La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994*

Michelle Dion

AUNQUE LOS ECONOMISTAS Y POLITÓLOGOS PIENSAN que los políticos utilizan su poder y recursos para manipular el gasto oficial o bien manejan la economía para mantenerse en su cargo, pocos estudios han demostrado de manera concluyente que tales propósitos tengan éxito. Pese a los esfuerzos continuos por demostrar que éstos crean ciclos de negocios políticos con fines electorales, los resultados insuficientes en los estudios acerca de los países de Latinoamérica[1] han llevado a concluir que tal vez no manipulen la economía con fines electorales mediante la expansión del gasto, pero, aunque el ciclo de negocios políticos no se refleje en los indicadores macroeconómicos, existe la posibilidad de que utilicen los recursos del gobierno para tratar de conseguir su reelección. En este sentido, los gastos discrecionales del gobierno reflejan el uso que hacen los políticos del gasto oficial para generar apoyo electoral de manera directa, en lugar de confiar en que los cambios en la economía general influyan sobre los votantes de manera indirecta. Más aún, existe la probabilidad de que los gastos ostentosos que realiza el gobierno puedan mantenerse en la mente de los votantes hasta la siguiente fase electoral.

En México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) instrumentó un programa de este tipo, muy notorio y discrecional, para aliviar la pobreza, al que se criticó por la manipulación política de que fue objeto. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como se explicará más adelante, constituye un caso ideal para indagar hasta qué punto los políticos son capaces de manipu-

* El autor agradece a Evelyne Huber, Jonathan Hartlyn, Marco Steenbergen y Stuart MacDonald sus comentarios críticos a una versión anterior de este trabajo.

[1] Michael Lewis-Beck, *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1988; Karen L. Remmer, "The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991", *American Political Science Review*, núm. 87.

lar el gasto con fines explícitamente partidistas y qué tan efectivas son tales maniobras para las elecciones subsecuentes. Los textos publicados acerca de dicho programa sugieren que los resultados de la elección presidencial de 1988 influyeron sobre la distribución de sus fondos y que la asignación de los recursos del programa permite explicar la recuperación que logró el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales de 1994. Este trabajo aborda algunas de las interrogantes que plantea dicha literatura; en primer lugar, ¿cuáles son los factores que mejor explican el patrón de asignación de los recursos del Pronasol en México entre los años 1989 y 1993? En segundo, ¿cuál fue el efecto de los fondos del Pronasol en las elecciones presidenciales de 1994, si acaso lo tuvieron? Por último, ¿varían estos efectos causales según los distintos tipos de asignación de recursos del Pronasol?

En este trabajo se utiliza el Programa de Solidaridad mexicano como caso de prueba para determinar hasta qué punto los políticos pueden manipular y manipulan los recursos con fines electorales. En la siguiente sección se presentan las inquietudes teóricas que suscitan las elecciones y la manipulación política del gasto o de la economía. A continuación se describen las hipótesis de que la elección presidencial de 1988 influyó sobre la asignación de los recursos del Pronasol, y de que éstos repercutieron en los resultados electorales posteriores a 1988. Más aún, puede afirmarse que los anteriores estudios cuantitativos sobre el Pronasol se especificaron en forma incorrecta y, por ende, no ofrecen una evaluación adecuada de las determinantes y efectos electorales del programa. Más adelante se muestran y analizan los resultados de un modelo de ecuación estructural de la asignación de los recursos del Pronasol y del voto en la elección presidencial de 1994. Finalmente, se examina la forma en que el Programa de Solidaridad mexicano arroja luz acerca del tema de la manipulación política del gasto con propósitos electorales, y cómo la nueva agenda social del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Progresa, sugiere la posibilidad de que el gasto social para el alivio de la pobreza siga aplicándose a fin de generar apoyo político para el PRI-gobierno.

Elecciones y economía

Al menos dos corrientes de análisis que utilizan diferentes tipos de datos han examinado si la economía modifica o no los resultados electorales y cómo lo hace. Los estudios acerca del comportamiento del voto individual se han basado en encuestas para determinar de qué manera influye la evaluación que hacen los votantes en la economía al momento de votar por un partido específico o por alguien que ya está en el poder, y no así por un opositor. El

debate ha intentado determinar si los votantes hacen evaluaciones prospectivas o retrospectivas de la economía cuando deciden si habrán de premiar o castigar a los políticos o partidos en el poder. Los modelos del voto prospectivo plantean la hipótesis de que los electores votan por aquellos candidatos o partidos que, en su opinión, ofrecerán la mejor situación económica en el futuro. Tales modelos deben suponer, lo que resulta cuestionable, que para decidir su voto, los votantes cuentan con información suficiente de las políticas económicas de los candidatos y partidos, así como de las consecuencias económicas de tales políticas. Por el contrario, los modelos del voto retrospectivo parten del supuesto de que los electores se basan en la información acerca de la situación económica que prevalece en el momento de la elección o en el pasado reciente para decidir si habrán de premiar a los políticos por su buena gestión económica.[2] Por lo general, se acepta que los modelos del voto retrospectivo son los que explican mejor el comportamiento del voto,[3] debido tal vez a que requieren de suposiciones menos rigurosas respecto a la información.

Los estudios que utilizan datos agregados por encima del nivel de los individuos han originado un modelo de la relación entre la economía y las elecciones. En particular, se plantea la hipótesis de que los políticos manipulan la economía para que los periodos de prosperidad económica coincidan con los de las elecciones. A menudo esos modelos suponen de manera implícita o explícita que los electores, de manera individual, hagan evaluaciones retrospectivas de la economía cuando deciden la forma en que votarán en una elección. Los primeros estudios sobre el ciclo de negocios políticos indicaban que los políticos tratan de mejorar la situación económica antes de una elección, pues los electores premian al régimen cuando se vive una etapa de progreso económico y lo castigan, votando por la oposición, en tiempos de recesión económica. Aunque los primeros estudios mostraron evidencias de que en los Estados Unidos se presentaba ese tipo de fluctuaciones en las áreas políticas o económicas que el régimen podía controlar fácilmente, no se concluía de ello que tales manipulaciones de la economía tuvieran necesariamente efectos negativos en la economía en su conjunto.[4] Por otra parte, Nordhaus sostiene que las manipulaciones de la economía con fines políticos siempre provocan que las políticas tengan resultados menos eficientes

[2] A menudo los estudios también hacen la distinción entre evaluaciones sociotrópicas de la economía nacional *versus* el voto "de bolsillo", basado en la apreciación de las finanzas personales del elector.

[3] William Keech, *Economic Politics: The Costs of Democracy*, Cambridge University Press, Nueva York, 1995.

[4] E. R. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton, N. J., Princeton University Press,1978.

y, por tanto, que los ciclos de negocios políticos sean inherentemente peligrosos desde el punto de vista de la eficiencia.[5]

Los estudios posteriores encontraron poco sustento empírico de la presencia de un ciclo de negocios políticos en el mundo industrializado.[6] Aunque en los países más desarrollados existen ciertas restricciones, como la toma de decisiones en común y las instituciones burocráticas, que impiden que los políticos puedan manipular la economía con fines electorales, los países en vías de desarrollo a menudo no cuentan con restricciones semejantes que coarten tales acciones.[7] Por lo tanto, como afirma Remmer,[8] si existe en alguna parte un ciclo de negocios políticos, éste debe ser evidente en América Latina. Así, por ejemplo, sería factible que, si tuviera propensión a ello, el Poder Ejecutivo de democracias delegativas,[9] como el Perú de Fujimori, o de regímenes con un partido dominante, como México, pudiera utilizar discrecionalmente los recursos o las políticas gubernamentales para ganar apoyo popular entre las masas.[10]

Paradójicamente, utilizando las medidas macroeconómicas tradicionales del desempeño económico, Remmer no encontró evidencias que indicaran la existencia de un ciclo de negocios políticos en América Latina.[11] Sin embargo, tales resultados no sorprenden, pues los economistas han asegurado en forma reiterada que los políticos rara vez tienen la capacidad de manipular la economía con la hipotética precisión que les atribuye la literatura relativa al ciclo de negocios políticos.[12] Más aún, algunos sugieren que los electores carecen de la preparación necesaria para recabar y utilizar la información sobre el desempeño agregado de la economía, o que ésta suele no estar a disposición de los votantes, principalmente en América Latina.[13] Por lo tanto, si acaso existe un ciclo de negocios políticos en América Latina, éste debería ser evidente en los patrones de gasto de los gobiernos nacio-

[5] William Nordhaus, "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, núm. 42.

[6] Lewis-Beck, *op. cit.*

[7] L. Remmer, *op. cit.*

[8] *Idem*.

[9] G. O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, núm. 5.

[10] "Las democracias delegativas son aquellas en las que el espacio de responsabilidad horizontal entre las instituciones políticas es muy pequeño y en las que el Ejecutivo ejerce un poder discrecional inusitado", O'Donnell, *op. cit.*

[11] L. Remmer, *op. cit.*

[12] W. Keech, *op. cit.*

[13] Carol Graham y C. Kane, "Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995", *Latin American Research Review*, núm. 33, 1998.

nales.[14] Por ejemplo, Ames demostró que sí existían cuando menos ciertas evidencias de que, durante el año electoral, los políticos intentan mejorar la economía con un mayor nivel de gasto oficial.[15] Sin embargo, una de las limitaciones que presenta su estudio es el uso de cifras agregadas del total del gasto social, las cuales serían más adecuadas para medir el tamaño del aparato de Estado, que los recursos que se aplican con una finalidad política y que pretenden lograr que los electores hagan una mejor evaluación de la economía justo antes de las elecciones. Sería más factible que ciertos tipos de gasto oficial, como los de infraestructura, creación de empleos o programas para el alivio de la pobreza, revelaran un ciclo de negocios políticos. En ese sentido, el programa discrecional para el alivio de la pobreza del gobierno de Salinas en México es un caso para poner a prueba algunas de las hipótesis que plantea la literatura acerca del ciclo de negocios políticos.

