

Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales*

*Juan Molinar Horcasitas¹
y Jeffrey A. Weldon²*

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (Pronasol) ha estado rodeado de polémicas políticas desde el inicio de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Las críticas hechas a Pronasol han sido tantas y tan variadas que en no pocas ocasiones resultan contradictorias.

Algunos, por ejemplo, han criticado el programa “por ser la mano solidaria del régimen que da consuelo a las víctimas de la mano neoliberal” (Moguel, 1992:46). Generalmente, estos críticos no aceptan analizar el programa aislado del conjunto de la política económica del que forma parte y consideran que ese conjunto agrava, en vez de paliar, el problema de la pobreza en México.³ Otros lo rechazan por considerarlo un mero esfuerzo propagandístico del gobierno, mientras que algunos más aprecian los beneficios sociales del programa, pero dudan de su efectividad, dada la escasez de sus fondos.⁴ En síntesis, este grupo de críticos tiene

* Los autores agradecen los comentarios de John Bailey, Fernando Cortés, Federico Estévez y los árbitros anónimos de la revista.

¹ El Colegio de México.

² University of California, San Diego.

³ Véase Zepeda 1991:4. Según él, el programa es parte de una relación “socialmente contradictoria, desde la perspectiva de erradicar la pobreza extrema: mientras la política económica continúa generando pobres, pobreza, injusticia y desigualdad social, el Pronasol busca aliviar algunas de las carencias de efectos políticos más directos y amenazantes para el gobierno”.

⁴ Véase Barajas Martínez (1992:47). Ahí, la autora cita *La Jornada* del 3 de agosto de 1990, donde se señalaba que “si el presupuesto del Programa, a pesar de haberse duplicado ese año, se dividiera mensualmente entre la población objetivo, cada persona recibiría mensualmente 13 275 pesos y, al año, el equivalente a diez días de salario mínimo”.

común la idea de que el principal defecto de Pronasol es su poca eficacia como programa de alivio de la pobreza.

Asimismo, hay quienes apuntan contra las bases políticas del programa. Para algunos, Pronasol refuerza el autoritarismo presidencialista porque deja fuera a las autoridades municipales, debilitando aún más las condiciones políticas de gobierno local en México (Merino, 1992:135-145). Para otros, Pronasol es una estrategia populista cuyo objetivo principal es comprar votos para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con lo cual se consolida el autoritarismo (Dresser, 1991). En suma, este grupo de críticos comparte el temor de que Pronasol sea un arma demasiado efectiva del régimen. Hasta 1991, la mayoría de las críticas se centraban en la ineficacia de Pronasol para aliviar la pobreza extrema. Después de ese año, cuando el PRI recuperó su hegemonía electoral ganando 11 puntos porcentuales con respecto a 1988, la mayoría de las críticas se centraron en su eficacia como reproductor del autoritarismo. Varios analistas han señalado la muy plausible hipótesis de que Pronasol haya contribuido a la aplastante victoria del PRI (Dresser, 1991; Crespo, 1992; Heredia, 1992; y Klesner, 1992), aunque hasta la fecha existen pocos estudios que aporten evidencia empírica en ese sentido o sobre la aún más plausible hipótesis de que la asignación de gastos de Pronasol esté políticamente influida. En contraste con esta falta de evidencia empírica, hallamos la insistencia gubernamental en que "el programa no trabaja con partidos, sino con ciudadanos y con organizaciones sociales" (González Tiburcio, 1992).

En este artículo examinamos las dos cuestiones. En la primera parte presentamos evidencia empírica que apoya la afirmación de que en la asignación de gastos de Pronasol no sólo se toma en cuenta la meta explícita de combatir la pobreza, sino que básicamente se reflejan consideraciones políticas y electorales. De manera específica, demostraremos que la asignación de recursos de Pronasol no corresponde a la distribución que se haría si se siguieran las indicaciones de los más elaborados índices de pobreza, pero sí coincide con el reparto que aconsejarían ciertos criterios electorales. En la segunda parte trataremos de evaluar cuál fue el efecto que tuvieron las erogaciones de Pronasol en 1990 en los comicios de 1991.

Determinantes partidistas de las erogaciones

Desde el punto de vista académico, el debate sobre el carácter político de Pronasol es parte de otro más amplio y antiguo sobre los lazos entre política electoral y política económica (Downs, 1958; y Tufte, 1978). En la

disciplina, domina la idea de que existe un ciclo economía-política que podría ser sintetizado así: la economía afecta a las decisiones de los votantes; los gobernantes lo saben; los gobernantes quieren conservar el poder; por lo tanto, los gobernantes manipulan la economía para mejorar sus destinos político-electorales.

