



FLACSO
MÉXICO

Ignacio Marcelino López Sandoval.

**La Rentabilidad Política
Electoral del Gasto Social en el Sistema
Político Mexicano Durante el Periodo 1994-2006**

Director de Tesis: Dr. J. Mario Herrera.

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....



FLACSO
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES.
DOCTORADO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS
SOCIALES. CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA.**

“Tesis presentada para obtener el título de Doctor
en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política de la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de México”

Por:

Ignacio Marcelino López Sandoval.

**La Rentabilidad Política
Electoral del Gasto Social en el Sistema
Político Mexicano Durante el Periodo 1994-2006**

Director de Tesis: Dr. J. Mario Herrera.

Lectores:

Dr. Dante Avaro.

Dr. Gerardo Torres Salcido.

México, D.F., noviembre de 2007.

Los estudios de Doctorado y la presente Tesis fueron posibles gracias al apoyo otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Dedico este trabajo a mis padres:

Marcelino López y Tomasa Sandoval

por

su ejemplo y apoyo

incondicional a lo largo de toda mi formación profesional

A mis hermanas:

Francisca, Isabel y Aurora

Y a mis queridos sobrinos:

Jesús Jareb, Marcos, Alan y Alejandra.

AGRADECIMIENTOS

Es innegable que la culminación de todo proyecto implica la combinación de recursos materiales, humanos y circunstancias que en conjunto permitan alcanzar los objetivos esperados. Este trabajo es la combinación de todos estos factores, pero sin lugar a dudas, el ingrediente más importante han sido todas las personas que he conocido a lo largo de mi estancia en FLACSO; y que sin su apoyo esta investigación no hubiera sido posible, por lo que agradezco a todos ellos, pero en especial:

A mi amigo y Director de tesis, Dr. J. Mario Herrera, por su confianza y paciencia pero sobre todo, por sus sabios consejos y observaciones en el desarrollo de este proyecto. A mis lectores y amigos Dr. Gerardo Torres y al Dr. Dante Avaro por su confianza y apoyo para la realización de esta empresa. A mi coordinadora de seminario la Dra. Karina Ansolabehere que estuvo siempre pendiente de los avances y resultados de este trabajo. Muy en especial a la Dra. Alicia Puyana y al Dr. Colin Lewis por su amistad y apoyo brindado para realizar una estancia de investigación en la London School of Economics. A la Dra. Giovanna Valenti y a todos mis profesores del Doctorado y autoridades de FLACSO por sus conocimientos compartidos y apoyos brindados. Al Mtro. Francisco Islas de TEC de Monterrey, Campus Cd. de México por sus amplios conocimientos en econometría compartidos en apoyo a esta investigación.

Y por supuesto a mis muy queridos compañeros y amigos del Doctorado de la V generación: muy en especial a mi gran amiga Miriam por su amistad y sus sabios consejos, a Gaby, Nancy, Vero y Ana Yely por su amistad y apoyo incondicional, a Cristi, Valeria, Paula, Vicky, Alejandro, Ricardo, Daniel, Emilio y Memo por sus grandes aportes teóricos y humanos, sin dejar de lado su amplio conocimiento de la métrica, que hicieron especial mi estancia en FLACSO y ampliaron mis conocimientos en las ciencias sociales.

A todos mis amigos y compañeros indirectos de dos generaciones del Doctorado, la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Ciencias Sociales y Población de FLACSO: Guille, Julissa, Celia, Paola, Paloma, Angie, Margarita, Adriana, Claudia, Gina, Teresita, Lulu, Valeria, Daniel, Gustavo, Alex, Rubén y todos aquellos con los que he convivido, gracias.

A todos mis amigos administrativos y de finanzas: Aurora, Laura, Lety, Rosaura, Bety, Irma, Norma, Rosalba, Emma, Martha, Yunuen, Noemí, Enrique y Oscar.

En especial a todo el personal de Biblioteca que me brindaron todo el apoyo bibliográfico para concretar esta investigación: a Gerardo Martínez, Paty, Lupita, Paula, Gaby, Eustolia, Hugo y Toño. Y en general a todo el personal administrativo, becarios, de intendencia y de seguridad de FLACSO, que hicieron muy agradables estos tres años de estancia en el Doctorado.