El Pronasol como proyecto político del gobierno de Salinas

Al producirse la crisis de la deuda, a principios de los años ochenta, los gobiernos de toda América Latina aplicaron una serie de políticas estabilizadoras, a las que a menudo siguieron reformas de ajuste estructural. En el corto plazo, esas políticas pueden disminuir los efectos regresivos de la inflación en los salarios, pero es frecuente que a mediano plazo generen importantes costos sociales en los sectores medios y populares. Más aún, las políticas económicas neoliberales pueden socavar las bases sociales tradicionales de los partidos políticos y debilitar la estabilidad de los sistemas de partidos políticos.[16] En México estos procesos tuvieron lugar durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). En efecto, algunos autores han imputado a la deficiente actuación de la economía mexicana y la reducción general del gasto social durante el gobierno de De la Madrid los deslucidos resultados que obtuvo el Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales de 1988.[17]

[14] Barry Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America,* Berkeley, University of California Press, 1987; C. Graham y Ch. Kane, *op. cit.*

[15] B. Ames, *op. cit.*

[16] Kenneth M. Roberts, "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", *World Politics*, núm. 48, octubre, pp. 82-116.

[17] Leopoldo Gómez y Joseph L. Klesner, "Mexico's 1988 Elections: The Beginning of a New Era of Mexican Politics?", *LASA Forum,* verano de 1988; Wayne A. Cornelius, Anne L. Craig y Jonathan Fox (comps.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of California at San Diego, 1994.

En 1988, luego de una victoria electoral sumamente cuestionada y casi inmediatamente después de haber tomado el cargo, el presidente Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), iniciativa que tenía como propósito aliviar la pobreza y reparar algunos de los daños económicos y políticos que causara el gobierno de De la Madrid. Aunque en términos nominales los recursos del Programa se asignaron de acuerdo con criterios objetivos de necesidad, lo cierto es que dicha distribución se basó en gran medida en consideraciones de orden político. Por ejemplo, hasta 1993 el Programa fue manejado por una oficina especial de la Presidencia, en lugar de que lo hiciera una secretaría independiente, y los gastos federales se distribuyeron sin la supervisión del Congreso.[18] Al igual que las políticas similares de carácter social del presidente peruano Alberto Fujimori, el Pronasol se financió en principio con las ganancias obtenidas de las privatizaciones y los préstamos otorgados por la comunidad internacional.[19] Dicho financiamiento supone que ese tipo de programas son hasta cierto punto temporales y sólo requeridos durante los años iniciales y más difíciles del ajuste.

Luego de los años de recorte del gasto social durante el gobierno de De la Madrid, los recursos del Pronasol lo elevaron tanto en términos absolutos como en relación con el total del gasto oficial (véanse figuras 1 y 2). Más aún, durante el gobierno de Salinas el gasto social, como porcentaje del gasto total, se incrementó a una tasa mayor que el gasto total (véase figura 2). No sólo se asignó una cantidad considerable de los recursos fiscales al programa, sino que Salinas también invirtió mucho tiempo publicitario para darlo a conocer y viajó por todo el país para asistir a ceremonias dedicadas al Pronasol, que eran difundidas por todos los medios. Pese a que se decía que era un programa destinado a combatir la pobreza, cerca de 20% de su presupuesto se aplicó a hacer mejoras en la infraestructura básica o a realizar obras públicas que no tenían un propósito específico (véase cuadro 1).[20] Aunque el Pronasol contribuyó poco a reducir la pobreza en México, Lustig

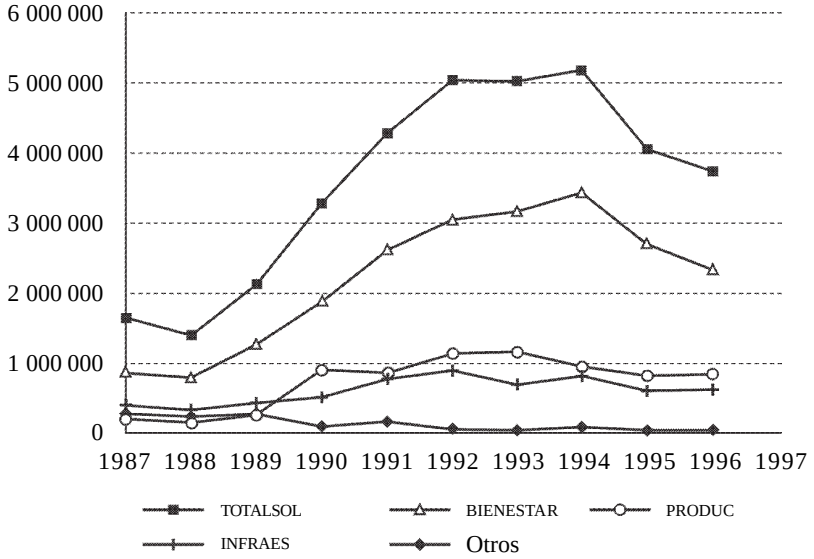
[18] Kathleen Bruhn, "Social Spending and Political Support: The 'Lessons' of the National Scholarity Program in Mexico", *Comparative Politics*, vol. 28; Jonathan Fox y J. Moguel, "Pluralism and Anti-Poverty Policy: Mexico's National Solidarity Program and Left Opposition Municipal Governments", en Victorial E. Rodríguez y Peter M. Ward (comps.), *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1995; D. Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, University of San Diego, 1991.

[19] K. M. Roberts, 1995; A. Cornelius *et al*., *op. cit.*

[20] Jonathan Fox y Julio Moguel, *op. cit.*; D. Dresser, *op. cit.* Los gastos de Solidaridad se dividían en tres áreas de desarrollo: bienestar social, infraestructura básica y proyectos productivos. Estas categorías se describirán con detalle más adelante.

Figura 1

Pronasol y gastos sociales similares, 1987-1996
(miles de pesos de 1990)



Fuente*: Tercer Informe de Gobierno*, 1997. Nota: las cifras para 1987 y 1988 se refieren a Desarrollo regional, y las de 1996, a los programas incluidos en la campaña de Zedillo "Superar la pobreza". Ésta abarcó programas comparables a los de Pronasol y Desarrollo regional.

sugiere que las transferencias directas de los fondos del programa a los sectores más pobres erradicaron la pobreza extrema.[21] En general, los críticos del Pronasol opinan que fue un programa abundante en recursos y publicidad, pero que ayudó poco a disminuir la pobreza.

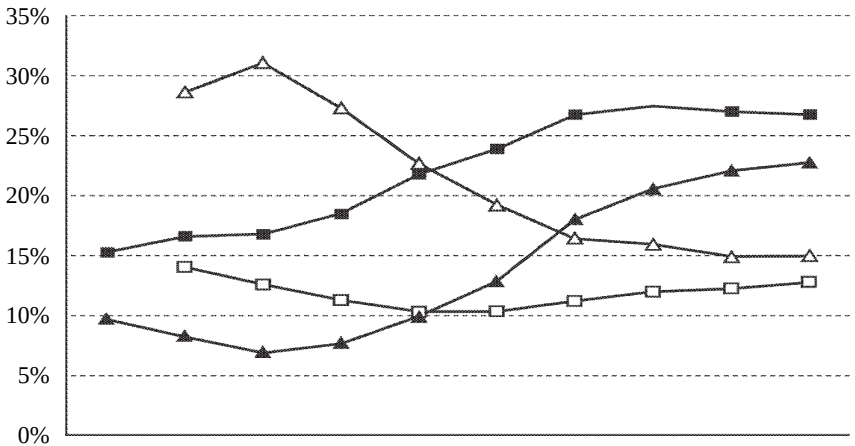
Asimismo, los críticos sostienen que el presidente creó el Programa de Solidaridad para resolver dos problemas interrelacionados que enfrentaba el PRI-gobierno a fines de los años ochenta. En primer lugar, el Programa tenía el propósito de redefinir el papel del Estado mexicano, de acuerdo con la lógica de las reformas neoliberales.[22] A medida que Salinas empezó a pro-

[21] Nora Lustig, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", en A. Cornelius *et al.*, *op. cit.*

[22] D. Dresser, *op. cit.*; Catalina Molinatti, "Voto y gasto en Solidaridad en México: una mirada desde la geografía política angloamericana", reunión de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 1997.

Figura 2

Gasto social en México, 1985-1996



	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto social y Bienestar como porcentaje del gasto total (menos pago de intereses)	15.4%	16.7%	16.9%	18.6%	21.8%	24.0%	26.9%	27.6%	27.1%	26.8%
Gasto social y de Bienestar como gasto total (incluye pago de intereses)	9.7%	8.2%	6.8%	7.6%	9.9%	12.9%	18.2%	20.6%	22.2%	22.8%
Gasto total (menos pago de intereses) como porcentaje del PIB		14.2%	12.6%	11.3%	10.3%	10.4%	11.2%	12.0%	12.2%	12.8%
Gasto total (incluye pago de intereses) como porcentaje del PIB		28.8%	31.2%	27.5%	22.7%	19.3%	16.5%	16.0%	15.0%	15.0%

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Government Finance Statistics Yearbook, FMI, varios años; International Financial Statistics Yearbook, FMI, varios años.