El debate también se ha dado en el marco más restringido de la política latinoamericana. Barry Ames (1987) ha argumentado que en la mayoría de los países de la zona, y especialmente en Brasil, los políticos utilizan el presupuesto público como uno más de sus instrumentos políticos. Ames concluye que los gobernantes tratan de aplicar políticas económicas sólidas y sustantivas cuando se encuentran electoralmente estables, pero que en los momentos de crisis recurren inmediatamente a la manipulación del presupuesto, aún a costa de las políticas que de otro modo habrían preferido aplicar (Ames, 1987:243). La originalidad de Ames no consiste en descubrir este costoso ciclo economía-política, sino en la presentación de evidencia empírica

Las conclusiones de Ames han sido criticadas por Karen Remmer (1993). Ella acepta que existen vínculos entre política electoral y política económica, pero agrega que los efectos económicos de estos vínculos pueden no ser negativos, pues en algunos casos permitieron a los dirigentes de la zona reunir el apoyo político necesario para aplicar reformas económicas que de otro modo habría sido más difícil realizar (Remmer, 1993:404).

Siguiendo esta línea dominante de análisis, nosotros nos inclinamos a dudar de la naturaleza apolítica de la asignación de gastos de Pronasol. Nuestra contribución consiste en aportar evidencia empírica. En particular, presentaremos un sencillo modelo de análisis de la escasa información disponible.

El modelo

El modelo evalúa el efecto de tres tipos de variables en el nivel estatal de gasto del programa: las dimensiones estatales de la pobreza, la capacidad económica de cada estado y ciertas consideraciones políticas y electorales. Si las afirmaciones oficiales sobre el carácter apolítico del programa fuesen correctas, observaríamos que sólo las variables de pobreza y restricción presupuestaria afectarían a la asignación de gastos. En síntesis, hemos modelado el proceso de asignación interestatal de gastos Pronasol entre los 31 estados de la federación como una función expresada por la siguiente ecuación:

Ecuación 1:

Pronasol = f [pobreza, capacidad económica, política electoral]

Probaremos esta función con métodos de regresión múltiple (mínimos cuadrados ordinarios). Concentraremos nuestro análisis en la distribución de los gastos totales de Pronasol en cada estado durante 1990 (*total*). Como el objetivo explícito básico de Pronasol es aliviar la pobreza, resulta de suma importancia especificar adecuadamente las variables que miden la dimensión de la pobreza en cada estado. Para ello, hemos utilizado en este artículo dos indicadores: el primero es el índice de marginación en los niveles municipal y estatal que ha producido una agencia oficial del gobierno mexicano (Consejo Nacional de Población, Conapo, 1993). Este índice ofrece dos ventajas: condensa algunas de las variables que de otro modo utilizaríamos para especificar la variable pobreza y está exento de sospecha ideológica, pues es un índice construido por el propio gobierno federal.⁵ En lo sucesivo denominaremos a esta variable como *marginación*. El índice *marginación* es una composición de nueve diferentes índices contenidos en el XI Censo General de Población y Vivienda, sintetizados linealmente por el método de componentes principales. Los valores máximos estatales, es decir, los estados con más marginación social corresponden a Chiapas (2.369) y Oaxaca (2.055), mientras que los valores mínimos, es decir, los estados con menos marginación son Nuevo León (-1.377) y el Distrito Federal (-1.688).

El segundo indicador es el porcentaje de individuos de un estado que hablan alguna lengua indígena. Hemos incluido este indicador porque Pronasol contiene entre sus objetivos explícitos atender especialmente a la población indígena.⁶ En lo sucesivo, denominaremos esta variable como *indígenas*. Por fortuna para nuestro análisis, *marginación e indígenas* sólo están moderadamente correlacionados.

Obviamente, el gasto del programa debe ser asignado concomitantemente con las variables *marginación e indígenas*. Esto es, esperamos

⁵ Este índice condensa nueve distintos indicadores básicos de pobreza (Conapo, 1993). En una versión anterior de este trabajo, especificamos la variable pobreza como el porcentaje de habitantes de un estado que percibían menos de un solo salario mínimo, o como el porcentaje de habitantes de un estado que son analfabetas (Molinar y Weldon, 1993). Ambos índices están muy correlacionados entre sí y con el índice general de pobreza que ahora utilizamos. De hecho, el índice de Conapo incluye el índice de analfabetismo y el porcentaje de habitantes del estado que reciben menos de *dos* salarios mínimos (en vez de uno, que es lo que usamos nosotros). En todos los casos, los hallazgos son consistentes con los aquí expuestos.

⁶ Este indicador no está incorporado en el índice de pobreza de Conapo.

que, *ceteris paribus*, los estados con mayores indicadores de marginación reciban más fondos de Pronasol *per capita*, y que los estados con mayores indicadores de *indígenas* reciban más fondos de Pronasol *per capita*.