A mis compañeros de trabajo y amigos de la UAM-Cuajimalpa: Dr. Bruno Gandlgruber, al Dr. Eduardo Ibarra, y al Dr. Jorge Culebro, por su apoyo técnico y material.

RESUMEN

La presente investigación estudia la rentabilidad política del gasto social federal en los resultados electorales en los tres niveles de gobierno durante el periodo 1994-2006, con la finalidad de esclarecer los cuestionamientos que tradicionalmente han hecho los partidos de oposición sobre el manejo electoral del gasto social: si los criterios de asignación de recursos públicos de los diferentes programas y políticas sociales del gobierno mexicano, que se dirigieron a los sectores rurales y urbanos principalmente vía gasto social en los últimos dos sexenios, se basaron en criterios de asignación programática de carácter redistributivo, ó se priorizaron los elementos político clientelares en dicha asignación. Bajo esta consideración, la presente investigación intenta probar la hipótesis de que en México se ha dado una relación positiva entre resultados electorales y gasto social en el ámbito federal durante el periodo de 1994-2006. Supeditando la asignación del gasto social a criterios político electorales más que a criterios redistributivos y sociales por efecto de la rentabilidad político electoral de estos programas. Para probar dicha hipótesis, se utilizaron técnicas econométricas de panel data, agrupadas en dos modelos generales que entrecruzan información de los tres principales partidos políticos (PAN, PRI y PRD), en los tres niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, primero con el gasto social agregado de combate a la pobreza (ramo administrativo 20 y 26) y segundo, con los principales programas sociales implementados por el gobierno federal (PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES versus Infraestructura Básica y Proyectos Productivos), todo ello con la finalidad de estimar el nivel de rentabilidad político electoral por partido y detectar que nivel de gobierno se ha favorecido más en el proceso de descentralización; además de constatar la afirmación teórica de que los políticos del gobierno, adversos al riesgo, estructuran un portafolio de inversión electoral con los programas y políticas públicas. Los resultados empíricos de las elecciones federales y locales del periodo comprendido entre 1994 a 2006, reportaron un bajo nivel de rentabilidad electoral del gasto social para los tres partidos y en los tres niveles de gobierno. Por lo que la especificidad de invertir en programas sociales más que atender a prácticas clientelares, esta asociada a la percepción de buen gobierno y a la diversificación del riesgo electoral en diferentes programas y políticas públicas operadas por los gobernadores y presidentes municipales que se han constituido en los nuevos agentes políticos que determinan los resultados electorales a nivel local y federal, no por el uso de recursos federales para el combate a la pobreza si por algún otros tipo de recursos públicos que permitan una mayor discrecionalidad en su aplicación.

ÍNDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1. La Teoría de Elección Pública.	12
1.1.1. Supuestos Fundamentales de la Elección Pública.	14
1.1.2. La Elección Pública y el Comportamiento de los Electores y del Gobierno.	17
1.2. El Modelo Electoral de la Teoría Económica de la Democracia de Downs.	21
1.2.1. Descripción General del Modelo.	22
1.3. El Modelo de Inversión Electoral de Cox, McCubbins y Sullivan.	28
1.3.1. Estructura General y Supuestos del Modelo De Cox, McCubbins y Sullivan.	29
1.4. Un Modelo de Diversificación de Portafolio de Inversión Electoral.	35
1.5. Elección Pública y Resultados Electorales. Una Revisión de la Evidencia Empírica.	38
1.6. Elementos Teóricos sobre Inversión y Rentabilidad Económica.	42
1.6.1. Métodos de Estimación de la Rentabilidad Económica.	45
1.6.2. Factores Económicos que Afectan la Rentabilidad.	47
1.7. Inversión y Rentabilidad Política Electoral del Gobierno.	49
1.7.1. La Inversión del Gobierno desde la Visión de la Economía Pública.	50
1.7.2. El Rendimiento Electoral en el Mercado Político.	52
II. EL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL MEXICANO DURANTE EL PERIODO 1994-2006.	
2.1. Elementos Teóricos del Sistema Político y Electoral.	55
2.1.1. Definición de Sistema Político.	57
2.1.2. Definición de Sistema Electoral.	59
2.1.3. Definición de Sistema de Partidos.	60
2.2. Estructura del Sistema Político Mexicano.	62
2.2.1. Antecedentes del Sistema Político.	62
2.2.2. Evolución y Factores de transformación.	67
2.2.2.1 Desgaste y Transición del Sistema Autoritario.	68
2.2.2.2. Transformación y Consolidación Democrática.	76
2.3. El Sistema Electoral y de Partidos en México.	78
2.3.1. Características y Evolución del Sistema Electoral.	78
2.3.2. Partidos y Proceso Electoral.	82
2.3.2.1. Partido Revolucionario Institucional.	83
2.3.2.2. Partido de la Revolución Democrática.	87
2.3.2.3. Partido Acción Nacional.	89

