CONEVAL es la implementación de la medición de la pobreza multidimensional en México. El CONEVAL se formó en el 2006 y la medición se dio a conocer en el 2009.

Cabe destacar que en 2014 hubo la reforma constitucional implementada por la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). A partir de la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación, ocurrida del 10 de febrero 2014, la Constitución mexicana reconoce la autonomía del CONEVAL, es decir, antes de la reforma constitucional el CONEVAL formalmente no fue la institución autónoma. Según la nueva redacción del Artículo 26 en su apartado C:

“El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la

39 Entrevista con Dr. Agustín Escobar Latapi, el 14 de julio de 2010, CIESAS Occidente Guadalajara.

evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones”.

Sin embargo, se cambia la manera de elegir a los miembros del CONEVAL, ya que ahora el Presidente y seis Consejeros serán elegidos “por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados”.

Las nuevas disposiciones constitucionales resultan ser contradictorias en sí: al mismo tiempo se reconoce la autonomía, pero también se la pone en riesgo: los miembros van a ser elegidos por la Cámara de Diputados.

El CONEVAL está integrado por seis investigadores que provienen de distintas instituciones académicas del país, además ellos pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores y son especialistas en el tema de la pobreza. Se han realizado dos consejos del CONEVAL; el primero, entre 2006 y 2010, y el segundo, entre 2010 y 2014. En el primer período de CONEVAL participaron: Félix Acosta, Fernando Cortés, Agustín Escobar, Graciela Freyermuth, Juan Rivera y Graciela Teruel; mientras que en el segundo periodo participaron: Rosario Cárdenas, Fernando Cortés, Agustín Escobar, Salomón Nahmad, John Scott y Graciela Teruel.

El resultado del trabajo del CONEVAL, es decir, de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, se publicó el 10 de diciembre del 2009. La metodología reúne el análisis de los ingresos con seis carencias sociales: 1) educación, 2) salud, 3) seguridad social, 4) vivienda, 5) servicios básicos, 6) alimentación. Con esto el CONEVAL propuso la definición de la pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tiene ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades”⁴⁰. También se introdujo el concepto de la pobreza multidimensional extrema: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias y no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria”. Relacionado al riesgo de presentar alguna carencia social está la vulnerabilidad que la población puede presentar ante dicho riesgo, por lo que también se revisó el concepto de vulnerabilidad: una persona vulnerable en carencias sociales es aquella que “presenta al menos una carencia social, pero tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades” y vulnerable, por ingresos es la persona que “no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades pero tiene cubiertas todas sus carencias sociales”.

Cabe destacar que la conceptualización de oficial de la pobreza es una síntesis contradictoria, donde los diferentes grupos de poder, internacionales y nacio-

40 CONEVAL, *Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza*, México DF: CONEVAL, 10 de diciembre de 2009, <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6595.pdf> p. 12

nales diferentes partidos de derecha e izquierda, diferentes académicos lograron influir (Czarnecki, 2013:61). En este sentido, cabe destacar que en el Distrito Federal ya estaba en marcha la Ley de Desarrollo Social a partir de 2000 y en el gobierno del Distrito Federal se creó una institución parecida al CONEVAL federal: el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALÚA DF)⁴¹. El EVALÚA DF está conformada con 6 investigadores, y entre 2008 y 2012 participaron: Adolfo S. Almanza, Julio Boltvinik, Manuel Canto Chac, María del Pilar Berrios, Myriam Cardozo, Teresa Incháustegui (2008-2009), Antonia Candela (2010); y con respecto al periodo 2012-2016: Arcelia Martínez, Humberto Ríos, Kristiano Raccanello, Luis Bernardo Reygadas Robles, Manuel Canto Chac y Úrsula del Carmen Zurita.

No cabe duda, que para la construcción de la visión contradictoria de la pobreza en México resultó ser importante el impacto del Banco Mundial. En la visión del Banco Mundial, además de la creación de la institución evaluadora CONEVAL, está presente la visión clientelar de la ayuda a los pobres, es decir, se trata a los pobres como beneficiarios que reciben las transferencias monetarias para mejorar su salud, educación y alimentación, esperando la contraprestación de su parte: integración al modo de producción capitalista, manteniendo el *status quo* político, social y cultural del sistema de las desigualdades. Pero clientelismo es la forma dinámica de la adaptación de las estructuras del poder, entonces habría que preguntar: ¿Cuál fue la transformación del clientelismo en México?

3. La idea del clientelismo

La pregunta es: ¿Cómo fue la transformación del clientelismo en México? Se considera que entre los enfoques principales modernos del clientelismo se encuentran una visión neoliberal y postneoliberal, además de visión histórica del clientelismo. Dicho esto, la visión neoliberal del clientelismo se refiere al modelo implementado a partir del Miguel de la Madrid (1982-1988). Y la visión postneoliberal se refiere a las políticas clientelares surgidas en el contexto de las ideas aparentemente antineoliberales.

Pero el clientelismo es también el tema de investigación, en su forma subjetiva estudiado, además de los estudios mexicanos, por los autores, entre otros, del vecino poderoso “del Norte”, es decir, de Estados Unidos de América y Canadá. Éstos últimos en sus análisis ven el clientelismo en México como una realidad lineal, partiendo de la idea de la presencia o no presencia (¿hay o no hay clientelismo?); en otras palabras, la realidad mexicana se percibe como un binomio: existe o no existe clientelismo.

41 El DF es la entidad federal más avanzada en el diseño de las instituciones evaluadoras. Cabe señalar que en Chiapas, Veracruz y Yucatán no existen las instituciones que evalúan la política del desarrollo social.

Dicho esto, habría que reflexionar: la visión histórica (3.1), la visión neoliberal (3.2), la visión postneoliberal (3.3), la subjetividad del concepto (3.4), acabando con las reflexiones finales de esta parte (3.5).