También esperamos que la capacidad económica de cada estado afecte al proceso de asignación presupuestaria. La idea es que los estados con más recursos propios necesitan menos recursos federales. Hemos especificado esta variable como el producto interno bruto (PIB) estatal en 1988 (PIB 88).⁷ PIB 88 y *marginación* están negativamente correlacionados (0.68), pero no tan intensamente como para impedir su inclusión simultánea en la ecuación. La correlación entre PIB 88 y *marginación* es negativa debido a la desigual distribución del ingreso en México. Como hemos supuesto que los estados con más recursos propios necesitan menos recursos federales, esperamos observar coeficientes negativos entre Pronasol total y PIB 88.

Finalmente, en contra de las afirmaciones gubernamentales de asepsia política en las asignaciones de Pronasol, esperamos hallar que los montos de gastos del programa son afectados por razones políticas. Pensamos que el gobierno gastó más donde hubo comicios estatales junto con los federales y que los niveles de gastos de Pronasol no fueron indiferentes a los bastiones partidistas. Las diversas variables político-electorales que incluiremos en el modelo son las siguientes:

PRI 88: votación para el PRI entre votación total en las elecciones federales para diputados de 1988.

Cárdenas 88: suma de las votaciones de los partidos que postularon a Cuauhtémoc Cárdenas entre el total de votación en la elección de diputados federales de 1988.

PAN 88: votación del Partido Acción Nacional (PAN) entre votación total en las elecciones federales para diputados de 1988.

Elección 91: variable dummy (dicotómica). Es igual a 0 en los estados donde no hubo comicios estatales en 1991 (además de los federales) e igual a 1 en caso de que sí hubo una elección estatal concurrente con la federal de 1991.

PRI *elección: es igual al producto de PRI 88 multiplicado por Elección 91. Vale 0 si Elección 91 es igual a 0, y vale PRI 88 si Elección 91 es igual a 1.

⁷ En la versión anterior del artículo especificamos esta variable como presupuesto estatal *per capita* en 1986. Decidimos utilizar PIB 88 por la mayor cercanía temporal. Tal como sería de esperarse, PIB 88 y presupuesto estatal *per capita* en 1986 están altamente correlacionadas (0.75).

*Cárdenas *elección*: es igual al producto de *Cárdenas* 88 multiplicado por *Elección* 91. Vale 0 si *Elección* 91 es igual a 0, y vale *Cárdenas* 88 si *Elección* 91 es igual a 1.

*PAN *elección*: es igual al producto de *PAN* 88 multiplicado por *Elección* 91. Vale 0 si *Elección* 91 es igual a 0, y *PAN* 88 si *Elección* 91 es igual a 1.

Análisis de los resultados de la regresión

Si Pronasol fuese efectivamente un programa apolítico de combate de la pobreza y si sus fondos estuviesen adecuadamente asignados, encontraríamos coeficientes positivos para la variable *marginación*. Igualmente, como Pronasol está explícitamente dirigido hacia la población indígena del país, esperamos coeficientes positivos en la variable *indígenas*.⁸

Los resultados del análisis de regresión son interesantes. Para facilitar su exposición y para facilitar el análisis del efecto de las variables políticas en los gastos de Pronasol, decidimos correr las regresiones de la ecuación 1 por etapas: primero corrimos una versión parcial de la ecuación, que solamente incluye las variables "apolíticas" (*marginación*, *indígenas* y PIB 88). Después corrimos tres versiones alternativas de la ecuación, incluyendo esta vez sólo las variables políticas (primero PRI, después PAN, y por último *Cárdenas*). Finalmente, corrimos la serie de regresiones con la ecuación completa.

El primer resultado relevante es que no todas las variables que miden la pobreza estatal presentan los coeficientes que se esperarían si los recursos del Pronasol fuesen distribuidos entre los estados siguiendo sus prioridades explícitas (véase cuadro 1). La variable *indígenas* (+ 0.139) y PIB 88 (-0.737) sí están asociadas tal como sería de esperar; es decir, que a mayor proporción de población indígena en un estado, mayor asignación de recursos Pronasol. Sin embargo, el coeficiente de la variable que más directa y claramente mide los objetivos del programa —es decir, la *pobreza*—, presenta un coeficiente negativo (-0.017) y estadísticamente discernible de 0 ($t = -3.40$). Esto significa que, *ceteris paribus*, cuanto más pobre es un estado, menos recursos de Pronasol recibe. Vale la pena detenerse brevemente a discutir este resultado, tanto por la im-

⁸ En la versión anterior del artículo (Molinar y Weldon, 1994; en prensa), se utilizó también una variable que mide el continuo rural-urbano. En esta ocasión se desechó porque en casi todas sus especificaciones se encuentra altamente correlacionada con pobreza.

portancia que tiene desde el punto de vista estrictamente académico, como desde el punto de vista político.⁹