III. POLÍTICA Y GASTO SOCIAL EN MÉXICO EN EL PERIODO 1994-2006.

3.1. Elementos Teóricos de la Política Social.	97
3.1.1. Definición de la Política Social.	97
3.1.2. Definición de Programa Social.	98
3.1.3. Definición del Gasto Social.	100
3.2. Política Social, Programas y Gasto Social en México.	101
3.2.1. Antecedentes de la Política Social en México.	103
3.2.2. La Política Social y el Gasto Social en México durante el periodo 1994 2006.	108
3.3. Gasto social y Principales Programas de Combate a la Pobreza durante el Periodo 1994 2006.	112
3.3.1. Evolución del Gasto social en el Periodo 1994- 2006.	112
3.3.2. Principales Programas Sociales en el Periodo 1994- 2006.	116
3.3.2.1. Programa Nacional de Solidaridad.	116
3.3.2.1.1. Objetivos.	117
3.3.2.1.2. Población Objetivo.	119
3.3.2.1.3. Impacto Socioeconómico.	122
3.3.2.2. Programa Educación, Salud y Alimentación (Progresá).	123
3.3.2.2.1. Objetivos y Estrategias.	125
3.3.2.2.2. Población Objetivo.	129
3.3.2.2.3. Criterios de Distribución de Recursos.	129
3.3.2.2.4. Impacto Socioeconómico.	132
3.3.2.3. Programa Oportunidades.	134
3.3.2.3.1. Objetivos.	135
3.3.2.3.2. Población Objetivo.	136
3.3.2.3.3. Criterios de Distribución de Recursos.	136
3.3.2.3.4. Impacto Socioeconómico.	145
3.3.2.3.5. Cambios Importantes en las Reglas de Operación.	149

IV. ANÁLISIS DE LA RENTABILIDAD POLITICO ELECTORAL DEL GASTO SOCIAL A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

4.1. Modelos Econométricos de Estructura de Panel.	154
4.1.1. Definición del Modelo de Rentabilidad Electoral a Nivel Federal.	156
4.1.2. Definición del Modelo de Rentabilidad Electoral a Nivel Local.	157
4.2 Descripción de Variables Utilizadas.	158
4.2.1. Variables Políticas y Electorales.	158
4.2.2. Variables del Gasto social o Componentes Relacionados.	163
4.2.3. Variables Económicas.	164
4.2.4. Variables Sociodemográficas.	164
4.3. Análisis de los Resultados Econométricos de la Rentabilidad Electoral.	165
4.3.1. Modelo a Nivel Federal.	165
4.3.1.1. Elecciones para Presidente de la República.	166

4.3.1.2. Elecciones para Senadores.	175
4.3.1.3. Elecciones Para Diputados Federales.	180
4.3.2. Modelo a Nivel Estatal.	185
4.3.2.1. Elecciones para Gobernador.	186
4.3.2.2. Elecciones para Diputados Locales.	191
4.3.2.3. Elecciones para Presidentes Municipales.	200
V. CONCLUSIONES	208
BIBLIOGRAFÍA	214
ANEXOS	227