3.1. La visión histórica

Históricamente, el clientelismo se relacionaba con el poder de los caciques locales dentro de las estructuras regionales. Los “príncipes” emergían dentro de la estructura política, leal hacia los amigos, formando una oligarquía lo que se mostró en la obra clásica *Príncipes de Naranja* de Paul Friedrich (1986). Los caciques locales dominaron las estructuras regionales. David Brading (1993) señalaba que el sistema desigual, que se intensificó durante el Porfiriato y que excluía los campesinos y favorecía los grandes latifundistas, provocó la Revolución que fue un fenómeno rural. Pablo González Casanova consideraba en 1965, que

“Los verdaderos factores del poder en México –como en muchos países hispanoamericanos– han sido y en ocasiones siguen siendo: a) los caudillos y caciques regionales y locales; b) el ejército; c) el clero; d) los latifundistas y los empresarios nacionales y extranjeros. Se trata, en todos los casos, de instituciones que han influido o influyen directamente en la decisión gubernamental, y cuya acción como instituciones políticas no sólo era ajena a la teoría euroamericana de la democracia (para la vida política todos ellos deberían haberse organizado como ciudadanos), sino que incluso la mayoría eran el blanco de toda la ideología liberal” (González Casanova, 1975:45-46).

Y al respecto de caciquismo,

“Éste, desaparecido como sistema nacional de gobierno, deja una cultura de las relaciones personales, del parentesco y los compadrazgos, que sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político, con las nuevas costumbres y agrupaciones en un México moderno” (González Casanova, 1975:50).

El caciquismo es una estructura de poder basada en el autoritarismo, funciona como el intermediario político, se erige como un interlocutor entre el Estado y la región (Vargas González, 1993:15). El caciquismo “no existe en forma pura, como tipo ideal, sino que representa una diversidad de modalidades desde su surgimiento y en su papel económico y político” (Vargas González, 1993:16).

En el estudio de Andrés Fábregas, aunque no se utiliza la palabra clientelismo, “es evidente la importancia de la intermediación para explicarse el funcionamiento concreto del aparato del Estado” (1983:40).

En la década de los años ochenta aparecen estudios importantes en los Estados Unidos que van a la mano con el análisis del clientelismo por los autores mexicanos. Tal es el caso del estudio de Luis Roniger, un trabajo comparativo con otros países, publicado en 1984, donde el autor desarrolla las ideas sobre relaciones patrón-cliente en América Latina. Se analizan formas históricas de clientelismo a partir del siglo XVI; el autor menciona conceptos tales como *caudillos*, *caciques*, las redes y contactos en forma jerárquica (*pyramidal networks*) durante el Porfiriato por mencionar algunos (Eisenstadt y Roniger, 1984: 115), para después añadir conceptos de los *hombres de confianza*, *camarillas* (*political cliques*), colonias populares, donde con el caciquismo se pretende “controlar a la población rural, alcanzar los niveles más altos de toma de decisiones, u obtener el tratamiento preferible en el contacto con la administración” (Eisenstadt y Roniger, 1984:116). Hasta la década de 1970 el clientelismo tiene características “muy profundas”. Con el concepto de Roniger se trata de dar una visión holística y completa, hablar de “todo”, pero al mismo tiempo desplazar los conceptos, ya que clientelismo es *grosso modo* caciquismo, caudillismo, autoritarismo, populismo, entre otros conceptos.

3.2. La visión neoliberal

El Tratado Libre Comercio America del Norte (TLCAN) entró en vigor el 1 de enero de 1994, el día de levantamiento zapatista. Pero la política neoliberal ya estaba en marcha desde los primeros convenios de México con el Fondo Monetario Internacional (FMI), firmados a los finales de los años setenta, en el sexenio de José López Portillo. Poco después, se añadió la infiltración del Banco Mundial (BM). Y la política social promovida por el BM estribaba, a partir de los finales de los años ochenta y los años noventa en las trasferencias directas monetarias (*Conditional Cash Transfers*). Estas trasferencias, cuyo ejemplo es el programa PROGRESA-Oportunidades, siguen siendo principal herramienta para lucha contra la pobreza en México.

En la dimensión política, hasta el año 1988, el PRI controló el Senado, y hasta 1989 ningún partido de la oposición ganó las elecciones gubernamentales. Sin embargo, se observó la lenta evolución del sistema autoritario mucho antes. Se lanzó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) en 1977; se empezó la apertura política, se permitieron las coaliciones, se expandió la Cámara de Diputados (de 186 a 400) y se garantizó la representación de la oposición entre 17% y 26% en la Cámara (Kemi, 2003:27). Se empezó el lento proceso de la democratización. En realidad, a lo largo del proceso democrático, se trataba de cómo dividir el “pastel” de los recursos financieros públicos destinados ya no para un solo partido (PRI) sino que para la supuesta oposición (PAN) y el crítico interno *priista* que se transformó en lo que actualmente significa pseudo-izquierdismo (PRD).

Las políticas neoliberales implementadas por Carlos Salinas (1988-1994) tuvieron el impacto en el concepto de clientelismo. Por ejemplo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), una entidad paraestatal, clientelar, vinculada con el PRI, con estructura corporativista se transformó en una entidad tecnocrática, “moderna” a partir del Plan de Modernización de CONASUPO (1990-1994) durante el periodo de Salinas (Mitchell, 2001:20), para después desaparecer por completo. Dicho esto, en la década de 1990, Jonathan Fox (1994:178) ha formulado el concepto de *semiclientelismo*. Este concepto es pragmático, holístico y, al mismo tiempo, complejo. En otras palabras, durante la administración de Salinas, las viejas formas del clientelismo “fueron complementadas por una nueva forma, más dócil al modelo neoliberal [...]. Los despidos, reducciones del salario, la pérdida de los beneficios y la reducción dramática de apoyo a los ejidatarios agotaron la influencia de los trabajadores a nivel nacional y de las organizaciones campesinas, y desató con ello las bases del liderazgo” (Teichman, 1997:145). El gobierno de Salinas creó el Programa Nacional de Solidaridad para la población desprotegida por las reformas neoliberales en los años ochenta, “ya que los nuevos y potenciales aliados, beneficiarios de la reforma económica no se habían consolidado. La búsqueda de la sobrevivencia política implicó por lo tanto asegurar un equilibrio entre nuevos y viejos aliados” (Dresser, 1997:51). Desde entonces, el clientelismo, “vía el PRONASOL, floreció debido a la debilidad de los partidos, y la fragilidad partidista contribuyó a minar aún más la legitimidad del régimen” (Dresser, 1997:43). El PRONASOL “fue claramente motivado políticamente en la asignación de una cantidad desproporcionada de recursos para la recuperación de áreas de fuerte oposición de centro izquierda. Por ejemplo, el 12 por ciento de la totalidad del presupuesto de Solidaridad, en 1992, fue destinado al estado relativamente pequeño de Michoacán, la base principal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) antes de las elecciones gubernamentales” (Fox, 1994:166-167). Entonces, el PRONASOL respondió directamente a las elecciones, destinando recursos a los municipios, concentrándose en los pobres urbanos, con la idea de realizar la asociación entre el Estado y la sociedad.