Cuadro 1

Determinantes socioeconómicos y presupuestarios de la asignación interestatal de Pronasol (mínimos cuadrados ordinarios)

Variable dependiente: Pronasol total

<i>Variables independientes</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	0.086	0.013	6.47
Indígenas	0.139	0.034	3.53
Marginación	-0.017	0.005	-3.40
PIB 88	-0.737	0.182	-4.04

Número de casos: 31

R2 = 0.276

R2 corregida = 0.195

Dicho resultado puede deberse a cuando menos dos razones. Para empezar, quizá sea una “falacia ecológica”. Esto significa que es posible que los resultados de un mismo análisis pueden variar, e incluso contradecirse, dependiendo del nivel de agregación de las unidades de análisis. En términos prácticos, no se puede descartar la posibilidad de que el mismo análisis, realizado en el nivel municipal, arroje resultados diferentes.¹⁰ Por lo tanto, no se puede rechazar tajantemente la hipótesis de que

⁹ Conviene señalar que se trata de un resultado muy robusto, pues es consistente con los encontrados en la versión anterior de este artículo, donde se utilizaron indicadores distintos para especificar la variable pobreza. En aquel trabajo, la pobreza se especificó como proporción de la población de un estado que percibía menos de un salario mínimo, y también se encontró negativamente asociada con la asignación de fondos de Pronasol. También hallamos resultados semejantes cuando sustituimos ese indicador por dos diferentes especificaciones de analfabetismo.

¹⁰ Los problemas metodológicos derivados de los sesgos de agregación, comúnmente denominados “falacias ecológicas”, han sido ampliamente discutidos en la literatura especializada. Véanse, por ejemplo, Robinson (1950), quien por primera vez los identificó, Kramer (1983) y Erbring (1989).

los gastos de Pronasol sí estén positivamente asociados con los niveles de pobreza (tal como debiera ser). Para someter a prueba esta hipótesis es necesario contar con datos desagregados municipio por municipio, los cuales aún no hemos logrado obtener. Pero también es posible que el resultado no sea falaz y refleje bien la operación real del programa, independientemente de la voluntad de sus directores. Pronasol es un programa basado en la auto-organización de las comunidades beneficiadas y es muy posible que las diferencias en la capacidad organizativa de las comunidades estén asociadas con los niveles de pobreza. En ese caso, el coeficiente negativo que hemos encontrado en el nivel estatal estará señalando una característica inherente a la organización de Pronasol. Si esto fuese así y si las comunidades más pobres son las que tienen menor capacidad de organización, lo cual es muy plausible, entonces resultará que Pronasol, por su propio diseño, no puede llegar hasta los extremos inferiores de la escala de pobreza y marginación.

También encontramos una relación negativa (-0.737) y estadísticamente discernible de 0 ($t = -4.039$) en el volumen del producto interno estatal de 1988 (PIB 88). Este coeficiente es consistente con nuestras expectativas iniciales.¹¹

Después presentaremos la serie de regresiones de la función completa. Como se verá en los siguientes cuadros, incluimos tres series de variables político-electorales: las partidistas (PRI 88, *Cárdenas* 88 y PAN 88), la electoral (una dicotomía llamada *Elección* 91) y una serie de variables interactivas consistentes en el producto de multiplicar cada una de las variables partidistas por la variable dummy *Elección* 91. La razón para escoger 1988 como año marcador para las variables partidistas es obvia: durante la primera mitad del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, éstos fueron los resultados electorales que todos los protagonistas políticos utilizaron para formular sus cálculos y sus estrategias. En cualquier caso, ciertamente partíamos de la hipótesis de que el gobierno no resistiría la tentación de utilizar políticamente el presupuesto de Pronasol. Por lo tanto, nuestras hipótesis nulas para las variables partidistas eran que sus coeficientes serían iguales a cero.

Respecto al sentido de ese uso político, en principio no teníamos expectativas muy firmes sobre los signos de los coeficientes de las variables PAN 88, *Cárdenas* 88 y PRI 88, pero sí teníamos ciertas ideas previas. Pensábamos que la estrategia para el uso político de los fondos de

¹¹ En cambio, en la versión anterior, cuando utilizamos otro indicador para medir la variable recursos estatales propios, encontramos coeficientes no discernibles de 0. En aquella ocasión utilizamos como indicador el presupuesto estatal de 1986. En este artículo preferimos usar el PIB estatal de 1988 por la mayor cercanía temporal.