ÍNDICE DE CUADROS

		Página
Cuadro 1.1	Principales Resultados Empíricos de la Literatura en Elección Pública	39
Cuadro 2.1	Resultados del PRI en las elecciones Presidenciales	84
Cuadro 2.2	Resultados del PRI en las elecciones para Diputados Federales	85
Cuadro 2.3	Resultados del PRI en las Elecciones para Senadores de la República por el Principio de Mayoría Relativa (1964-2000)	87
Cuadro 2.4	Resultados del PRD en las Elecciones Presidenciales	88
Cuadro 2.5	Resultados del PRD en las Elecciones para Diputados Federales	88
Cuadro 2.6	Resultados del PRD en las elecciones para Senadores de la República por el principio de Mayoría Relativa (1991-2006).	89
Cuadro 2.7	Resultados del PAN en las Elecciones Presidenciales	90
Cuadro 2.8	Resultados del PAN en las Elecciones para Diputados Federales.	91
Cuadro 2.9	Resultados del PAN en las elecciones para Senadores de la República por el Principio de Mayoría Relativa (1988-2006).	92
Cuadro 3.1	Gasto del Sector Público Presupuestal 1993-2003	113
Cuadro 3.2	Nivel de Gasto Federal para la Superación de la Pobreza	115
Cuadro 3.3	Programas del Programa Nacional de Solidaridad	118
Cuadro 3.4	Beneficiarios y áreas de acción del PRONASOL	119
Cuadro 3.5	Variables del Índice de Marginación	129
Cuadro 3.6	Estratificación de Localidades	130
Cuadro 3.7	Cobertura del Programa	130
Cuadro 3.8	Localidades y Hogares Beneficiarios 1998	130
Cuadro 3.9	Cobertura 1997-1998	133
Cuadro 3.10	Monto Mensual de las Becas Educativas Julio-Diciembre 2006	143
Cuadro 3.11	Monto Mensual de Apoyos de una Familia para Julio-Diciembre 2006	144
Cuadro 4.1	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos Administrativos 20 y 28 para Presidente de la República.	166
Cuadro 4.2	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Presidente de la República	170
Cuadro 4.3	La Rentabilidad del Gasto Social Agregado: Ramo Administrativo 20 y 28 para los años 1994 y 2000 para Presidente de la República	173
Cuadro 4.4	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Desagregado para los años 1994 y 2000 para Presidente de la República	174

Cuadro 4.5	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Senadores	176
Cuadro 4.6	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Senadores	178
Cuadro 4.7	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Diputados Federales	181
Cuadro 4.8	Rentabilidad electoral del Gasto Social desagregado para Diputados Federales	183
Cuadro 4.9	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Gobernador	187
Cuadro 4.10	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Gobernador.	189
Cuadro 4.11	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Diputados Locales	192
Cuadro 4.12	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Diputados Locales	194
Cuadro 4.13	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Diputados Locales.	196
Cuadro 4.14	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Diputados Locales	198
Cuadro 4.15	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Presidentes Municipales	200
Cuadro 4.16	Rentabilidad Electoral del Gasto Social Agregado en los Ramos 20 y 28 para Presidentes Municipales	202
Cuadro 4.17	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Presidentes Municipales.	203
Cuadro 4.18	Rentabilidad Electoral del Gasto Social desagregado para Presidentes Municipales.	205

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Figura 3.1	La planeación participativa	122
Grafica 2.1	Elecciones para Presidente de la República 1929 a 2006.	93
Grafica 2.2	Elecciones para Senadores de la República 1964 a 2006	94
Grafica 2.3	Elecciones para Diputados Federales 1967 a 2006.	94
Gráfica 3.1	Porcentaje del Gasto Neto Total, Gasto Programable y Desarrollo Social en términos de PIB para el Periodo 1993-2003	114
Gráfica 3.2	Crecimiento Real del Gasto Neto Total, Gasto Programable y Desarrollo Social en el Periodo 1993-2003.	114

LA RENTABILIDAD POLÍTICA ELECTORAL DEL GASTO SOCIAL EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO DURANTE EL PERIODO 1994-2006.