Cuadro 1

Gastos en infraestructura básica como porcentaje del gasto total de Pronasol (1987-1996)

Año	*(%)*
1987	22.48
1988	21.52
1990	14.41
1991	17.18
1992	17.01
1993	13.49
1994	15.30
1995	13.84
1996	15.80

Fuente: *Tercer Informe de Gobierno,* 1997.

Nota: las cifras para 1987-1988 se refieren a Desarrollo regional, y las de 1996 , a programas incluidos en la campaña de Zedillo "Superar la pobreza". Las cifras de los demás años se refieren a Pronasol y Desarrollo regional.

fundizar las reformas que inició el gobierno de De la Madrid, el Estado mexicano necesitaba ser más eficiente para desempeñar un papel más activo en la economía.[23] A diferencia de los programas de desarrollo social que anteriormente se aplicaran en México, el Pronasol sustituyó a los sociales universales o de bases amplias, con otros destinados a los ciudadanos y regiones más pobres del país, viraje que se justificaba considerando que la finalidad era hacer más eficientes al Estado y a las políticas sociales.[24] Con frecuencia las instituciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, promovían este tipo de reformas a las políticas sociales.[25]

En segundo lugar, el Pronasol se creó para recuperar las pérdidas políticas que sufrió el PRI en 1988 y para restablecer los vínculos entre el presidente y las comunidades mexicanas.[26] En particular, este programa tenía el propó-

[23] Para un análisis de la importancia de las reformas y eficiencia del Estado a la luz de las reformas económicas neoliberales véase Luis C. Bresser Pereira, *Economic Crisis and State Reform in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Col., 1996.

[24] D. Dresser, *op. cit.*

[25] Santiago Levy, *Poverty Alleviation in Mexico*, Washington, D.C., World Bank, 1991; Carol Graham, *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1994; Nora Lustig (comp.), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.

[26] D. Dresser, *op. cit.*; C. Molinatti, *op. cit.*; Fox y Moguel, *op. cit.*

sito de generar mayor apoyo y dar más legitimidad a la presidencia. Para ello, los recursos se distribuyeron sin recurrir a la infraestructura clientelista tradicional del PRI, que en el curso del decenio anterior se había vuelto cada vez más ineficiente.[27] Dado que el financiamiento federal del Pronasol debía ser equivalente a las contribuciones estatales y locales, los consejos estatales del PRI y de los partidos de oposición fueron obligados a contribuir económicamente en un programa cuyo propósito era aumentar la popularidad de Salinas. Siguiendo la lógica de este argumento, que se encuentra en la literatura acerca del tema, el PRI invirtió más fondos del Pronasol en premiar a los estados que habían apoyado al PRI en el pasado y en comprar votos en aquellos lugares en los que la contienda era más cerrada, que en los sitios donde la oposición era particularmente fuerte.[28] De igual forma, no se habrían asignado fondos del Pronasol a las zonas que habían apoyado más a la coalición opositora de izquierda que al PRI en las elecciones presidenciales de 1988 (el Frente Democrático Nacional o FDN, que más tarde se convirtió en el Partido de la Revolución Democrática o PRD).[29]

Estudios previos sobre la relación empírica entre las elecciones y el Pronasol

Los dos estudios cuantitativos que se han publicado acerca de la asignación de los recursos del Pronasol indican que éstos se distribuyeron con base en consideraciones de orden político, y las evidencias que se presentan en este trabajo sustentan dicha conclusión. Pero, aunque los críticos del programa denuncian el uso político de que fue objeto, aún no se han establecido los efectos que tuvo en términos electorales. En particular, ciertos estudios cuantitativos realizados anteriormente para evaluar su efecto electoral en los comicios intermedios de 1991 dieron resultados contradictorios.[30] Por ejemplo, Molinar y Weldon mos-

[27] J. Fox y J. Moguel, *op. cit.*; J. Fox, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press, 1993; del mismo autor, "Targeting the Poorest: The Role of the National Indigenous Institute in Mexico's Solidarity Program", en A. Cornelius *et al.*, *op. cit.*

[28] C. Molinatti, *op. cit*.; K. Bruhn, "Social Spending and Political Support: The 'Lessons' of the National Solidarity Program in Mexico", *Comparative Politics*, núm. 28.

[29] Para los propósitos de este trabajo, al hablar del PRD se hace referencia a la coalición que apoyó a Cárdenas en 1988.

[30] Juan Molinar Horcasitas y Jeffry A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en A. Cornelius *et al*., *op. cit.*; K. Bruhn, *op. cit.*; K. Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, University Park, 1997.

traron que la asignación de los recursos del Pronasol repercutió de manera significativa en la recuperación que tuvo el PRI en dichas elecciones, mientras que Bruhn no encontró evidencias que corroboraran ese resultado. Cabe mencionar que las conclusiones derivadas de ambos estudios son dudosas debido a que se cometieron cuatro errores metodológicos o de especificación en el análisis de los datos, y que el modelo de ecuación estructural que se desarrolla en este trabajo resuelve muchos de esos problemas.

En primer lugar, ambos estudios hacen una regresión de la asignación de los recursos del Pronasol sobre variables de predicción tales como los votos que obtuvieron el PRI o el PRD en 1988, el nivel de desarrollo y la región. A partir de esto, los autores deben suponer que la asignación fue exógena (tras haber mostrado que no lo era), cuando hacen la regresión de los resultados de las elecciones intermedias de 1992 sobre los recursos asignados y otras variables de predicción.[31] Estas especificaciones configuran las relaciones de manera poco sistemática, sin mostrar que ciertas variables son necesariamente temporales y causalmente anteriores a otras que aparecen más tarde en el proceso causal. Por ejemplo, si se supone que las variables de predicción exógenas, como el porcentaje de residentes con ingresos inferiores al salario mínimo, son la causa de la asignación de los recursos del Pronasol, que a su vez produce los resultados electorales de 1991, el modelo debería reflejar este orden causal. Dado el ordenamiento temporal y causal de las variables relacionadas con la asignación de los recursos del programa y los resultados electorales, el modelo de ecuación estructural que se utiliza en este trabajo muestra con más precisión las rutas causales hipotéticas entre las variables exógenas y endógenas del modelo. Más aún, éste distingue entre los efectos directos de una variable de predicción (como serían los resultados de las elecciones de 1988) y los efectos indirectos de tal variable, que están mediados por otras variables, como la asignación de los recursos del Pronasol.

En segundo lugar, ambos estudios aplican varias especificaciones contradictorias de la asignación de los recursos del Pronasol, haciendo una regresión sobre las características regionales, sociales y presupuestarias, y el porcentaje de votos que obtuvo cada uno de los tres partidos políticos principales en las elecciones de 1988 para el Congreso. Por ejemplo, se hace una regresión de la asignación en 1989 de los recursos del programa sobre el porcentaje de votos que obtuvo el PRI en 1988 y otras variables de predicción. Al suponer que el porcentaje de votos del PRI es una variable de predicción

[31] J. Molinar y J. A. Weldon, *op. cit.* Los autores reconocen que tal suposición es cuestionable, antes de proceder a presentar los resultados de la segunda serie de regresiones.

significativa y positiva de la asignación de los recursos del Pronasol, los autores concluyen que éstos se distribuyeron para apoyar a los estados que habían favorecido al partido. Pero, si la especificación correcta del modelo de la asignación de los recursos del Pronasol debiera incluir el apoyo al PRI en 1988 (con base en la importancia del coeficiente de apoyo al PRI), entonces eliminar esta variable del modelo introduciría un sesgo en la especificación y llevaría a interpretaciones dudosas del resto de los coeficientes en modelos reformulados.[32]

En ambos estudios, los autores introducen este tipo de sesgo en la especificación al remplazar el porcentaje de votos que obtuvo el PRI por los correspondientes a los otros partidos, cuando hacen la estimación de otros modelos de la asignación de los recursos del Pronasol. Por desgracia todas las conclusiones resultan dudosas, pues si en un caso la especificación correcta del modelo incluye el voto por el PRI, entonces la del modelo con el voto por el PRD (sin el del PRI) es incorrecta y presenta un sesgo en la especificación. Dado que la literatura sobre el Pronasol sugiere que los recursos del programa se distribuyeron con la finalidad esencial de generar apoyo para Salinas y la presidencia priista, sin diferenciar entre la oposición panista y perredista,[33] se ha elaborado un modelo del apoyo solamente al PRI en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994.[34] Para verificar si los recursos se destinaban específicamente a regiones panistas o perredistas, se incluye la variable de una región ficticia, de la que se hablará más adelante (véase el cuadro 2).

En tercer lugar, los dos estudios elaboran un modelo del efecto de la asignación de los recursos del Pronasol acerca de los resultados de las elecciones legislativas de 1992, aunque la literatura al respecto no sugiere que el programa estuviera destinado a repercutir en la política del Congreso.[35] Por

[32] Este sesgo en la especificación daría por resultado términos de error en la regresión que habría que correlacionar con la variable dependiente, a saber, la asignación de los recursos del Programa de Solidaridad.

[33] Robert R. Kaufman y Guillermo Trejo, "Regionalism, Regime Transformations, and Pronasol: The Politics of the National Solidarity Programme in Four Mexican States", *Journal of Latin American Studies,* núm. 29.