Pronasol debía ser diferente en los bastiones cardenistas que en los panistas (tal como sucedió), porque sabemos que estos partidos tienen bases electorales muy diferentes, siendo las cardenistas más claramente susceptibles de ser afectadas por asignaciones presupuestarias del tipo de las de Pronasol. La duda sobre los signos de estos coeficientes se debía a que pensábamos que Pronasol podía seguir dos estrategias políticas alternativas para el uso político de la asignación presupuestaria. La primera estrategia posible era asignar más fondos a aquellos lugares donde la oposición, especialmente la cardenista, hubiese sido más fuerte, con el fin de “recomprar” a los votantes que desertaron del PRI.¹² La segunda estrategia disponible era premiar a las bases priistas que permanecieron leales y castigar a las desertoras. Tendemos a pensar que esta es la estrategia más viable por dos razones. La primera es que la estrategia del “hijo pródigo” es muy complicada, pues envía signos confusos a los electores: si la consecuencia de la desertión era el ofrecimiento de retribuciones para subsanar diferencias, se estaría enviando señales perversas a las bases electorales del PRI. Una estrategia así sólo podía funcionar si fuese acompañada por una promesa clara y verosímil de que el gobierno nunca más premiaría a desertores. La segunda razón proviene de un argumento formal que derivaron Gary Cox, Matthew McCubbins y Ted Sullivan. Según ellos,

ante una situación de redistribución de beneficios sociales, los políticos con aversión al riesgo no tratarán de ser equitativos con todos los grupos de sus distritos, [...] ni tratarán de dirigir beneficios directamente a los grupos desertores, [...] sino que, por sobre todas las cosas, intentarán beneficiar a sus coaliciones electorales vigentes, y muy particularmente, a sus bases electorales primarias [Cox, McCubbins y Sullivan, 1984: 231].

Así, tendemos a pensar que si Pronasol iba a ser usado para “redimir cardenistas remisos”, la manera más eficiente de hacerlo era mediante el favorecimiento de las bases priistas en aquellas localidades donde los cardenistas tuvieron sus bastiones en 1988.

La inclusión de una variable dicotómica que indique las existencia o falta de elecciones estatales concurrentes con las federales se debe a que pensamos que el momento más propicio para utilizar políticamente Pronasol es cuando se da la circunstancia de elecciones estatales concurrentes con las federales. Creemos que esto es así por dos razones: primero, las expectativas del gobierno respecto de las elecciones estatales eran marcadamente más pesimistas que respecto de las elecciones fede-

¹² Esta estrategia la bautizamos informalmente como la estrategia del “hijo pródigo”.

rales. Es decir, para el gobierno era más probable que la oposición ganase la mayoría en algún estado o estados, que en la elección federal. Segundo, existe una razón de tipo organizativo: en los estados donde se realizan simultáneamente elecciones estatales y federales hay mucho más personal político involucrado, y éste trabaja en niveles más desagregados porque disputa cargos basados en unidades políticas o distritos electorales más pequeños.

Finalmente, agregamos una serie de términos interactivos (PRI *elección, PAN *elección, Cárdenas *elección) para determinar si existe o no un cambio en la pendiente de los coeficientes de las variables partidistas respecto de los gastos de Pronasol cuando hay elecciones estatales simultáneas a las federales. Usar términos interactivos en la ecuación de regresión equivale a correr dos series de regresiones: una que incluya solamente los estados con elecciones concurrentes y otra que incluya solamente los estados sin elecciones concurrentes. Preferimos los términos interactivos por dos razones: parsimonia y limitaciones en los grados de libertad por el bajo número de observaciones.

Si la hipótesis nula de que no hay consideraciones políticas en la determinación interestatal de los gastos de Pronasol no pudiera rechazarse, entonces los coeficientes de todas las variables político-electorales serían estadísticamente indistinguibles de 0. A continuación presentamos la serie de resultados de la ecuación limitada a las variables políticas. El cuadro 2 muestra los efectos políticos de la votación del PRI en 1988, combinada con la concurrencia de elecciones estatales federales, sin considerar los factores socioeconómicos y presupuestarios ya analizados en el cuadro 1.

El cuadro 2 muestra que a mayor votación del PRI en 1988, mayor asignación total de gastos Pronasol en ese estado. También muestra que ese comportamiento es consistente cuando hay elecciones concurrentes y cuando no las hay, pues las variables *Elección 91* y el término interactivo son esencialmente cero.¹³

Respecto al cardenismo, encontramos una mayor asociación, como se muestra en el cuadro 3, aunque parece haber sesgos diferenciados. En general, hay evidencia de un sesgo presupuestario contra los estados donde

¹³ En términos generales, encontramos un patrón complejo respecto de las diferentes particiones del presupuesto de Pronasol. Aparentemente, puede deberse a que el gobierno y el PRI siguieron una estrategia mixta con los diversos programas de Pronasol. Esto podría contribuir a explicar los bajos coeficientes de las variables PRI en Pronasol. Como sea, tanto por razones de parsimonia como por desconocer el detalle de la operación de los diversos subprogramas de Pronasol, en este artículo decidimos no incluir ese análisis.