INTRODUCCION

En las sociedades democráticas el desempeño global del gobierno está encaminado a producir un efecto positivo en la evaluación política de los ciudadanos. Los resultados electorales o los índices de popularidad son algunos de los principales indicadores sobre el nivel de satisfacción de los votantes con relación a las políticas públicas seguidas por los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, los políticos del gobierno intentarán asignar recursos públicos a actividades y políticas que reporten alguna recompensa futura, en términos de votos, de respaldo político y económico o en la reducción de conflictos sociales y políticos. Es decir, el gobierno actuará como un empresario que espera cierto nivel de rentabilidad política y electoral por la ejecución de política que realice. El gobierno como buen empresario e inversionista elegirá la política y los montos destinados para su ejercicio, en función del nivel discrecional que le permiten las reglas del sistema político; y seleccionará a la población sobre la que se ejercen dichos recursos públicos dando preferencia a los ciudadanos que considere más rentables. Esto es, realizará una asignación de recursos en términos de la rentabilidad política y electoral de los grupos que componen la sociedad, asignando mayores recursos a los que le reportan mayores tasas de rendimiento en votos o respaldo político.

El gobierno, entonces, más que beneficiar de manera imparcial a toda la población, se comporta como un empresario que invierte en políticas dirigidas a los grupos de ciudadanos más rentables en términos políticos y electorales¹. No obstante, respetará, hasta donde las circunstancias políticas lo permitan, sus restricciones económicas, legales y administrativas.

¹ Los grupos más rentables en términos electorales y políticos se construyen en una relación de largo plazo. Esta relación se identifica con el clientelismo político, que genera intercambios e interacciones históricas de confianza entre políticos y grupos organizados, que ven satisfechas sus demandas, tanto en tiempo como recursos requeridos; otorgan a cambio el respaldo político y electoral incondicional a quien ha atendido sus peticiones y expectativas.

Bajo estas limitaciones el gobierno en su búsqueda de rentabilidad electoral asignará su presupuesto a un conjunto de programas y políticas públicas que combinen la distribución de bienes privados, club y públicos locales y bienes públicos extensivos que disminuyan el riesgo electoral y aseguren su permanencia en el poder; al incrementar la utilidad individual de la población beneficiada.

La rentabilidad de las políticas dependerá entonces de que éstas sean percibidas por los electores, como un incremento sobre su nivel de bienestar, que motive o incline al elector a valorar la continuidad de la política y con ello la reelección del partido político en el gobierno. Sobre todo, en un ambiente de alta competencia electoral en que los partidos de oposición, tanto por su número como por la calidad de sus propuestas, disminuye la rentabilidad de las políticas del partido en el poder.

Bajo este esquema se podría pensar que el gasto público en sus diferentes modalidades (transferencias al consumo, inversión pública, etc.), los impuestos y el uso de otros instrumentos como tasas salariales o incremento del empleo en el sector público (Frey, 1978:205), pueden redundar en votos para el gobierno, siempre y cuando sean percibidos por los electores en términos positivos, pero sobre todo, se identifiquen como un beneficio otorgado por el gobierno. En general estas afirmaciones estarían relacionadas con la libertad del gobierno para asignar el presupuesto público en la distribución de bienes privados y públicos de forma discrecional o regulada de manera programática (Estévez-Magaloni y Díaz-Cayeros, 2002).

Existe evidencia empírica que muestra el aumento en ciertos rubros del gasto público² antes de cada elección (Schady, 2000), sobre todo cuando el gobierno no confía en ganar las elecciones.³ Igualmente se ha comprobado que un incremento en las transferencias a las familias tienen un efecto positivo sobre la posición política del gobierno (Frey, 1978:205). Otros estudios contemplan el

² Sobre todo atendiendo a las restricciones administrativas y económicas en determinadas partidas discrecionales que podría estar fuera del control del poder legislativo y de algún organismo público de fiscalización.

³ Frey (1979) menciona que todos los tipos de gobiernos representativos en los países y periodos estudiados hasta 1975 emprendieron políticas expansivas cuando temían no ganar las siguientes elecciones. (Frey, 1979:317).

crecimiento en el ingreso disponible como uno de los elementos determinantes en los resultados electorales (Frey, 1979).

Esto implicaría que el bienestar social, no es sólo visto como un fin del gobierno, -en el sentido ortodoxo del dictador benevolente, que busca maximizar el bienestar social de toda la población- sino como un medio para maximizar las posibilidades de permanencia en el poder. Es decir, el gasto social es una inversión política para obtener votos o disminuir conflictos y protestas de los sectores más pobres de la sociedad.