[34] Aunque algunos autores sostienen que el Pronasol perseguía el objetivo específico de dañar a la oposición de izquierda (K. Bruhn, *Taking on Goliath*, *op. cit.*; C. Molinatti, *op. cit.*), algunos estudios de caso, como los de R. R. Kaufman y G. Trejo (*op. cit.*) revelan que también se dio una intensa lucha entre el PRI y el PAN por el control del programa, en los ámbitos estatal y local.

[35] Cierto es que el trabajo de J. Molinar y J. A. Weldon se publicó antes de que fuera posible utilizar los resultados de los comicios de 1994, y el artículo de K. Bruhn se refiere a la deslucida actuación del PRD en las elecciones de 1991 para el Congreso. Sin embargo, se considera que los resultados de ambos trabajos no reflejan ni miden la eficacia política que los estudios sobre el tema atribuyen al Programa de Solidaridad.

Cuadro 2

Relación de la distribución del voto para presidente y para diputados (1988 y 1994)

	1998	*1994*
PRI	.733	.567
PRD	.781	.85
PAN	.426	.789

N = 31. Las columnas incluyen coeficientes Pearson de correlación. Los valores son significativos en el nivel .01.

otra parte, el incremento en el apoyo que recibieron los candidatos priistas al Congreso puede haber sido un efecto secundario del Programa de Solidaridad, dada su relación con el Estado mexicano y con el gobierno priista en general. Sin embargo, debido a que el programa fue manejado por la presidencia y que los líderes locales del PRI fueron ignorados, sería más adecuado tomar en consideración las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 para llegar a una mejor evaluación de las determinantes y consecuencias políticas del Pronasol. Si el programa hubiera sido políticamente efectivo, su repercusión aparecería con toda probabilidad en el análisis de los resultados de los comicios presidenciales de 1994, no así en los de las elecciones de 1991 para el Congreso. En cierta medida, este problema está más relacionado con la disponibilidad de datos que con la suposición de que los resultados de la elección al Congreso puedan utilizarse como muestra de los resultados de las elecciones presidenciales. Los porcentajes de votos en las elecciones de la Cámara de Diputados presentaron, en su mayoría, una correlación moderada con los porcentajes de votos obtenidos en las muy cuestionadas elecciones presidenciales de 1988 (véase el cuadro 3). Sin embargo, en 1994, cuando la contienda presidencial no fue tan competida, las correlaciones entre estas variables fueron mucho más débiles. Por lo tanto, los comicios de 1991, que no sólo no coincidieron con una elección presidencial, sino que tampoco fueron tan competidos como en 1988, dado que el PRD no logró institucionalizarse,[36] no podrían constituir una muestra adecuada del apoyo a un determinado candidato presidencial. Por último, ninguno de los dos estudios demuestra que el tipo de electores que sufragó en las elecciones presidenciales fuera semejante al de quienes votaron en los comicios intermedios.[37]

[36] K. Bruhn, *Taking on Goliath*, *op. cit.*

[37] Aunque no tengo evidencias empíricas que sustenten este argumento, es teóricamente posible que los niveles de participación varíen sistemáticamente entre los años de elecciones

Cuadro 3

Estadísticas descriptivas

	N	*Mininum*	*Maximum*	*Significa*	*Desviación estándar*	*Varianza*
ÍNDICE DE MARGINALIDAD	31	–1.38	2.36	5.447E-02	.9671	.935
VOTOPRI88	31	.24	.90	.5890	.1406	1.9 76E-02
VOTOPRI94	31	.45	.66	.5562	5.101E-02	2.602E-03
INFRAES87	30	1.33	60.40	7.9632	10.9430	119.750
GASTOSOCIAL87	31	1.04	34.91	13.6193	8.9368	79.866
PRODUC87	31	.03	46.31	5.1309	8.8020	77.475
INFRAES93	31	.78	31.81	9.1958	8.1933	67.130
GASTOSOCIAL93	31	20.62	127.28	59.1303	30.3088	918.621
PRODUC93	31	2.34	81.90	20.88879	17.4236	33.583
PRONASOL93	31	25.57	202.16	89.7620	46.2076	2135.142
REGIÓNPRD	31	.00	1.00	.4516	.5059	.256

Finalmente, los estudios anteriores hacen el modelo de una relación lineal entre el voto por el PRI (o bien, por el PRD) en 1988 y la subsecuente asignación de los recursos del Pronasol, aunque la relación que se plantea como hipótesis en realidad no es lineal. Por ejemplo, la asignación de los recursos del Pronasol se modela como una función lineal positiva del porcentaje de votos por el PRI en 1988 o como una función lineal negativa del porcentaje de votos que obtuvo el PRD ese mismo año. Sin embargo, la literatura acerca de ello no sugiere que exista tal tipo de relación. Por el contrario, la asignación de los recursos del Pronasol se dirigió a estados sumamente competidos, en los que el PRI consideró que podría recuperar votos, mientras que no se destinó a aquellos que eran bastiones del PRD.[38] Más aún, es muy poco probable que el PRI invirtiera fondos cada vez más cuantiosos del Pronasol en aquellos lugares en donde el apoyo al partido ya estaba garantizado. En realidad, la verdadera relación entre el apoyo al PRI en 1988 y la asignación de los recursos del programa es ligeramente curvilínea, y los recursos asignados per cápita rebasaron ciertos límites tanto superiores como inferiores. En el presente trabajo, se utilizaron las estadísticas de votos para el PRI en 1988 como una variable tanto de predicción lineal como logística de la asignación de los recursos del Pronasol (véase el cuadro 4). Los resultados se examinarán más adelante. En la siguiente sección se describen los datos y el modelo utilizados para evaluar la relación entre las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 y la asignación de los recursos del Pronasol. Siempre que fue posible, se busca remediar los problemas de especificación antes mencionados.

Modelo alternativo de la asignación de los recursos del Pronasol y los resultados electorales

Antes de hacer referencia a los datos y al modelo analizados en este trabajo, se explicará por qué no se tomó en cuenta la inflación. En primer lugar,

---

presidenciales y para el Congreso. En tal caso, los comicios de 1991 podrían estar midiendo el apoyo de un conjunto de votantes que sería distinto al que participó en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994. Una comparación entre la concurrencia de electores (o de los votos computados en los comicios para el Congreso) en las elecciones intermedias de 1991 y en las de 1988 y 1994 podría arrojar cierta luz sobre este asunto. También sería importante hacer un análisis de los distintos subgrupos de votantes a fin de establecer si los electores que participan en una elección para el Congreso realmente pueden servir como muestra de aquellos que sufragan en las elecciones presidenciales.

[38] K. Bruhn, "Social Spending and Political Support", *op. cit.*; C. Molinatti, *op. cit.*

Cuadro 4

Coeficientes Pearson de correlación

Correlaciones	*Índice de marginalidad*	*VOTOPRI88*	*VOTOPRI94*	*GASTOSOCIAL87*	*PRONASOL93*	*REGIÓNPRD*
ÍNDICE DE MARGINALIDAD	1.000	.482**	.248	–.165	.009	.613**
VOTOPRI88	.482**	1.000	.316	.135	.254	.126
VOTOPRI94	.248	.316	1.000	.070	.108	–.061
GASTOSOCIAL87	–.165	.135	.070	1.000	.761**	–.048
PRONASOL93	.009	.254	.108	.761**	1.000	.180
REGIÓNPRD	.613	.126	–.061	–.048	.180	1.000

N = 31; **correlación significativa en el nivel 0.01 (2-opciones).

muchos observadores atribuyeron la recuperación que tuvo el PRI en las elecciones intermedias de 1991 a la habilidad de Salinas para reducir los niveles de inflación a partir de que asumió el poder,[39] y también es probable que ésta haya influido en los resultados de los comicios presidenciales de 1994. Sin embargo, no están disponibles las mediciones de las variaciones de la inflación entre las subunidades del Estado mexicano.

Los datos utilizados en este análisis incluyen mediciones en 31 estados de la República Mexicana, que se obtuvieron de fuentes impresas.[40] En todos los análisis se excluyó a la ciudad de México debido a la insuficiencia de datos sobre la asignación de los recursos del Pronasol. En el modelo de ecuación estructural se incluyó una medición del gasto social per cápita en 1987 (convirtiendo los pesos al valor de 1990) para aquellos programas semejantes a los que comprendía el Pronasol. Dado que algunos de éstos existían antes de que el presidente Salinas lo creara, es probable que los recursos asignados en 1987 a los programas para el combate de la pobreza sean una variable de predicción adecuada de la distribución de los fondos del Pronasol en 1993. Esta característica coincide con lo que suele argumentarse acerca de las reformas a las políticas sociales, sugiriendo que la mayoría de éstas ocurre en los márgenes y que es difícil hacer cambios drásticos a las políticas en un periodo reducido. Más aún, la medición empleada en este estudio fue computada por la instancia estatal que administraba el Pronasol a fin de ofrecer