Desde un punto de vista muy pragmático, otro investigador estadounidense señala que cuando las elecciones competitivas empezaron a estar presentes a partir de finales de los ochenta y principio de los noventa, el PRI tuvo la gran motivación para utilizar cualquier medio posible en la competencia (Morgenstern, 1997:21; Molinar Horcasitas y Weldon, 1994). Durante el gobierno de Salinas fue evidente que existían prácticas clientelares, es decir, que estuvieron presentes las correlaciones entre el PRI y el gasto federal en los programas para enfrentar la pobreza como PRONASOL o Infonavit.

Después del periodo de Carlos Salinas (1988-1994) y la terminación del PRONASOL, en el siguiente periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000)

había que esperar hasta tres años para lanzar un nuevo programa, el PROGRESA en 1997 que no rompe con las prácticas clientelares, sino que desde entonces se focaliza la transferencia a los pobres extremos y se los condiciona.

Blanca Heredia Rubio (1997:3) proporcionando *su propia* definición del clientelismo en la nota de pie se refirió al Fox (1994) y su concepto de *semi-clientelismo*. La autora subraya que en el México posrevolucionario existía un “clientelismo perverso”; el sistema radicaba en la relación entre el PRI, es decir, en la alianza entre el gobierno y los grupos de trabajadores, obreros y otros sectores populares (Heredia Rubio, 1997:14). Después de los años ochenta, aunque se redujeron recursos para sustentar las formas de distribución y se introdujo la competencia electoral, el clientelismo “prevalece en la operación del sistema político”. Dicho de otro modo, lanzar el PROGRESA significó la prueba de recuperar la alianza entre las clases desprotegidas (pobres extremos) y el gobierno. Después, aunque se cambió el partido en el poder, a partir del 2000, el PROGRESA siguió presente y se extendió en las áreas urbanas, desde entonces como Oportunidades.

3.3. Enfoque postneoliberal

Este concepto de clientelismo pone énfasis en la insuficiencia del modelo neoliberal, ya que éste ha creado las desigualdades y los límites del modelo democrático lo que anteriormente no fue contemplado. El nuevo enfoque aparece en los estudios de Jon Shefner. Según él, las políticas neoliberales, primero, disminuyeron los “fondos patrocinos” para satisfacer las necesidades urbanas; segundo, las políticas neoliberales dañaron la clase media con la cual los pobres pueden ahora cooperar para desafiar al gobierno. Los pobres urbanos se encontraron en una nueva situación que les ayudó a reformular y exigir las demandas políticas (Shefner, 2001:599). En el texto publicado en 2012, Shefner comienza con el análisis de la democracia y el clientelismo y dice que se entienden estos conceptos como opuestos, la primera es buena y la segunda mala; esta división le sirve al autor para contestar la pregunta, ¿para que sirve la política? (*what is politics for?*); la política no se trata sólo sobre el ejercicio del poder y la representación, también tiene que ver con la satisfacción de las necesidades. Aunque el clientelismo se basa en las desigualdades, puede resolver las necesidades mejor que el proceso político democrático en tiempos de escasez; tal vez el clientelismo es “más honesto que la democracia realmente existente” (Shefner, 2012:13).

Según González de la Rocha y Escobar Latapí (2008:134), analizando un caso específico del Programa Oportunidades, “por primera vez el monto total de las transferencias llegaba a las mujeres titulares sin mermas, mordidas ni ‘regalos’ a los agentes intermediarios, algo sustancialmente distinto a lo habitual en el antecedente sexenal inmediato a este programa, el PRONASOL”; y al respecto

del PRONASOL que estaba en marcha entre 1989 y 1994: “Los estados con más altos grados de marginalidad recibieron proporcionalmente menos inversión, y dentro de los estados las metrópolis se beneficiaron más que las zonas marginadas. También se observó que los estados que estaban en peligro de abandonar al partido gobernante recibieron más atención. Por último, múltiples trabajos de campo detectaron que buena parte de los fondos se distribuyó entre los funcionarios, las autoridades y los contratistas, de tal manera que sus beneficios no llegaron a su destino”. Lo parecido señala el Banco Mundial (2004:lii):

“Ha habido notables éxitos, como el cambio de los programas de fuerte corte clientelista asociados a PRONASOL al enfoque menos cautivo de Oportunidades, Sin embargo, el legado histórico en el funcionamiento institucional es profundo, [...]. El uso de los servicios como fuentes del clientelismo – para empleos y acceso a servicios –, y la formación específica de grupos de interés entre los proveedores de servicios pueden hacer de las reformas por la calidad y los servicios equitativos una tarea desafiante y compleja”.