En México, desde finales de los años ochentas, se han implementado una serie de programas y políticas sociales con características específicas y guiadas por criterios técnicos rigurosos en atención a la pobreza generada durante el periodo de las políticas de ajuste y las reformas estructurales. Estos programas y políticas sociales y productivas (Pronasol, Progresá y Oportunidades) han implicado la utilización de recurso públicos en gasto social, -asignado por el gobierno federal pero, en ciertos rubros ha sido implementado por los gobiernos estatales y municipales bajo el proceso de descentralización realizado en la década de los 90's⁴- que se esperaba redundara en votos para cualquiera de los partidos políticos que estuviera en los tres ámbitos de gobierno, por su efecto clientelar o por la percepción del buen gobierno que atiende las necesidades de su población.

Algunos estudios entorno al carácter electoral de los programas sociales muestran un efecto político para Pronasol y una disminución y restricción electoral para Progresá y Oportunidades, por el efecto programático en la asignación de recursos, que limita el carácter discrecional de bienes dirigidos a una población muy sensible a pequeñas modificaciones en su nivel de bienestar.

Pronasol comenzó a funcionar en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Según Díaz-Cayeros y Silva (2004) este

⁴ Este proceso se empezó a delinear a partir del ajuste fiscal y del incremento de los movimientos democráticos que se hicieron presentes después de 1982. "En particular, la descentralización fue entendida por el gobierno federal como una manera de racionalizar el ejercicio del gasto que generaría un mayor impacto político y social, ante la restricción en los recursos disponibles" (Rodríguez, 1997:8).

programa estaba diseñado para generar principalmente beneficios políticos y de manera secundaria disminuir el efecto negativo del ajuste sobre los más pobres. "Por lo tanto, la asignación de recursos se encontraba fuertemente afectada por las características partidistas de las administraciones municipales y los fenómenos de competitividad electoral local" ⁵ (Estévez, Magaloni y Díaz-Cayeros, 2002).

Algunos otros estudios, anteriores a los mencionados, mostraron también evidencia empírica de que Pronasol se usaba con fines electorales. Gershberg (1994) analizó la relación entre la inversión "Para una escuela Digna" de Solidaridad y algunas variables de pobreza, además de incluir los resultados electorales del Frente Democrático Nacional de 1988. Este autor concluyó que Pronasol respondió a necesidades de educación y simultáneamente a motivos partidistas.

Molinar y Weldon (1994) estudiaron los determinantes partidistas y las consecuencias electorales del Pronasol en 1990; y afirman que el programa no respondió a las necesidades básicas de su población objetivo, sino que siguió criterios de responsividad política. Reyna y Rocha (1992) estudiaron el impacto socioeconómico del Pronasol en Zacatecas y encontraron que el activismo político no interfirió con el objetivo del programa. Ordóñez (1994) analizó los criterios de inversión de Pronasol y detectó que este programa se utilizó para desarticular la participación de los partidos de oposición.

Otros estudios más recientes se centran en los grupos beneficiados por este programa. Así Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (2006) proponen evidencia empírica de que Pronasol benefició a las bases electorales del PRI. Y en un trabajo previo estos autores reportan que solidaridad –mediante la distribución bienes privados, club y públicos- otorgó apoyos a municipios y grupos de

⁵ Según Díaz y Silva el problema fundamental de Pronasol con relación al combate a la pobreza es que "la lógica política de asignación de recursos fue más importante que los esfuerzos de focalización. Asimismo, los recursos eran ejercidos, en su mayoría, con un fuerte control federal, pasando por encima de las autoridades estatales y municipales". La aplicación de Pronasol obtuvo un rotundo éxito, sobre todo el apoyo electoral al gobierno y la transformación de las relaciones entre estado y sociedad (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003/ Díaz y Silva, 2004:13).

electores soporte del partido en el gobierno, votantes indecisos y opositores al PRI.

En 1995, ante la crisis económica y el consiguiente ajuste de las finanzas públicas, el gobierno federal rediseñó gradualmente la estrategia de Pronasol. Se creó entonces el Programa de Educación, Salud Alimentación (Progresá) orientado a fortalecer la focalización de la política social mediante la identificación de beneficiarios con herramientas estadísticas y mapas de marginalidad. Además se impulsó la descentralización del uso de recursos según criterios de prioridad de las administraciones estatales y municipales. La porción del ramo presupuestal 26 (que contenían los recursos de Pronasol⁶), estaba constituida, entre otros recursos, por fondos municipales descentralizados. Mismos que se fueron incrementando, hasta que en 1997 se creó el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), que daría lugar a una reestructuración de las transferencias de gasto hacia estados y municipios.