Cuadro 2

Determinantes políticos (PRI) de la asignación interestatal de Pronasol
(mínimos cuadrados ordinarios)

<i>Variable dependiente: Pronasol total</i>			
<i>Variables independientes</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	0.022	0.015	1.42
Elección 91	0.029	0.100	0.29
PRI 88	0.070	0.031	2.28
PRI *elección	-0.049	0.161	-0.03

Número de casos: 31

R² = 0.079

R² corregida = -0.023

el cardenismo fue fuerte en 1988.¹⁴ Sin embargo, en los estados donde se realizaron comicios federales y estatales simultáneamente la pendiente del coeficiente cambia de forma radical y se vuelve positiva (0.215),¹⁵ lo que significa que en los estados donde hay elecciones estatales y federales simultáneas la asignación de Pronasol es muy sensible al nivel de votación del cardenismo en 1988.¹⁶

Pasando al PAN, tal como suponíamos, encontramos que la relación entre sus votos y las asignaciones Pronasol es diferente a la cardenista. En general, no encontramos ninguna relación estadísticamente significativa entre los votos para el PAN en 1988 y las asignaciones del programa en 1991 cuando no hay elecciones concurrentes. Sin embargo, hallamos que en aquellos estados donde coinciden las elecciones, a mayor votación panista en 1988, menor asignación de fondos Pronasol. Como puede verse en el cuadro 4, esta relación inversa (-0.347) es estadísticamente significativa.¹⁷

¹⁴ Sin embargo, el coeficiente *Cárdenas 88* = -0.059 apenas es discernible de 0, usando los criterios de significación convencionales ($t = -1.91$).

¹⁵ Este coeficiente resulta de sumar el coeficiente de la variable *Cárdenas 88* (-0.059) con el del término interactivo *Cárdenas *elección* (0.274). Esto es: $+0.274 + (-0.059) = +0.215$.

¹⁶ Más adelante discutiremos con detalle este aspecto.

¹⁷ Este coeficiente resulta de sumar el coeficiente de la variable PAN 88 (-0.003) con el del término interactivo *Cárdenas *elección* (-0.347). Esto es: $-0.003 + (-0.347) = -0.350$.

Cuadro 3

**Determinantes políticos (*Cardenismo*)
de la asignación interestatal de Pronasol
(mínimos cuadrados ordinarios)**

Variable dependiente: Pronasol total

<i>VARIABLES INDEPENDIENTES</i>	<i>COEFICIENTE</i>	<i>ERROR ESTÁNDAR</i>	<i>ESTADÍSTICO t</i>
Constante	0.074	0.011	6.88
Elección 91	-0.038	0.015	-2.52
Cárdenas 88	-0.059	0.031	-1.91
Cárdenas *elección	0.274	0.079	3.46

Número de casos: 31

R² = 0.123
R² corregida = 0.025

Cuadro 4

**Determinantes políticos (PAN) de la asignación interestatal de Pronasol
(mínimos cuadrados ordinarios)**

Variable dependiente: Pronasol total

<i>VARIABLES INDEPENDIENTES:</i>	<i>COEFICIENTE</i>	<i>ERROR ESTÁNDAR</i>	<i>ESTADÍSTICO t</i>
Constante	0.031	0.005	6.30
Elección 91	-0.076	0.008	-9.43
PAN 88	-0.003	0.032	-0.11
PAN *elección	-0.347	0.044	-7.80

Número de casos: 31

R² = 0.288
R² corregida = 0.209

Aunque los resultados de las dos series anteriores arrojaron luz sobre los vínculos políticos de Pronasol, los resultados de la ecuación completa son mucho más obvios. En el cuadro 5, que ratifica lo hallado en los cuadros 1 y 2, vemos de forma más clara la negativa asociación entre pobreza y asignaciones Pronasol. Éste es un resultado robusto, que se

sostiene bajo muy diversas especificaciones de las variables de pobreza y de las variables políticas. Igualmente, se ratifica la positiva asociación entre niveles de votación del PRI en 1988 y presupuesto del programa (PRI 8 = 0.128, $t = 3.96$). Expresado en pesos y centavos, el coeficiente 0.128 de la variable PRI 88 significa que, en promedio, se asignaban 7 773 pesos (o casi 8 nuevos pesos) por cada punto porcentual adicional de votación del PRI en 1988.