Las recomendaciones de los evaluadores del Programa PROGRESA-Oportunidades tuvieron un impacto en la operacionalización del programa, ya que se dividieron las tareas de las promotoras entre las tres:

“En el año 2001 se gestó la idea de reemplazar a las promotoras por vocales, es decir, mediante una elección sustituir a una sola encargada de todos los asuntos comunitarios de Oportunidades por un comité de tres personas especializadas en educación, salud y control, y vigilancia” (González de la Rocha y Escobar Latapí, 2008:290).

Sin embargo, la creación del comité de tres personas no fue satisfactoria, ya que se observaron los rasgos clientelares por:

“[...] el peso de las ex promotoras en varias comunidades. Este liderazgo (que en términos políticos es una forma de intermediación) puede necesitar vigilancia, pero se vuelve funcional para la comunidad y para las beneficiarias. El liderazgo puede ser partidista, pero no siempre lo es. Aunque algunas ex promotoras y vocales disfrutaban las relaciones clientelares y aprovechan su posición, [...], sólo en una minoría de los casos se muestran claramente partidistas” (González de la Rocha y Escobar Latapí, 2008:291).

El Programa PROGRESA-Oportunidades no pudo romper con el clientelismo; las autoridades y funcionarios locales (vocales, enlaces y profesionales de la salud),

como los principales actores, usan el Programa con fines clientelares: “la presencia de nuevos intermediarios significó dejar de depender de intermediarios tradicionales para acceder a apoyos centrales para la reproducción familiar, pero seguir potencialmente expuestos a prácticas clientelares autoritarias, ya no sólo del cacique, sino además del médico, del enlace o la vocal” (Hevia de la Jara, 2010).

El clientelismo sigue presente, aunque se busque matizarlo y esconderlo. Se señala que gracias al éxito del Programa Oportunidades, y también gracias al Seguro Popular, fue posible la victoria del PAN en las elecciones presidenciales del 2006 (Díaz-Cayeros *et al.*, 2009:230); “existe una impresionante correlación a nivel estatal entre la penetración de *Oportunidades* y la transferencia de votos (*swings*) a favor del PAN, comparado con 2000. [...] La conclusión inescapable es que la campaña del PAN no comenzó en 2006. Fue ampliamente precedida por un direccionamiento de montos de *Oportunidades* y de otros programas. Estos pueden o no ser los más ‘rentables’ desde el punto de vista de una estrategia de política social, pero sin duda lo fueron desde el punto de vista electoral” (Díaz-Cayeros, 2007).

En el análisis de Andrew Selee, hecho gracias al financiamiento de Tinker Foundation, Inter-American Foundation, Hewlett Foundation, Wilson Center y Agora, se hace la comparación de tres municipios gobernados por tres diferentes partidos: Tijuana (PAN), Ciudad Nezahualcóyotl (PRD) y Chilpancingo (PRI). Independientemente de cual partido, cuando PAN, PRI y PRD desarrollaron sus propias bases políticas sostenibles, pierden el interés en proseguir las instituciones participativas; también se señala la debilidad general y la fragmentación de la sociedad civil (Selee, 2009:82). Se advierte que México tiene un sistema político corporativista, son relativamente pocas las organizaciones de base que logran sobrevivir; es un sistema “partyocratic”, el sistema realmente no socava las relaciones clientelistas, pero hizo competir a unos contra otros para lograr el apoyo de los ciudadanos (Selee, 2009:82).

El asistencialismo es el rostro amable del Estado clientelar (Hernández Muñoz, 2008:303). El clientelismo es una forma pragmática de tener sujeción voluntaria de los individuos (Hernández Muñoz, 2008:341). El avance democrático es aún insuficiente para eliminar, o al menos menguar, al clientelismo. Sería necesaria una nueva *praxis* política. No hay pueblos o personas más proclives a la dádiva o al contubernio, sino más necesitados o más expuestos a la dinámica clientelar (Hernández Muñoz, 2008:354). Sin embargo, dominan los programas asistencialistas y “el programa es, así, una respuesta a los principales problemas sociales desde la óptica de quienes aspiran a gobernar, pero también de quienes los secundan o sostienen. Por simple sentido común: entre más beneficiarios o participantes del poder en disputa, más electores y prosélitos” (Hernández Muñoz, 2008:58-59).

Cabe señalar, respecto a la visión postneoliberal, que la Ciudad de México está gobernada desde 1997 en adelante por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Tina Hilgers estudió el clientelismo dentro del PRD basándose en el trabajo “en más de 100 entrevistas abiertas concluidas, llevadas a cabo en la Ciudad de México en 2004, con senadores del PRD, diputados, asambleístas, y los oficiales del PRD en todos niveles, así como con militantes del PRD, simpatizantes del PRD, periodistas” (Hilgers, 2005:4). El trabajo empírico de Hilgers duró menos de tres meses del año 2004; la entrevista más temprana es del 16 de septiembre de 2004 (Hilgers, 2005:3) y la más antigua, de 9 de diciembre de 2004 (Hilgers, 2005:11). En 2008, Hilgers en el artículo publicado en *Latin American Politics and Society*, señala que “políticos y funcionarios del PRD utilizan ampliamente clientelismo para estructurar sus relaciones con los ciudadanos” (Hilgers, 2008:123). La primera versión del trabajo fue presentada en 2007, en una conferencia de LASA en Montreal (Hilgers, 2008:148)⁴². En el artículo de 2009, publicado en *Journal of Iberian and Latin American Research*, Hilgers se basa en las 13 entrevistas hechas en 2004 en la Ciudad de México⁴³. De estos personajes, algunos “aparecieron” en la conferencia de 2007 y el artículo del 2008. Después, en 2011, en un artículo publicado en *Theory and Society*, la autora se refiere a la “evidencia del trabajo de campo por la autora en la Ciudad de México en 2004” (Hilgers, 2011:574) en escribir las relaciones clientelares cuando “el jefe municipal en la Ciudad de México utiliza operadores políticos para organizar los grupos de los adultos mayores” (Hilgers, 2011:574). En este artículo Hilgers, basándose en una experiencia del trabajo empírico, define el clientelismo y dice que las características del clientelismo, que lo diferencian de otros términos, son: la persistencia, ser difuso, el contacto cara a cara, y la situación de desigualdad: “El clientelismo no es sólo un intercambio, sino también una relación personal. No se trata de una transacción, fijada en el tiempo, sino una serie de interacciones que juegan durante el tiempo e implican intercambios de bienes y servicios entre dos partes que desarrollan la confianza en el compromiso de cada uno. No es una relación igualitaria, sino que depende del poder y la falta de éste, cuando dos personas de condición desigual negocian las reglas de compromiso” (Hilgers, 2011:573). Por fin, en la introducción del libro *Everyday Politics in Latin America: Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism?*, Hilgers se refiere indirectamente