Durante la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) Progresá extendió su alcance para combatir la pobreza también en zonas urbanas, y se denominó como Oportunidades, siguiendo los mismos criterios de asignación presupuestal que su antecesor.

Progresá y Oportunidades han sido aparentemente los programas más efectivos de ataque focalizado a la pobreza. Sin embargo, no es muy claro si además de atender los criterios de pobreza estos programas han tenido algún sesgo electoral, sobre todo en los rubros promovidos por los estados y los municipios. O por el contrario en el sentido político electoral, estos programas han reflejado algún margen de rentabilidad política para alguno de los tres niveles de gobierno, no sólo por establecer una relación clientelar o violar las leyes e instituciones electorales, sino por una percepción de buen gobierno. Aun cuando el incremento del ingreso sea mínimo, los beneficiados por estos programas considerarán que es mejor favorecer a un gobierno que los apoya de manera marginal a uno nuevo de otro partido, con el que no tendrían la certeza de que seguirían recibiendo el apoyo económico.

⁶ A partir del 2000 el ramo administrativo 26 se incluyó en el ramo 20 de Desarrollo Social y Programas para el Combate a la Pobreza.

Las afirmaciones anteriores se incluyen en dos trabajos empíricos que se contraponen: el primero fue un estudio realizado por el Colegio de México en el 2006, para cuatro estados de la República, en el que se encontró un sesgo electoral de este programa⁷; y el segundo, efectuado por Diaz-Cayeros-Estévez y Magaloni (2006a) que no encuentran un efecto claro de clientelismo o de compra de votos a favor del PAN –como partido en el gobierno- en las elecciones federales del 2006, sino propone una evaluación retrospectiva de los votantes beneficiados para asegurar los apoyos otorgados por el programa.

Si bien es cierto que se ha probado estadísticamente la relación entre programas sociales específicos y los resultados electorales bajo la lente conceptual de la elección pública, sólo se ha examinado cómo los cambios en el ingreso disponible, vía subsidios o transferencias del Estado, modifican la percepción de los votantes. Sin embargo, la mayoría de los estudios se concentraron sólo en los Programas de Solidaridad durante 1988-1994, y únicamente en algún año específico de este periodo. Y para el caso de Progres/Oportunidades existen pocos estudios empíricos y estos presentan criterios opuestos acerca de el uso y el efecto electoral de este programa. Esto plantea nuevas preguntas con relación al gasto social en términos agregados y en correspondencia a los montos asignados a los diversos programas y políticas sociales en el ámbito federal, estatal y municipal en un periodo más extenso, como son: ¿Cuál ha sido la rentabilidad político electoral del gasto social agregado vía ramo 20 y 26 de los programas sociales emprendidos por el gobierno federal durante el periodo 1994-2006?, ¿Al desagregar estos recursos por programas: Solidaridad/Progres/Oportunidades, en contraste con los de Infraestructura Básica y Proyectos Productivos, alguno presenta mayor rentabilidad política?, ¿Para qué nivel de gobierno es más rentable el gasto social federal?, ¿Qué otros elementos sociales, económicos o políticos afectan la rentabilidad electoral del gobierno?

⁷ En el documento se realiza un monitoreo de diferentes programas sociales –Oportunidades, Programa de Abasto Social de Leche, Programa Alimentario, Programa de Adultos Mayores y el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal- en un contexto electoral para 2000 y 2003. En lo referente a Oportunidades se menciona que conforme es mayor la presencia del programa en los municipios durante los años electorales locales el PAN mejora su desempeño electoral en los estados de Nayarit, Tlaxcala, Veracruz y Edo. de México – estados estudiados- y además se detecta que municipios panistas reciben mayores recursos que municipios priistas (Colmex, 2006:50).