Cuadro 5

Determinantes socioeconómicos, presupuestarios y políticos (PRI)
de la asignación interestatal de Pronasol
(mínimos cuadrados ordinarios)

<i>Variable dependiente: Pronasol total</i>			
<i>Variables independientes</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	0.047	0.016	3.00
Indígenas	0.103	0.040	2.61
Marginación	-0.029	-0.006	-4.71
PIB 88	-1.336	0.290	-4.61
Elección 91	0.038	0.095	0.40
PRI 88	0.128	0.032	3.96
PRI *elección	-0.061	0.152	-0.40

Número de casos: 31

R2 = 0.436

R2 corregida = 0.296

La evidencia de la politización de Pronasol es aún más fuerte cuando se analizan sus asignaciones interestatales en relación con la votación opositora. En el caso del cardenismo, no encontramos correlaciones estadísticamente significativas entre la variable *Cárdenas 88* y Pronasol total ($t = -1.08$), como puede verse en el cuadro 6. Pero si calculamos el coeficiente de esa variable en los casos que los comicios estatales y federales coinciden, encontramos que se vuelve fuertemente positivo (0.192) y estadísticamente significativo.¹⁸ En términos prácticos, ese coeficiente

¹⁸ Este coeficiente se calcula sumando el coeficiente del término interactivo *Cárdenas *elección* (0.233) con el coeficiente de la variable *Cárdenas 88* (-0.041). Esto es: $+0.233 + (-0.041) = +0.192$.

significa que cada punto porcentual adicional de la votación cardenista de 1988, se traducía, en promedio, en una inversión adicional de 12 910 pesos *per capita*, o sea, casi 13 nuevos pesos por persona en esos estados.¹⁹

Cuadro 6

Determinantes socioeconómicos, presupuestarios y políticos
(Cárdenas) de la asignación interestatal de Pronasol
(mínimos cuadrados ordinarios)

<i>Variable dependiente: Pronasol total</i>			
<i>Variables independientes:</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	0.093	0.024	3.90
Indígenas	0.134	0.052	2.59
Marginación	-0.017	0.005	-3.59
PIB 88	-0.722	0.240	-3.01
Elección 91	-0.025	0.016	-1.61
Cárdenas 88	-0.041	0.038	-1.08
Cárdenas *elección	0.233	0.083	2.79

Número de casos: 31

R² = 0.374

R² corregida = 0.217

Ahora bien, es importante subrayar que el hecho aparente de que el programa tiende a asignar fondos adicionales a los estados más cardenistas no significa que ese dinero se canalice hacia organizaciones de filiación cardenista. Por el contrario pensamos que las organizaciones priistas reciben un trato preferente en cualquier estado, pero que tenderán a ser aún más favorecidas cuando están localizadas en estados con fuerte presencia cardenista. Esto es, la estrategia dominante consiste en tratar de reconvertir estados con fuerte presencia cardenista premiando notoriamente a quienes se mantuvieron leales al PRI en esos contextos de desertión. Sin embargo, como ya lo señalamos anteriormente, dado el

¹⁹ Este coeficiente se calcula sumando el coeficiente del término interactivo *Cárdenas *elección* (0.233) con el coeficiente de la variable *Cárdenas 88* (-0.041). Esto es: +0.233 + (-0.041) = +0.192.

nivel de agregación de los datos, ésta no es una conclusión, sino sólo una hipótesis.

La relación del programa con la votación panista, en cambio, es muy diferente. Los resultados encontrados al revisar la ecuación 1 completa (cuadro 7) son consistentes con los hallados en las corridas parciales presentadas en el cuadro 3, aunque el coeficiente para la variable PAN 88 se aproxima a niveles estadísticamente significativos (-0.075 , $t = 1.90$). Como sea, al calcular el coeficiente de la variable PAN 88 en aquellos estados con elecciones concurrentes (-0.393), encontramos que la asignación de fondos de Pronasol en 1990 disminuía conforme aumentaba el nivel de votación panista en la elección federal previa.²⁰ La disminución en esos casos es considerable: los estados con elecciones concurrentes recibían 23 864 pesos (o 23 nuevos pesos) menos *per capita* por cada punto marginal adicional de votación panista en 1988.

Cuadro 7

Determinantes socioeconómicos, presupuestarios y políticos (PAN)
de la asignación interestatal de Pronasol
(mínimos cuadrados ordinarios)

Variable dependiente: Pronasol total

<i>Variables independientes</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	0.095	0.014	6.76
Indígenas	0.130	0.031	4.23
Marginación	-0.021	0.006	-3.35
PIB 88	-0.744	0.173	-4.31
Elección 91	0.103	0.016	6.41
PAN 88	-0.075	0.039	-1.90
PAN *elección	-0.468	0.085	-5.51

Número de casos: 31

R2 = 0.515

R2 corregida = 0.393

²⁰ Este coeficiente se calcula sumando el coeficiente del término interactivo PAN *elección (-0.468) con el coeficiente de la variable PAN 88 (-0.075). Esto es: $-0.468 + (-0.075) = -0.543$.