[39] K. Bruhn, "Social Spending and Political Support", *op. cit.*

[40] En los cuadros 4 y 5 se presentan estadísticas descriptivas y coeficientes Pearson de correlación de todas las variables. Los datos se obtuvieron del *Tercer Informe de Gobierno*, disponible en la página web de la Presidencia; así como de las obras de Enrique Calderón Alzati y Daniel Cazes, *Las elecciones presidenciales de 1994*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias Humanas y La Jornada Ediciones, 1996; Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico: From* Reforma Municipal *to* Solidaridad *to* Nuevo Federalismo, Boulder, Westview Press, 1997 y *Democracy94*. Se pueden utilizar datos agregados de las elecciones para hacer dos tipos de inferencias (véase Jonathan N. Kats y Gary King, "A Statistical Model for Multiparty Electoral Data", manuscrito, s.f.). Primero, los datos agregados pueden emplearse para hacer inferencias ecológicas (G. King, *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior form Aggregate Data*, Princeton, Princeton University Press, 1997). Aunque existen ciertas reservas válidas respecto a hacer inferencias ecológicas en relación con el comportamiento de voto de los individuos, sin utilizar modelos estadísticos especializados para ello, en este trabajo no se hacen inferencias explícitas de dicho comportamiento a partir del análisis de los datos agregados. Segundo, los datos agregados de elecciones pueden utilizarse para inferir los efectos contextuales de variables independientes (J. N. Katz y G. King, *op. cit.*). En este sentido, el presente trabajo analiza el efecto contextual de niveles más altos de gasto social en un estado específico sobre los resultados electorales en dicho estado. Más aún, todos los análisis de los ciclos de negocios políticos que emplean datos agregados suponen, de manera impolítica o explícita, que los electores hacen evaluaciones retrospectivas de la economía, en el momento de votar.

elementos que pudieran compararse con los fondos asignados a programas similares en 1987. *Por lo tanto, aunque los estudios relativos al Pronasol destacan el carácter novedoso del programa, si la variable GASTO87 es positiva y estadísticamente significativa, entonces la asignación de los recursos del Pronasol no debe diferir de manera importante de los fondos asignados a las políticas sociales anteriores.*

El modelo de ecuación estructural también incluye al nivel de desarrollo social y a las regiones como variables de predicción de la asignación de los recursos del Pronasol y de los resultados electorales. Varios de los programas que éste comprendía distribuían los recursos de acuerdo con distintos criterios, entre ellos el nivel de educación, de ingresos y un índice compuesto.[41] La alta colinearidad que presentan estos indicadores impide incluirlos a todos en el modelo de ecuación estructural (véase el cuadro 5). Por lo tanto, utilicé el "índice de marginalidad de Coplamar", un índice de aditividad ponderado de 19 indicadores diferentes, como medida del nivel de desarrollo social.[42] Este indicador no sólo se empleó explícitamente para asignar cierto tipo de recursos del Pronasol, sino que también está muy correlacionado con los otros indicadores que suelen utilizarse, a saber, la educación y los ingresos (véase cuadro 5). Más aún, el gobierno central mantuvo el control de la distribución de los fondos a los estados, mientras que las delegaciones estatales del Pronasol o la Sedesol determinaron la asignación local.[43] Por lo tanto, la distribución de los recursos a los estados constituye la mejor prueba de la hipótesis, pues en los distritos electorales, el control o la distribución se diseminaron entre las delegaciones estatales. *Si los fondos del Pronasol realmente se aplicaron a las áreas más pobres de México, tendría que haber una relación significativa y positiva entre el ÍNDICE DE MARGINALIDAD y las sumas más grandes de recursos asignados per cápita del programa.* Aquí no se plantea la hipótesis de que exista una relación particular entre los estados con menores ingresos y el voto por el PRI en 1988 y 1994, pues esta relación se hace más compleja al agregarse una verdadera oposición de izquierda en esas elecciones.

[41] S. Levy, *op. cit.*

[42] S. Levy sugiere que, por diversos motivos, el índice de marginalidad no es un indicador adecuado de pobreza o necesidad (S. Levy, *op. cit.*, p. 10). Sin embargo, dado que según las fuentes oficiales se utilizó este indicador para asignar algunos de los recursos del Pronasol, tendría que ser un elemento importante de predicción del patrón de distribución de los fondos. Más aún, Bruhn emplea esta medida en su estudio de la asignación de los recursos del Pronasol, y encuentra resultados contradictorios e insignificantes (K. Bruhn, "Social Spending and Political Support", *op. cit.*; y de la misma autora, *Taking on Goliath*, *op. cit.*).

[43] John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en A. Cornelius *et al*., *op. cit.*

Cuadro 5

Correlación entre indicadores de desarrollo social

Correlaciones	*Analfabetismo*	*Índice de marginalidad*
Índice de marginalidad	.947**	
Porcentaje de ingresos < salario mínimo	.852**	.947**

N = 31; **correlación significativa en el nivel 0.01 (2-opciones).

Existen varios estudios acerca de las variaciones regionales que presenta la política mexicana.[44] Klesner ha mencionado que su sistema de partidos puede comprenderse mejor si se le concibe como bipartidista fragmentado, que considera un verdadero sistema tripartidista.[45] Es decir, los partidos opositores de izquierda y derecha no representan una amenaza semejante para el PRI en todas las regiones. El PAN ha tenido más éxito en desafiar su hegemonía en el norte, y el PRD en el sur. Por lo tanto, para verificar si la asignación de los recursos del Pronasol fue equivalente en las regiones donde el partido de derecha tenía una fuerte presencia y en las que predominaba el de izquierda, se utilizó una variable ficticia, la REGIÓN-PRD, que representa los estados con un sistema bipartidista donde el PRD predomina como partido de oposición. Los estados clasificados con el código 1, como REGIONES-PRD, son Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Veracruz. *Si la variable REGIÓN-PRD es significativa y positiva, entonces los recursos del Pronasol deben haberse asignado a las regiones en las que se percibió que la izquierda tenía muchos seguidores, más que a aquellas en donde un partido de derecha, como el PAN, tenía una fuerte presencia*.

Las variables endógenas en el modelo son mediciones del porcentaje de votos por el PRI, en relación con los del PRD y el PAN, en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994, así como los recursos federales del Pronasol que se asignaron en 1993. A fin de evitar algunos de los problemas de especificación que presentan los estudios cuantitativos anteriores de los fondos del Pronasol, en la medición de los resultados electorales de 1988 y 1994 sólo se incluye el porcentaje de votos del PRI en relación con los candidatos presi-

[44] Véase, por ejemplo, V. E. Rodríguez y P. M. Ward (comps.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995.

[45] J. L. Klesner, "Dissolving Hegemony: Electoral Competition and the Declina of Mexico's One-Party-Dominant Regimen", Washington, D. C., documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, 28 a 31 de agosto de 1997.

denciales del PRD y el PAN.[46] *Si los recursos del Pronasol se hubieran asignado a aquellas áreas que en 1988 apoyaron al PRI, excluyendo a las que apoyaron a la oposición ese mismo año, entonces la variable VOTOPRI88 tendría que ser un elemento positivo y significativo que contribuyera a PRONASOL93*. Luego de convertir las cifras al valor del peso en 1990, se contabilizaron los recursos asignados per cápita por todos los programas del Pronasol en 1993. La variable PRONASOL93 es el total de los recursos asignados per cápita en 1993, que incluye las categorías de gasto social, producción, infraestructura y otros programas misceláneos. *Si el total de los recursos asignados por el Pronasol fue políticamente efectivo en cuanto a generar más apoyo para el candidato presidencial del PRI en 1994 contra los candidatos de oposición, entonces PRONASOL93 tendría que ser una variable positiva y significativa, al incluirla como variable de predicción del porcentaje de votos que obtuvo el PRI en 1994 (VOTOPRI94)*.

En suma, el modelo permite verificar dos hipótesis principales. Primero, si la asignación de los recursos del Pronasol obedeció a motivaciones políticas y tales recursos no fueron distribuidos de manera objetiva, el ÍNDICE DE MARGINALIDAD no tendría efectos causales significativos sobre PRONASOL93. Segundo, si los recursos asignados del Pronasol fueron políticamente efectivos en cuanto a generar apoyo para el PRI en las elecciones presidenciales de 1994, entonces la variable PRONASOL93 sería importante y significativa respecto a la variable VOTOPRI94.

El siguiente modelo de ecuación estructural se estableció utilizando procedimientos de estimación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y mínimos cuadrados generalizados (MCG):

$$\text{VOTOPRI98} = b_0 + b_1\text{GASTO87} + b_2\text{MARGINALIDAD} + b_3\text{REGIÓNPRD} + e_1 \quad (1)$$

$$\text{TOTALSOL} = b_0 + b_1\text{VOTOPRI88} + b_2\text{GASTO87} + b_3\text{MARGINALIDAD} + b_4\text{REGIÓNPRD} + e_2 \quad (2)$$

$$\text{VOTOPRI94} = b_0 + b_1\,\text{PRONASOL93} + b_2\text{VOTOPRI88} + b_3\text{MARGINALIDAD} + b_4\text{REGIÓNPRD} + e_3 \quad (3)$$

[46] Ya que los resultados de la elección presidencial de 1988 son motivo de muchas polémicas, se utilizan dichos datos con ciertas reservas. Sin embargo, Bruhn ofrece varios argumentos para apoyar el empleo de los datos de 1988, pese a esos problemas (K. Bruhn, "Social Spending and Political Support", *op. cit.*). Primero, el fraude que cometió el PRI siempre elevará las cifras en una dirección, es decir, a su favor. Segundo, aun cuando el fraude varíe en grados, los resultados reflejan algo sobre la fuerza del PRI, ya sea electoral o en términos de su habilidad para cometer un fraude. Tercero, dado que una gran proporción del fraude ocurrió en el ámbito local (además de la caída del sistema de cómputo con el que se contaban los votos), Salinas no tenía manera de saber cuáles serían los resultados verdaderos de la elección en cada estado, de no haberse cometido un fraude. Más aún, Gómez y Klesner sugieren que tal vez