42 La autora se basa en dicha ponencia y en el artículo, en lo que se refiere al trabajo cualitativo a las cinco entrevistas personales hechas en 2004 en la Ciudad de México: con Iginio, 23 de septiembre; Beatriz, 24 de noviembre; Isabel, 7 de diciembre; Carlos y Luisa, 8 de diciembre (Hilgers, 2008: 149-152).

43 con Dolores, Cristina y Adela, el 22 de septiembre; Iginio, 23 de septiembre; Manuel, 23 de septiembre; Doña Gloria, 4 de noviembre; Rafael, 8 de noviembre; Beatriz, 24 de noviembre; Leticia, 27 de noviembre; José Luis Flores, 30 de noviembre; Miguel, 4 de diciembre; Doña Antonia, 7 de diciembre; Isabel, 7 de diciembre (Hilgers, 2009).

al trabajo del 2004, ya que cita su artículo de 2009. Como menciona la autora, el clientelismo es dinámico, porque se adapta desde sociedades tradicionales hasta modernas, y cambia junto con las características de regímenes autoritarios (Hilgers, 2012:13). Por eso, “el clientelismo incongruentemente, y a veces simultáneamente, erosiona, acompaña, y/o suplementa a los procesos democráticos” (Idem, 19).

Se observa la transformación en la formulación del concepto “clientelismo”, desde la muy tajante enunciación sobre la “naturaleza” del clientelismo (Hilgers, 2005) hasta la ambigua pregunta sobre “la democracia clientelar o clientelismo democrático” (Hilgers, 2012:1). Cabe subrayar que la obra editada por Hilgers (2012) es una continuación del análisis hecho por Fox (1994). Para él, fue el *semiclientelismo*, ahora, para Hilgers, es el clientelismo que permea dentro del sistema democrático. En el mismo modo, las autoras canadienses, Luccisano y Macdonald (2011:28) sostienen que aparecen nuevas formas del clientelismo en el contexto de la democratización y descentralización.

Al referirse al compadrazgo, Hilgers (2011:574) pone como ejemplo la política del gobierno de la Ciudad de México en 2004. Ya en los años setenta González Casanova (1975:50) señalaba que esta forma de cacicazgo o compadrazgo “sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político, con las nuevas costumbres y agrupaciones en un México moderno”. Hilgers considera que “la gratitud es un elemento importante en la cultura mexicana, donde los favores y buenas acciones son concientemente devueltos”; la autora subraya que el término “cultura de agradecimiento” debe al periodista y escritor Ramón Pieza (Hilgers, 2005:3). En este sentido, “[...] si o no el Programa de Adultos Mayores es intencionalmente clientelista, la cultura de la gratitud lo hace. Como lo dijo López Obrador a predicar, *amor con amor se paga*” (Hilgers, 2005:8).

3.4. La subjetividad del concepto

Se hizo hincapié en el análisis del clientelismo en su forma histórica, neoliberal y postneoliberal. Sin embargo, además del análisis de este concepto, habría que analizar quienes escriben y analizan el clientelismo. Por un lado se encuentran los autores mexicanos y por el otro, los de Estados Unidos y Canadá principalmente lo que se muestra en la tabla 1. Destaca de cierto modo el “colonialismo” del término clientelismo por autores estadounidenses y canadienses al referirse al caso de México. Destaca la influencia de estos autores para el análisis en México, como lo es el caso de Blanca Heredia Rubio y mucho más que evocan las obras e ideas de Roniger, Fox, Morgenstern, Selee, Schefner, Hilgers, Luccisano y Macdonald, entre muchos otros. Habría que preguntar si realmente la realidad mexicana es lo que se refleja en sus análisis o tal vez existen otras maneras de

pensar, es decir, otras fuentes para estudiar el tema del clientelismo.

En este contexto, cabe mencionar que lo que se escribe sobre el clientelismo en México y en América Latina resulta muy peculiar en los análisis hechos por los investigadores desde fuera de la región. Primero es una realidad binomial: existe o no existe clientelismo. Sin embargo, cabe destacar que el clientelismo no es algo que se descubre o no, sino son los procesos modernos presentes a partir del periodo colonial, desde el siglo XVI, incluso antes.

Además, en esta visión “del Norte” se observa abandono de la antropología, disciplina que requiere mucho tiempo en el estudio sobre clientelismo. Además, las posiciones de Roniger, Fox, Morgenstern, Selee, Schefner, Hilgers, Luccisano y Macdonald ven en sus análisis el caso mexicano como ejemplo del desarrollo negativo del clientelismo aun persistente; para Roniger el clientelismo es muy complejo y arraigado en la historia de México, después en tiempos modernos se transforma en *semiclientelismo* (Fox), con el objetivo de ganar voto electoral (Morgenstern), en el contexto de la debilidad general y la fragmentación de la sociedad civil (Selee). El neoliberalismo no ayudó a luchar contra la persistencia del clientelismo en México (Schefner); además, el clientelismo atraviesa la cultura mexicana y distintos partidos, tal es el caso de PRD entre otros (Hilgers). En fin, México es una fuente del clientelismo a pesar de la democratización y la descentralización (Luccisano y Macdonald).

Dicho esto, la tarea futura es descolonizar del saber de las visiones impuestas y no adecuadas a la realidad mexicana.