En función de estas preguntas, se presentan las siguientes hipótesis de trabajo:

- *En México se ha dado una relación positiva entre resultados electorales y gasto social en el ámbito federal durante el periodo de 1994-2006.*
- *El nivel de rentabilidad y el riesgo electoral varían de acuerdo con el tipo de programa y sus objetivos. Por lo que los políticos del gobierno establecerán una cartera de inversión que les permita maximizar la rentabilidad electoral y disminuir el riesgo.*
- *La descentralización de algunos de los programas sociales ha reportado mayor rentabilidad política a los gobiernos estatales y municipales, mismos que pueden disponer de manera discrecional de los recursos federales en su beneficio electoral.*

En base a lo anterior, *el objetivo de esta investigación es analizar la rentabilidad política electoral del gasto social en los resultados electorales en el sistema político mexicano en el periodo 1994-2006 en elecciones federales, estatales y municipales.*

Estudiar la rentabilidad política del gasto social federal en los resultados electorales en diferentes niveles de gobierno durante el periodo 1994-2006, resulta pertinente por dos motivos: el primero, consiste en generar evidencia empírica adicional que permita respaldar alguna de las posiciones de los estudios existentes, sobre el efecto electoral de gasto social, en particular de los programas Solidaridad/Progresas/Oportunidades en un periodo de tiempo mayor (1994-2006), para los tres niveles de gobierno y en los diferentes tipos de elecciones. Y el segundo, el analizar las preguntas que tradicionalmente han hecho los partidos de oposición sobre el manejo electoral del gasto social; es decir, si los criterios de asignación de recursos públicos de las diferentes programas sociales y productivas del gobierno mexicano, que se dirigieron a los sectores rurales y urbanos principalmente en los últimos dos sexenios, se basaron en decisiones programáticas de carácter redistributivo, ó se priorizaron los elementos político electorales en dicha asignación.

El conocer los determinantes de la rentabilidad electoral permitirá regular prácticas que estén fuera de los preceptos legales. Y con ello continuar

perfeccionando la equidad y justicia electoral, bajo un esquema de rendición de cuentas y competencia justa entre partidos, que de como resultado un verdadero sistema democrático; que atiendan las demandas de los pobres en la búsqueda del desarrollo social y no como producto de prácticas políticas que lucren electoralmente con las necesidades de la población más desprotegida.

Para alcanzar el objetivo general de esta investigación, se establecen cuatro capítulos: El primero desarrolla los elementos teóricos y metodológicos que sustentan la investigación. Para ello se describen los principales planteamientos de la Elección Pública relacionados con el comportamiento electoral de los agentes políticos de la sociedad; y se combinan con elementos conceptuales como inversión y rentabilidad, propios de la economía y las finanzas, aplicados a los mercados políticos.

En el segundo capítulo se analiza la estructura del sistema político mexicano y las tendencias de rentabilidad electoral de los actores políticos a la luz de los elementos desarrollados en el marco teórico conceptual. La rentabilidad se establece a partir de los resultados electorales obtenidos por el partido del gobierno y los otros partidos de oposición en diferentes puestos de elección, destacándose las causas y factores que modifican la tasa de retorno en votos o escaños en dos de los periodos históricos del sistema político mexicano.

En el tercer capítulo se describen y analizan los principales elementos que caracterizaron a la política social durante el periodo de estudio. Sobre todo, se destacan los principales criterios de asignación del gasto social. Para ello se establecen dos apartados: primero se plantan las bases teóricas para el estudio de los programas sociales: Solidaridad/Progresas/Oportunidades. Se definen los conceptos de política social, programa social y gasto social. Y se describe de manera general la estructura y el tipo de política social implementada en los sexenios del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) y del Presidente Vicente Fox (2000-2006); y en el segundo apartado, se establecen las principales características de los programas sociales seleccionados, destacando los objetivos del programa, la población a la que se dirigen, los criterios de distribución y el impacto de los programas.

En el cuarto capítulo se presenta la estimación de la rentabilidad política electoral del gasto social en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Se muestran dos modelos generales en función del tipo de elecciones: a) Uno para elecciones federales, que comprenden los resultados electorales de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales; y b) otro para las elecciones locales que reportan los resultados electorales de Gobernadores, Diputados locales y Presidentes municipales. Cada modelo emplea el gasto social como variable independiente de manera agregada, ramo administrativo 20 y 26 o bien se desagrega en recursos asignados a programas o conjuntos de programas específicos: Solidaridad/Progresos/Oportunidades.