El cuadro 6 presenta los resultados del análisis de regresión MCO de cada ecuación del modelo, y el cuadro 7 ofrece los estimados MCG de los efectos directos, indirectos y totales de las variables de predicción incluidas en el modelo.[47] La figura 3 presenta la relación hipotética entre las variables endógenas. En primer lugar, los rangos más altos de apoyo al PRI están asociados con la asignación de los recursos del Pronasol en 1993, y el cálculo del efecto es modesto, pero significativamente distinto de cero. Estos resultados confirman las conclusiones de estudios anteriores, donde se encontró que el voto por el PRI en 1988 influyó considerablemente en la asignación de los recursos del Pronasol. Sin embargo, estas cifras podrían tener un sesgo hacia abajo, debido a la naturaleza no lineal de la relación entre la variable de predicción y las variables dependientes, así como a la presencia de elementos externos, dado que la muestra es pequeña. A fin de determinar si los efectos no lineales estaban sesgando los resultados, también se calculó la ecuación PRONASOL93, utilizando la variable VOTOPRI88, transformada en una variable de predicción no lineal de PRONASOL93.[48] La variable de predicción no lineal es apenas más eficiente y significativa que la variable de predicción lineal, y los estimados del punto estandarizado son idénticos a dos puntos decimales. No presentamos aquí los resultados, porque la transformación hace que la interpretación del parámetro sea insignificante y la solución estandarizada sea idéntica a la generada mediante el procedimiento de estimación MCO. El hecho de que la importancia de la variable de predicción no lineal sea ligeramente mayor que la de la variable de predicción lineal puede implicar que la relación entre el porcentaje de votos por el PRI en 1988 y la asignación de los recursos del Pronasol no sea estrictamente lineal.

---

haya sido *menos* fraudulenta en 1988, si se le compara con las elecciones anteriores (L. Gomez y J. Klesner, *op. cit.*). Utilizar los resultados de la elección de 1988 para el Congreso, que presumiblemente fue menos fraudulenta que la presidencial, no altera los resultados del modelo, lo que indica que no existen mediciones mejores del apoyo que obtuvo el PRI en 1988.

[47] Aunque el análisis MCO tiene propiedades superiores para muestras pequeñas, pues cada ecuación puede estimarse en forma separada, no puede hacer el modelo de los términos de error correlacionados entre las ecuaciones. En teoría, los términos de error de la primera y tercera ecuaciones del modelo (e_1 y e_2) debería reflejar el efecto de las variables omitidas que predecirían el porcentaje de votos por el PRI en 1988 y 1994, si dichas variables hubieran sido incluidas en el modelo. Estos errores correlacionados no sesgarían los resultados, pero los harían menos eficientes (Robert S. Pindyck y Daniel L. Rubinfeld, *Econometric Models and Economic Forecasts*, Nueva York, McGraw-Hill, 1991). Por lo tanto, el modelo también se calculó usando el análisis MCG, incluyendo los términos de error correlacionados para las ecuaciones 1 y 3. Estos errores no estaban correlacionados empíricamente, por lo que los resultados para los modelos de estimación MCO y MCG son casi idénticos.

[48] La transformación fue la siguiente: [exp(VOTOPRI88)] / [1 + exp(VOTOPRI88)].

Cuadro 6

Estimación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO)
para Pronasol y el voto a favor del PRI en 1994

	VOTOPRI88		*PRONASOL93*		*VOTOPRI94*	
	b	b	*b*	b	*b*	b
PRONASOL93					.000	.131
Total					(.000)	
VOTOPRI88			59.041‡	.18	.050	.137
			(46.80)		(.081)	
Control de variables						
GASTOSOCIAL87	.001**	.237	1.262**	.73		
	(.001)		(.213)			
ÍNDICE DE MARGINALIDAD	.102†	.699	–5.749	–.12	.020†	.390
	(.029)		(8.58)		(.015)	
REGIÓNPRD	–.081*	–.291	24.317*	.266	–.034†	–.341
	(.055)		(14.01)		(.025)	
(Constancia)	.580**		3.637		.528**	
	(.041)		(28.94)		(.049)	
R^2 ajustada	.258		.594		.048	
Error estándar	.1211		29.454		.049	

N = 31 para las ecuaciones ‡ $p < .15$; † $p < .10$; * $p < .05$; y ** $p < .01$, prueba de una opción; los errores estándar están entre paréntesis.

En cuanto a la influencia en los casos extremos, también se calculó esta ecuación particular, excluyendo los estados de Chiapas y Michoacán, pues en ellos, en 1988, se presentaron los niveles más alto y más bajo de apoyo al PRI, respectivamente. La respuesta que obtuvo Salinas en 1988 en Chiapas fue de 90%, y aunque ésta puede atribuirse en gran medida al fraude que se cometió durante los comicios, el elevado nivel de apoyo en una zona rural y subdesarrollada como ésta no es incongruente con los patrones generales de apoyo al PRI. Chiapas tiene el índice de marginalidad más alto de todos los estados mexicanos (2.36). En Tabasco, estado vecino de Chiapas y con un nivel de desarrollo ligeramente superior por la producción petrolera, 75% de los votantes apoyó al PRI en 1988. En marcado contraste, sólo 24% de los

Cuadro 7

Mínimos cuadrados generalizados (MCG) estimados
para el Pronasol y votos a favor del PRI en 1994

	PRONASOL93			*VOTOPRI94*		
Efectos	*Directo*	*Indirecto*	*Total*	*Directo*	*Indirecto*	*Total*
MARGINALIDAD	–.12	.13‡	.01	.39	.10	.49*
REGIÓNPRD	.27*	–.05	.21†	–.34	–.01	–.35†
GASTO87	.73**	.04	.77**		.13	.13
VOTOPRI88	.18‡		.18†	.14	.02	.16
PRONASOL93				.13		.13

N = 31 para el modelo ‡ $p < .15$; † $p < .10$; * $p < .05$; y ** $p < .01$, prueba de una opción.

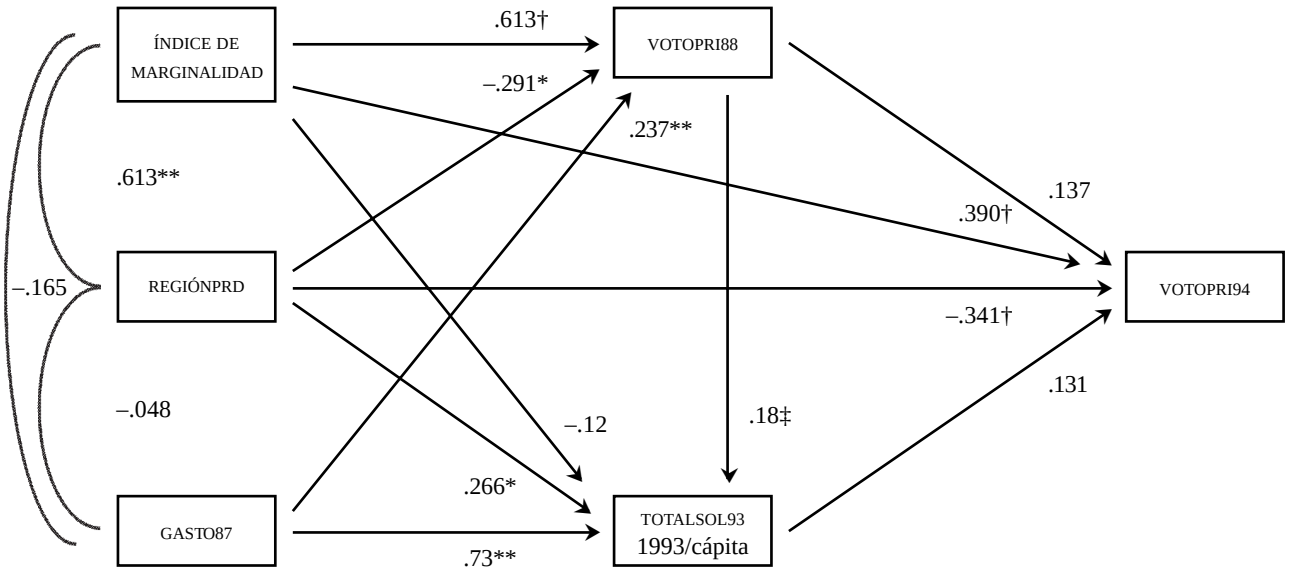
electores de Michoacán, cuna del candidato presidencial del PRD, dieron su voto al candidato priista en 1988. Aunque Michoacán está asociado regionalmente a la zona meridional subdesarrollada de México, su índice de marginalidad (0.36) es más cercano al promedio de todos los estados. Aunque estos dos casos representan los extremos más alto y más bajo de apoyo al PRI en 1988, los recursos per cápita del Pronasol asignados en 1993 fueron relativamente iguales: Chiapas recibió alrededor de 80 pesos per cápita y Michoacán, cerca de 75 pesos. Más aún, estas cifras son inferiores al promedio de recursos asignados per cápita del Pronasol en 1993 (véase cuadro 3). Esto sugiere que la asignación de los fondos del Pronasol fue inferior en los estados donde el PRI tenía un apoyo "garantizado" y en los que la oposición, en particular el PRD, era particularmente fuerte.