Tabla 1. Resúmenes de ideas del clientelismo según la visión de los autores de Estados Unidos/Canadá y México.

Nombre, adscripción	Concepto
Estados Unidos/Canadá	
Luis RONIGER (1984), Universidad West Forest	Complejo, total, desplazado; son las formas históricas de clientelismo “muy profundas” hasta la década de 1970; de caudillos, caciques, <i>pyramidal networks</i> durante el Porfiriato, hasta <i>hombres de confianza</i> , <i>camarillas</i> (political cliques), en colonias populares, con el caciquismo para controlar a la población rural, alcanzar los niveles más altos de toma de decisiones, u obtener el tratamiento preferible en el contacto con la administración
Jonathan FOX (1994), Universidad de California, Santa Cruz	Con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), hubo un cambio de viejas formas de clientelismo, pero apareció el <i>semiclientelismo</i> junto con las enclaves de la negociación pluralista (Fox, 1994: 178)
Scott MORGENSTERN (1997), Universidad de Pittsburgh, EE.UU.	El clientelismo: correlación del voto electoral para el PRI con gastos federales.
Andrew SELEE, (2009), The Wilson Center	La debilidad general y la fragmentación de la sociedad civil; se advierte que México tiene un sistema político corporativista, son relativamente pocas las organizaciones de base que logran sobrevivir; es un sistema “partyocratic”, el sistema realmente no socava las relaciones clientelistas pero hizo competir a unos contra otros para el apoyo de los ciudadanos.
Jon SCHEFNER (2001, 2012) Universidad de Tennessee, EE.UU.	El clientelismo puede ser más honesto que la democracia. En la política se trata de satisfacer las necesidades y éstas no fueron cumplidas en México; crítica del neoliberalismo, como la fuente de las desigualdades persistentes.
Tina HILGERS, (2005-2008-2009-2011-2012) Universidad de Concordia, Canadá	Tres características de clientelismo: la persistencia, ser difuso, el contacto cara a cara, y la situación de desigualdad; la cultura mexicana (cultura de agradecimiento), donde los favores y buenas acciones son conscientemente devueltos; el clientelismo es mutable, sujeto a cambios de las características sociales y tipos de régimen; también en el sistema democrático.
Laura MACDONALD, Universidad de Carleton Ottawa Lucy LUCCSANO, Canadá	Nuevas formas del clientelismo en el contexto de la democratización y descentralización (Luccisano y Macdonald, 2011: 28)
México	
Pablo GONZÁLEZ CASANOVA, (1965); UNAM	cacicazgo o compadrazgo “sobrevive en una estructura distinta y se mezcla, como estilo, cortesía o forma de conocimiento político, con las nuevas costumbres y agrupaciones en un México moderno”; ajena a la teoría euroamericana de la democracia y de la teoría liberal en general
Andrés FÁBREGAS, (1983); CIESAS SURESTE	El análisis antropológico de la política; es evidente la importancia de la intermediación para explicarse el funcionamiento concreto del aparato del Estado.
Pablo VARGAS GONZÁLEZ, (1993), Colegio de Michoacán	La conceptualización del caciquismo: el intermediario político, se erige como un interlocutor entre el Estado y la región
Blanca HEREDIA RUBIO, (1997); CIDE	Influido por Jonathan Fox (1994); clientelismo perverso
Mercedes González DE LA ROCHA y Agustín Escobar LATAPÍ, (2008); CIESAS OCCIDENTE	El caso específico: el Programa PROGRESA-Oportunidades no pudo romper con el clientelismo
Edgar HERNÁNDEZ MUÑOZ, (2009); Colegio Mexiquense	Avance democrático aún insuficiente para eliminar, o al menos menguar, al clientelismo

Fuente: elaboración propia

3.5. Reflexiones finales sobre clientelismo

En este apartado se analizó tres conceptos del clientelismo, es decir, la visión histórica, la que corresponde al modelo neoliberal en marcha desde 1982, y la visión postneoliberal, al periodo del surgimiento de las ideas aparentemente antineoliberales. Sin embargo, el “clientelismo en México” es también, en su forma subjetiva, un tema de investigación durante tres últimas décadas llevado a cabo por los investigadores “del Norte”, es decir de Estados Unidos y Canadá, y por el otro lado de los académicos de México. En este sentido, se considera que los aportes de los investigadores “del Norte” tienden a ser reduccionistas.

En los años noventa, se introdujo el concepto *semiclientelismo* (Fox, 1994) que abarcó todas las actividades en el periodo de la modernización que ya no fueron meramente clientelares, sino que se bifurcaron y reflejaron la transición y modernización del PRI. Después, con la alternancia del PAN, a partir del 2002 se transformó el PROGRESA en el Programa Oportunidades y se instauró el Seguro Popular. Así fue posible la victoria del PAN en las elecciones presidenciales del 2006. El clientelismo “erosiona, acompaña y/o completa el proceso democrático” también en el Distrito Federal gobernado por el PRD. *Grosso modo* el clientelismo atraviesa la columna vertebral de la identidad partidaria de México.

Sin embargo, se abren las dudas al respecto de los estudios sobre el clientelismo escritos por los autores mexicanos y extranjeros. Se observa cuatro tendencias. Primera se refiere al impacto de los estudios “del Norte” (Roniger, Fox, Morgenstern, Selee, Schefner, Hilgers, Luccisano y Macdonald, entre otros) quienes ven el caso mexicano como país del clientelismo, en pasado, presente y futuro, igual durante el tiempo de autoritarismo, semiautoritarismo y la democratización. Sin embargo, en este artículo se sostiene que el problema del clientelismo no es ontológico binomial, sino que el clientelismo es un reflejo de las relaciones inmersas en una sociedad precolonial, colonizada y postcolonial.

Segundo, los estudios “del Norte” tienen impacto para las ideas desarrolladas en México, como es el caso de Blanca Heredia Rubio. Tercero, hay pocas voces que desarrollan el concepto clientelismo en su visión ajena de la tradición euroatlántica que hay que ahondar (González Casanova, Fábregas, entre otros). Cuarto, habría que descolonizar el saber sobre el clientelismo. Todavía queda por profundizar: ¿cuáles son las similitudes y diferencias entre ambas visiones? Tema que sin duda merece un análisis profundo aparte.