Los resultados de la ecuación estimada, con los dos casos excluidos, fueron similares a los del análisis de regresión MCO que se presentan en el cuadro 6. Aunque todos los efectos de las otras variables permanecieron casi iguales al omitir los dos casos, la repercusión del voto por el PRI en 1988 acerca de la asignación de los recursos del Pronasol en 1993 fue ligeramente más elevada (b = 0.23) y con una significación estadística mayor (p = 0.058). Este resultado coincide con el argumento de que la relación entre el apoyo al PRI en 1988 y la asignación de los recursos del Pronasol era no lineal, y sugiere que la influencia de estos elementos externos en una muestra tan pequeña[49] sesgó hacia abajo el cálculo total del efecto del voto por el PRI en 1988 en la asignación de los recursos del Pronasol de la primera ecuación estimada.

[49] "Outliers" son valores distintos del medio de la distribución que pueden devalorar los valores de medidas numéricas, como el promedio.

Figura 3

Voto para el PRI en 1994 con gasto total de Solidaridad



‡ p < .15; † p < .10; * p < .05; y ** p < .01, prueba de una opción.

En segundo lugar, fue más frecuente que los estados ubicados en una región con predominio del PRD, más que del PAN, recibieran una asignación superior de recursos per cápita del Pronasol. Este efecto no sólo fue significativo, sino que produjo más efectos causales en la distribución de los fondos del Pronasol que la medición del apoyo al PRI en 1988. Esto sugiere dos conclusiones. Los recursos del Pronasol se asignaron de manera desigual a fin de recuperar el apoyo en las regiones perredistas y, tal vez, para castigar a las zonas panistas. Más aún, es posible que la asignación de los recursos del Pronasol se haya basado menos en criterios regionales que en cálculos relativos a los resultados electorales.

En tercer lugar, respecto al efecto del nivel de desarrollo social en la asignación de los recursos del Pronasol, los estados con alto índice de marginalidad por lo general recibieron menos recursos per cápita, aunque este efecto no es significativamente distinto de cero. Aun así, el signo del coeficiente indica que los fondos del Pronasol no se asignaron atendiendo a un criterio estricto de nivel de desarrollo. Cuarto, la variable de predicción más fuerte de la distribución de los recursos del Pronasol en los estados la constituyeron los fondos aplicados a programas similares en 1987. Este resultado muestra una marcada continuidad en la forma de distribución de los recursos a lo largo del tiempo, más que cambios radicales en la asignación por motivos políticos o de eficacia.

En general, los resultados que aparecen en el cuadro 6 muestran que la asignación de los recursos no se basó en cuantificaciones objetivas del nivel de pobreza. Por el contrario, tal asignación en 1993 difiere sistemáticamente, pues atiende preferentemente al nivel de apoyo al PRI en 1988, la fuerza de los partidos de oposición de izquierda o derecha en las regiones, y la distribución del gasto social en sexenios anteriores. Esta porción de los modelos de ecuación estructural explica mejor las diferencias en la distribución de los fondos del Pronasol (R^2 ajustada = 0.594), que cualquiera de los estudios antes publicados, debido a la inclusión de una variable dependiente rezagada (GASTO87). Aunque los niveles de 1987 explican en gran medida la variación en los niveles de gasto de 1993, también destacan la influencia de los legados políticos sobre la reforma de las políticas sociales, incluso hasta por un periodo de seis años, que abarca dos periodos presidenciales. Aun cuando los resultados revelan que sólo se modificó la distribución de los recursos en los puntos marginales, éstos también sugieren que dichos cambios se basaron en criterios políticos, no así en razones objetivas de pobreza.

Por otra parte, el modelo no explica completamente la diferencia en el apoyo que obtuvo el PRI en la elección presidencial de 1994 (R^2 ajustada = 0.048). Los resultados (cuadro 6) muestran que ni la asignación de los recur-

sos del Pronasol en 1993 ni el voto por el PRI en 1988 fueron variables de predicción significativas del apoyo al candidato presidencial priista en 1994. Este resultado muestra que, en términos generales, los recursos del Pronasol asignados per cápita no tuvieron éxito en generar más votos para el PRI, lo cual coincide con los estudios anteriores, en los que se encontró que tales recursos produjeron un efecto escaso o nulo en las elecciones intermedias para el Congreso de 1991.

Por el contrario, el nivel de desarrollo de un estado y la ubicación de éste, ya fuera en el norte o en el sur del país, sí ejerció un amplio efecto causal sobre el apoyo general al candidato del PRI en 1994. Los estados con menor desarrollo votaron más por el PRI en 1994, aun después de medir el nivel de apoyo en 1988. Este resultado indica que en 1994 el PRI recuperó simpatizantes en las regiones más pobres, con los que no contó en 1988. Otro factor que modificó considerablemente el grado de apoyo al candidato del PRI, al medir los votos que obtuvo en 1988, fue que el estado estuviera ubicado en la región norte, dominada por el PAN, o en la zona sur, con predominio del PRD. En 1994 el PRI tenía más temores respecto a los estados del sur, que a los del norte. Aunque algunos de los efectos del bajo desarrollo social y de la ubicación geográfica del apoyo al PRI en 1994 están mediados por los resultados de las elecciones de 1988 y la asignación de recursos del Pronasol, los efectos indirectos de MARGINALIDAD y REGIÓN-PRD del apoyo al PRI en 1994 son modestos (véase cuadro 7). Por lo tanto, es poco probable que la relación positiva entre MARGINALIDAD y apoyo al PRI en 1994 pueda atribuirse solamente a la presencia del Pronasol. De igual forma, no es factible que el PRI haya recuperado simpatizantes en los estados dominados por el PRD simplemente como resultado del Programa de Solidaridad, dado que los efectos mediados por sus recursos son insignificantes.

El modelo que se presenta en la figura 3 y en los cuadros 8 y 9 muestra que la asignación de los recursos del Pronasol no se determinó con base en criterios objetivos de pobreza, sino que refleja el legado de políticas anteriores, el uso político de los recursos y un burdo patrón político regional. Más aún, los fondos del Pronasol no constituyeron un factor significativo que decidiera los rangos de apoyo al PRI en la elección presidencial de 1994. Estos resultados nulos pueden deberse a dos problemas de medición. Primero, al usar datos de cada estado se incorpora un alto grado de agregación y es posible que algunos de los efectos del programa se diluyeran en el ámbito estatal. Segundo, el Pronasol comprendía programas muy diversos y, en ciertos aspectos, era más fácil utilizar políticamente algunos de ellos que otros.

Luego de convertir los recursos asignados al valor del peso en 1990, también se calculó la asignación per cápita de los fondos del Pronasol para

Cuadro 8

Correlación entre subtipos de gasto social, 1987

Correlaciones	*GASTOSOCIAL87*	*INFRAESTRUC87*	*BIENESTAR87*	*PRODUCC87*
GASTOSOCIAL87	1.000	.728**	.716**	.643**
INFRAES87	1.728**	1.000	.437*	.387*
BIENESTAR87	.716**	.437*	1.000	.480**
PRODUC87	.643**	.387*	.480**	1.000

N = 31, excepto PRODUC87 debido a la falta de datos para Morelos; ** correlación significativa en el nivel 0.01 (2-opciones). ;* correlación significativa en el nivel 0.05 (2-opciones).

Cuadro 9

Correlación entre subtipos de gasto social, 1993

Correlación	*INFRAETRUC93*	*BIENESTAR93*	*PRODUC93*	*PRONASOL93*
INFRAES93	1.000	.459**	.299	.604**
BIENESTAR93	.459**	1.000	.458**	.921**
PRODUC93	.299	.458**	1.000	.736**
PRONASOL93	.604**	.921**	.736**	1.000

N = 31; ** correlación significativa en el nivel 0.01 (2-opciones).

cada uno de los tres subprogramas.[50] Los programas incluidos en el gasto social (GASTOSOCIAL) se destinaron a la infraestructura para la educación, agua potable, urbanización, electrificación, salud, niñez, mujeres, vivienda, ecología y cultura. Los proyectos productivos (PRODUC) comprendían subsidios para la producción de frijol y maíz, el desarrollo de las comunidades indígenas, la creación de almacenes del Pronasol, y otros subsidios para la producción. Los programas de infraestructura básica (INFRAES) contemplaban la construcción o reparación de viviendas y carreteras.[51] Se estimó el mismo modelo de ecuación estructural, utilizando tanto el análisis MCO como el MCG, y los resultados se presentan en los cuadros 10 y 11.[52] En general, los

[50] Las correlaciones entre los subprogramas se presentan en los cuadros 8 y 9.

[51] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; N. Lustig, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", *op. cit.*

[52] De nuevo, los modelos estimados utilizando el análisis MCG incluyeron términos de error correlacionados de la primera y tercera ecuaciones. Aunque ninguna de las correlaciones entre los términos de error fueron estadísticamente significativas, la inclusión de la correlación en el modelo explica las leves diferencias que presenta la eficacia de los resultados en los análisis MCO y MCG.

Cuadro 10

Mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en programas específicos del Pronasol y votos a favor del PRI en 1994

	INFRAES		*BIENESTAR*		*PRODUC*		*VOTOPRI94 (1)*		*VOTOPRI94 (2)*		*VOTOPRI94 (3)*	
	B	b	*B*	b	*b*	b	*b*	b	*b*	b	*b*	b
VOTOPRI88	11.976	.198	25.897	.12	38.786†	.313	.091‡	.252	.053	.147	.037	.103
	(12.48)		(33.69)		(25.77)		(.076)		(.08)		(.079)	
Programas Pronasol												
INFRAES							–.002‡	–.235				
							(.001)					
BIENESTAR									.000	.129		
PRODUC									(.000)			
											.000‡	.243
											(.001)	
Control de variables												
GASTOSOCIAL87	.254*	.338	2.463**	.726	.466‡	.235						
(retraso de variable dependiente)	(.138)		(.47)		(.357)							
ÍNDICE DE MARGINALIDAD	.361	.043	–5.614	–.179	–4.475	–.248	.018†	.336	.021†	.394	.022†	.411
	(2.25)		(6.17)		(4.722)		(.014)		(.015)		(.01)	

REGIÓNPRD	3.511	.215	21.494*	.359	11.479†	.333	–.026‡	–.256	–.033†	–.332	–.039†	–.388
	(3.91)		(10.01)		(8.029)		(.023)		(.024)		(.024)	
(Constancia)	–1.311		.931		–9.289		.527**		.526**		.536**	
	(7.976)		(20.88)		(16.36)		(.048)		(.049)		(.048)	
R^2 ajustada	.073		.509		.096		.089		.048		.088	
Error estándar	7.942		21.227		16.569		.049		.050		.049	
N	30††		31		31		30††		31		31	

‡ p < .15; † p < .1; * p < .05; y **p < .01, prueba de una opción; los errores estándar están entre paréntesis. †† Morelos excluido debido a la falta de datos para 1987 del gasto social.

Cuadro 11

Efectos totales de programas específicos Pronasol y votos a favor del PRI 1994 (MCO)

	INFRAESTRUC	*VOTOPRI94*	*BIENESTAR*	*VOTOPRI94*	*PRODUC*	*VOTOPRI94*
ÍNDICE DE MARGINALIDAD	.22	.46*	–.10	.48*	–.04	.49*
REGIÓNPRD	.11	–.34†	.33*	–.33†	.24	–.39*
GASTOSOCIAL87	.35*	.03	.75**	.12	.29†	.20
VOTOPRI88	.24	2.84	.12	.02	.31†	.95
GASTOPRONASOL93 (en particular el subprograma)		–.27†		.15		.21

resultados de los programas de gasto social y subsidios a la producción reflejan el mismo patrón que el de la asignación de los recursos del Pronasol. Primero, los fondos asignados a programas similares en 1987 influyeron de manera importante en las sumas asignadas en 1993, lo que sugiere que el Pronasol contribuyó poco a reorientar la distribución de los recursos de acuerdo con nuevos criterios. Segundo, la asignación de los recursos del Pronasol no se basó en índices objetivos de pobreza, como el de marginalidad. Aunque el efecto del ÍNDICE DE MARGINALIDAD es insignificante en ambos casos, los niveles más altos de marginalidad tuvieron como correlato niveles más bajos de asignación de recursos para los programas de gasto social y de subsidios a la producción del Pronasol. Tercero, las variables políticas fueron variables de predicción importantes sobre la asignación de recursos de estos subprogramas. Por ejemplo, el gasto social y los subsidios a la producción fueron significativamente superiores en las regiones con predominio del PRD, que en las dominadas por el PAN, incluso al medir el nivel de desarrollo. En el caso de los subsidios a la producción, VOTOPRI88 fue una variable de predicción importante de los recursos asignados, lo que indica que el PRI premiaba el apoyo recibido en el pasado con una mayor asignación de recursos para la producción. Más aún, la variable VOTOPRI88 produjo efectos causales totales más pronunciados en los subsidios para la producción que cualquiera otra de las incluidas en el modelo. En términos generales, la asignación de recursos para el gasto social y los subsidios a la producción se basó esencialmente en consideraciones de orden político, más que en criterios objetivos de pobreza.

El efecto político de la asignación de recursos para gasto social y subsidios a la producción en el comportamiento del voto de las elecciones presidenciales de 1994 es menos claro. El gasto social no causó efectos significativos directos ni totales en el porcentaje del voto para el candidato del PRI en 1994. Por otra parte, el efecto directo de los subsidios para la producción es estadísticamente importante en los estimados MCG, mientras que el efecto total no lo es en los análisis MCO. Estos resultados, aunados a la evidencia de que los subsidios a la producción se asignaron esencialmente con base en criterios políticos más complejos (el porcentaje de voto por el PRI en 1998, contra el hecho de ser una región dominada por el PRD), sugieren que tal vez los subsidios a la producción tuvieron éxito en generar más apoyo para el PRI. Por tanto, aunque el total de los recursos asignados del Pronasol no ejerció un efecto político sobre el porcentaje de votos para el PRI en 1994, los fondos asignados a los subsidios para la producción sí estuvieron medianamente relacionados con la recuperación de dicho partido en los comicios presidenciales de 1994. Los resultados de estos dos programas indican que, en gene-

ral, la asignación de recursos para el gasto social y los subsidios a la producción se basó en criterios políticos, más que de pobreza, y que los segundos estuvieron relacionados con un incremento del apoyo en la siguiente elección presidencial.

Los resultados del gasto en infraestructura básica, el tercer subprograma del Pronasol, muestran un patrón contrario. Así, el gasto de 1987 para mejoras de infraestructura es la mejor variable de predicción de la distribución de los fondos para infraestructura en 1993, dentro del Pronasol. Sin embargo, aunque se invirtieron más fondos en la región meridional dominada por el PRD y en los estados que votaron más por el PRI en 1988, tales diferencias no se expresaron en una asignación de recursos significativamente distinta de la que se dirigió al norte o a las zonas en las que el apoyo al PRI no era tan marcado. Más aún, los estados con niveles más bajos de desarrollo social recibieron recursos per cápita ligeramente superiores para mejoras a la infraestructura, aunque el efecto no fue importante ni significativamente distinto de cero, o bien fue nulo. Más aún, los niveles más altos de asignación de recursos para infraestructura básica estuvieron relacionados con menos apoyo para el PRI en las elecciones presidenciales de 1994. En su conjunto, los resultados de este modelo de asignación de recursos para infraestructura básica muestran que cuando el gasto social se guió por criterios objetivos de pobreza y no por consideraciones de orden político, el partido gobernante no consiguió más votos como resultado de dichas asignaciones.

Análisis: importancia en México de la distribución del gasto social según ciertos criterios

Los resultados que presenta este trabajo sugieren tres conclusiones respecto al Programa de Solidaridad. En primer lugar, sus recursos se asignaron con base en criterios políticos. Segundo, el programa no estuvo dirigido a los estados o regiones más necesitados del país. Tercero, no influyó en los resultados de las elecciones presidenciales de 1994. Las dos primeras conclusiones sugieren que el presidente Salinas distribuyó los recursos del Pronasol atendiendo más a criterios políticos, que partiendo de consideraciones relacionadas con la pobreza. La tercera conclusión revela que tal distribución no consiguió generar más apoyo político para el siguiente candidato presidencial priista, Ernesto Zedillo. Por lo tanto, la distribución del gasto social con base en criterios políticos parece haber constituido un uso ineficiente de los recursos gubernamentales, pues no consiguió aliviar la pobreza ni captar más votos para el régimen en el poder. Estas conclusiones muestran que, aun

en aquellos casos en que los políticos tienen el control discrecional de los recursos del gobierno, o bien la oportunidad ideal para hacer uso de los fondos públicos con fines electorales, esos gastos rara vez consiguen comprar un número considerable de votos. Si bien Remmer infiere que el hecho de que un ciclo de negocios políticos no se refleje en los indicadores macroeconómicos significa que los políticos no están intentando manipular la economía;[53] así, puede plantearse que los políticos sí hacen uso del gasto público para comprar votos, pero que no siempre tienen capacidad para influir en los resultados electorales. En otras palabras, aunque los políticos quieran crear un ciclo de negocios políticos en las circunstancias más propicias y con la intención de comprar votos, sus propósitos pueden resultar infructuosos una vez que los electores están frente a las urnas.

En México, el Programa Nacional de Solidaridad sobrevivió al menos el primer año del nuevo mandato presidencial, hasta que el presidente Zedillo lo sustituyó por el Programa para Superar la Pobreza. Éste nunca llegó a alcanzar la importancia del Pronasol y los recursos federales asignados a los programas que aquél comprendía disminuyeron durante los primeros años de su gobierno (véase figura 1). Por otra parte, un mes después de que el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados, así como la gubernatura de la ciudad de México, Zedillo inició una gira por las zonas más pobres del país para poner en marcha su programa de combate a la pobreza. Progresa, empezó así llamado en diez estados y habrá atendido a 400 mil familias a finales de 1997.

Progresa abarca un espectro más estrecho que Pronasol; las áreas en las que se enfoca son la educación, la salud y la nutrición para "las familias más pobres de las zonas más pobres" de México. Los fondos distintivos para la educación incluyen becas para niños y niñas a fin de que reciban la educación básica y la media, así como fondos para mejorar la infraestructura educativa y capacitar a los maestros y administradores escolares. Las familias elegidas para participar en el programa recibirán atención médica gratuita, se dará a las madres una ayuda económica mensual y a los niños complementos nutricionales en forma gratuita. Zedillo ha declarado públicamente que el gasto en programas sociales superará al erogado en el decenio anterior, incluido el Programa de Solidaridad, lo que indica que planeó hacerlo más ambicioso. Varios de los programas que antes comprendía el Pronasol han resurgido como parte del Progresa, lo que sugiere que la asignación del gasto social determinada con base en criterios específicos tal vez se convierta en el diseño estándar de los programas sociales en México. Lo que aún no resulta

[53] K. L. Remmer, *op. cit*.

claro es si dicho gasto podrá resolver el problema de la pobreza o generar apoyo político para el PRI-gobierno en el futuro.

Recibido y revisado en mayo de 1999

Correspondencia: Political Science Department, CB#3265/University of North Carolina at Chapel Hill/Chapel Hill, NC 27599-3265/USA.