4. Conclusiones

El Banco Mundial se convirtió en una institución más importante para definir la pobreza en México. Se puede hablar sobre dos efectos de este impacto; el pri-

mero, es el impacto “instrumental”; el segundo, es “institucional”. En este sentido, el impacto “instrumental” se refiere a la puesta en marcha del programa central de combate a la pobreza en México, es decir, el Programa en Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1997, cambiado para el Programa Oportunidades en 2002. Este programa se basa en las transferencias monetarias condicionadas, focalizadas a los pobres extremos. El principal arquitecto del programa fue Santiago Levy, quien realizó las ideas del Banco Mundial cuyo presidente fue entonces James Wolfensohn (1995-2005). El segundo impacto del BM, es decir, “institucional” arroja la creación de una institución evaluadora, el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL), con base de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, cuyo objetivos son medir la pobreza y evaluar la política del desarrollo social.

La visión del Banco Mundial corresponde a la idea clientelar de la ayuda a los pobres, en el sentido de que el clientelismo, entendido como uso político de los programas sociales, está presente en el fondo del Programa PROGRESA-Oportunidades. Dicho de otro modo, se trata de vislumbrar un ser humano que se incorpore en el modo de la producción capitalista, en el contexto favorable donde se pretende desarrollar las actividades productivas, de acuerdo con el *status quo* para la reproducción de las clases sociales, manteniendo las desigualdades estructurales.

El beneficiario del Programa Oportunidades tiene que integrarse en el futuro al mercado de trabajo, preservando las condiciones de precariedad salarial y la dominación y la explotación de las clases sociales más poderosas.

Cabe destacar que, la visión clientelar del Banco Mundial es una de las fuentes de las acciones clientelares que en este trabajo dividimos en tres: la visión histórica, la visión neoliberal y la visión postneoliberal. Estas diferentes fuentes entran en conjunto entre sí. Dicho de otro modo, diferentes fuentes de poder, que vienen tanto del ámbito internacional como nacional, es decir, los partidos, los grupos locales, las familias más poderosas, buscan a través de las acciones clientelares reproducir las estructuras del poder gobernante. Cabe destacar, el impacto de los estudios de los académicos “del Norte” (Roniger, Fox, Morgens-tern, Selee, Schefner, Hilgers, Luccisano y Macdonald, entre otros) quienes ven el caso mexicano como país del clientelismo. Sin embargo, en este artículo se sostiene que el problema del clientelismo no es ontológico binomial, como lo ven los del “Norte” sino que el clientelismo es un reflejo de las relaciones inmersas en una sociedad precolonial, colonizada y postcolonial.

Además, la pobreza en América Latina es el resultado del sistema de las desigualdades estructurales y multidimensionales, como lo subraya José Luis Velasco: “(...) La desigualdad en América Latina es un fenómeno social en el sentido más amplio del término, es cómo se distribuyen la riqueza, el poder, el estatus, el conocimiento y otros bienes sociales básicos para crear una estructura social

perdurable” (Velasco, 2014:7). Entonces cualquier programa de transferencia monetaria fracasará. Sin embargo, son estos programas que se siguen implementándose con diferentes nombres. A partir del 5 de septiembre de 2014 se cambió oficialmente el nombre del Programa Oportunidades al Programa PROSPERA.

También cabe subrayar, que las reformas constitucionales del gobierno de Enrique Peña Nieto del febrero de 2014 introducen el CONEVAL a la constitución mexicana como una institución autónoma, sin embargo la manera de la elección de los miembros no tiene que ver con la autonomía, ya que dichos miembros serán elegidos por la Cámara de Diputados. En fin, fuerzas internas y externas aseguran el sostenimiento del círculo vicioso de la pobreza.

Bibliografía:

- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México DF: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2006), *Descentralización y entrega de servicios para los pobres*, México.
- Brading, David (1993), *Caudillos y Campesinos en la Revolución Mexicana*, México: Fondo de la Cultura Económica.
- Casanova González, Pablo (1975 [1965]), *La democracia en México*, México DF, Ediciones ERA.
- Castro Manuel, Fernando, Lopez-Acevedo Gladys, Beker Busjeet Gita, Fernandez Ordonez Ximena (2009), *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*, The World Bank, Washington DC, No. 20.
- Cox, Pamela (2006), “Prefacio” en Perry Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto Lopez, William F. Maloney y Luis Servén, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Bogotá: Banco Mundial.
- Czarnecki, Lukasz y Francisco B. Y. Serrano (2013), “Entre la idea y la realidad. El componente de salud del Programa Desarrollo Humano Oportunidades en el caso de Urite en Zacatecas”, en *Salud Problema*. Segunda Época, Año 7, Núm. 14. ISSN: 2007-5790.
- Czarnecki, Lukasz (2013), “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”, en *Frontera Norte. Revista del Colegio de la Frontera Norte*, Núm. 49, Vol. 25, Tijuana, pp. 179-191.
- Czarnecki, Lukasz (2013), “El CONEVAL. La institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, No. 181, pp. 55-65.

- Díaz-Cayeros, Alberto, Estévez Federico y Magaloni Beatriz (2009), "Welfare Benefits, Canvassing, and Campaign Handouts" en Domínguez, Jorge I., Chappell Lawson y Alejandro Moreno, *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*, Baltimore: The John Hopkins University Press, p. 230.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2007), *Clientelismo, Desarrollo y Rendición de Cuentas Democrática*, Seminario Internacional "Candados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía", México DF, 27 de Abril.
- Dos Santos, Theotonio (2013), *Desenvolvimento e civilização. Homenagem a Celso Furtado*, Manuscrito no publicado.
- Dresser, Denise (1997), "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas", Martínez, Gabriel (compilador), *Pobreza y política social en México*, México, el Trimestre Económico, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Eisenstadt S.N y Luis Roniger (1984), *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin Wodon (2004), *Como considerar la pobreza en las reformas de infraestructura. Lecciones de experiencia en América Latina*, Banco Mundial, World Bank Institute, Alfaomega.
- Fábregas, Andrés (1983), "El análisis antropológico de la política: el caso de México", *Boletín de Antropología Mexicana*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, pp. 5-41.
- Ferreira, Francisco F. G. y Michael Walton (2005), *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*, Bogota: Banco Mundial con Alfaomega Colombiana.
- Friedrich, Paul (1986), *The Princes of Naranja. An Essay in Anthropological Method*, Austin: University of Texas Press.
- Fox, Jonathan (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en *World Politics*, Cambridge University Press, pp.151-184.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar Latapí (2008), "Vulnerabilidad y activos de los hogares: El Programa PROGRESA-Oportunidades en ciudades pequeñas", en Cortés Fernando, Agustín Escobar, Mercedes González de la Rocha, *Método científico y política social: a propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*, México, El Colegio de México.
- Heredia Rubio, Blanca (1997), *Clientelism in flux: Democratization and interest intermediation in contemporary Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, No. 31.
- Hernández Muñoz, Edgar (2008), *Los usos políticos de la pobreza: política social y clientelismo electoral en la alternancia*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.

- Hernández Rodríguez, Rogelio (1997), "Los grupos políticos en México. Una revisión teórica", en *Estudios sociológicos*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, v. 15, no. 45, p. 691-739.
- Hevia de la Jara, Felipe (2010), "Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progres a/Oportunidades en el sur de Veracruz", *Desacatos*, no. 34, México sept./dic.
- Hilgers, Tina (2005), "The Nature of Clientelism in Mexico City". Ponencia, The Canadian Political Science Association Annual Conference, Junio 2-4, 2005, London, Ontario.
- Hilgers, Tina (2008), "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective", en *Latin American Politics and Society*, Center for Latin American Studies, University of Miami, Vol. 50, No. 4, pp. 123-153.
- Hilgers, Tina (2009), "Who is Using Whom? Clientelism from the Client's Perspective" en *Journal of Iberian and Latin American Research*, No. 15:1, pp. 51-75.
- Hilgers, Tina (2011), "Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels", en *Theory and Society*, No. 40, pp. 567-588.
- Hilgers, Tina (2012), "Chapter 1 – Introduction. Democratic Processes, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem", en Hilgers, Tina, ed. (2012), *Everyday Politics in Latin America: Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism?*, Palgrave Macmillan.
- Kemi, George (2003), *Corporatism and patron-clientelism a political and economic study of development in Mexico and Jamaica*, University of Connecticut, Center for Latin American & Caribbean Studies University of Massachusetts, Latin American Studies Program Brown University, Center for Latin American Studies Yale University, Council on Latin American Studies.
- Levy, Santiago (1991), *Poverty Alleviation in Mexico*, Washington DC: Banco Mundial.
- Levy, Santiago (2009), *Pobreza y transformación democrática en México*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Luccisano, Lucy y Laura Macdonald (2011), "Neoliberalism, Semi-clientelism and the Politics of Scale in Mexican Anti-Poverty Policies", *Politique et Sociétés*, 30 (2): 173-201.
- Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig, y J. Fox, ed., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Mitchell, Kenneth Edward (2001), *State-society relations in Mexico: clientelism, neoliberal state reform and the case of Conasupo*, Aldershot, Ashgate.

- Morgenstern, Scott (1997), *Spending for Political Survival: Elections, Clientelism and Government expenses in Mexico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo no. 69.
- Perry Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto Lopez, William F. Maloney y Luis Servén (2007), *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, Bogotá: Banco Mundial.
- Ramírez, Alejandro (2006), "México" en Hall, Gillette y Harry Anthony Patrinos, *Pueblos indígenas. Pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*, Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones SA.
- Rosenblatt, David (2007), *México, 2006-2010: creando las bases para el Crecimiento Equitativo: resumen ejecutivo*, México D.F.: Banco Mundial.
- Selee, Andrew (2009), "An Alternative to Clientelism? Participatory Innovation in Mexico", en Selee, Andrew and Enrique Peruzzotti, *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press y Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Sen, Amartya, (2005), *Balancing the development agenda. The transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn, 1995-2005*, World Bank.
- Shefner, Jon (2001), "Coalitions and Clientelism in Mexico" en *Theory and Society*, Vol. 30, No. 5.
- Shefner, Jon (2012), "What is Politics For? Inequality, Representation and Needs Satisfaction Under Clientelism and Democracy", en Hilgers, Tina, ed. *Everyday Politics in Latin America: Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism?*, Palgrave Macmillan.
- Skoufias Emmanuel y Gladys Lopez-Acevedo (2009), *Determinantes de las desigualdades regionales de bienestar al interior de los países de América Latina*, México D.F.: Banco Mundial.
- Sosa, Raquel (2005), "Exclusión y conocimiento social", en *Sociologías*, Porto Alegre, año 8, no 15, jan/jun 2006, pp. 274-287.
- Teichman, Judith (1997), "Neoliberalism and the Transformation of Mexican Authoritarianism", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 13, No. 1.
- Vargas González, Pablo (1993), *Lealtades de la sumisión. Caciquismo: poder local y regional en la Ciénega de Chapala*, Michoacán, El Colegio de Michoacán.
- Velasco, José Luis (2014), "Preface", en Czarnecki, Lukasz (ed.), Mayra Sáenz, Erik Balleza, *Poverty and Inequality in Ecuador, Brazil and Mexico After the 2008 Global Crisis*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Editorial Peter Lang.
- White, Arlette Campbell, coord. (2007), *Salud reproductiva. El objetivo faltante de desarrollo del milenio: pobreza, salud y desarrollo en un mundo cambiante*, Washington, D.C. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones SA.
- Carvalho, José Murilo (2013) de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.