El fuerte contraste entre los resultados encontrados con relación al PAN y al cardenismo hace pensar en una estrategia mixta: por una parte, se castiga a los estados donde el PAN fue fuerte y las elecciones convergieron; por la otra, se sobreasignan recursos a los estados donde el cardenismo fue fuerte y las elecciones estatales y federales también coincidieron.

Estos resultados contrastantes pueden deberse a varias razones. Una de ellas sería de tipo estratégico: quizá quienes toman las decisiones consideran que las bases electorales del PAN son tan distintas de las del PRI, que difícilmente resultan “reconvertibles”. Además, creemos que si el gobierno se decidiera a utilizar programas de gasto público orientados a recuperar clientelas panistas para el PRI, se utilizarían programas de gasto diferentes de Pronasol, tales como inversiones en seguridad pública, en educación, en desarrollo urbano en áreas de clase media y otras más adecuadas a la clientela panista tradicional. Una explicación alternativa de los sesgos opuestos que aparentemente tiene el programa es de tipo organizativa. De nuevo, si el programa estuviese determinado básicamente por la capacidad organizativa y de agregación de demanda de la población, independientemente de la voluntad de los planeadores centrales, entonces sería de esperar que las clientelas panistas estuviesen en desventaja frente a las clientelas priistas y cardenistas —que mucho se asemejan, como ya han mostrado Molinar y Weldon (1990).

Determinantes de la asignación presupuestaria de Pronasol

Los resultados anteriores muestran que Pronasol no es un programa *apolítico* de alivio de la pobreza como sus voceros oficiales argumentan. El análisis que hemos presentado apunta con claridad en dirección a un uso político del programa, e incluso permite señalar, no sin limitaciones metodológicas importantes, el sentido y la racionalidad de los sesgos políticos del programa. El análisis previo también muestra que la asignación de recursos del programa está lejos de ser la óptima, si lo que se busca es que los recursos se asignen en relación directa con el grado de pobreza o marginación. Es importante recordar la nota de cautela que se interpuso respecto a ambas conclusiones: éstas pueden contener “sesgos de agregación” debido al alto nivel de agregación de los datos utilizados. Mucho se avanzaría si se pudiese replicar este análisis con datos desagregados en el nivel municipal. Mientras tanto, con los datos disponibles, las conclusiones previamente sintetizadas quedan en la agenda.

Efectos electorales

Diversos analistas han señalado que buena parte de la recuperación del voto priista en 1991 se debió a la efectividad electoral de Pronasol. Tal hipótesis es relativamente trivial, en el sentido de que sería muy difícil que un programa de inversión pública pudiera tener efectos negativos en los patrones electorales de las zonas receptoras. Sin embargo, hasta ahora no disponemos más que de información fragmentaria al respecto. En esta sección nos dedicamos, precisamente, a revisar este asunto. Para dilucidar la contribución de Pronasol a la recuperación del partido oficial en 1991, es necesario deslindar los posibles efectos del programa respecto de otras variables, puesto que sabemos que la estructura del voto en México está claramente asociada con ciertas variables socioeconómicas y regionales (Klesner, 1988; y Molinar y Weldon, 1990). Específicamente, sabemos que la estructura del voto ha estado fuertemente asociada, desde hace varios decenios, con los niveles de ingreso, escolaridad, urbanización e industrialización de la población. También sabemos que el voto por el partido oficial es consistentemente alto en las comunidades indígenas. Por último, sabemos que las variables regionales explican una buena parte de la varianza. Por ello, someteremos a prueba un modelo que tratará de explicar el cambio en la votación priista, panista y cardenista entre 1991 y 1988 en función de los patrones de asignación interestatal de fondos Pronasol, controlando esas variables socioeconómicas, regionales y políticas. La ecuación 2 sintetiza el modelo:

$$\text{Cambio electoral} = f(\text{variables socioeconómicas, regiones, elecciones concurrentes, Pronasol}).^{21}$$

Por supuesto, la hipótesis nula consistiría en encontrar coeficientes 0 para Pronasol. Las variables que se incluirán en el modelo son:

Bajos ingresos: Porcentaje de la población de un estado que percibe menos de un salario mínimo, conforme a los datos del Censo General de Población y Vivienda de 1990.

²¹ Es importante subrayar que este modelo presenta algunos problemas metodológicos que obtendrán mejor atención si logramos replicarlos con datos más desagregados. El problema principal es que al asumir que los gastos de Pronasol están asociados con la estructura socioeconómica de la población, entonces el modelo sufre de cierta endogeneidad.

Urbanos: Porcentaje de la población de un estado que habita en comunidades de más de 100 000 habitantes, según el Censo General de Población y Vivienda de 1990.

Centro: Una variable dicotómica con valor de 1 para los estados de Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala, y 0 para los demás.

También se incluyen las variables *indígenas*, *Elección 91* y *Pronasol total*, especificadas de la forma en que se utilizaron en la primera sección de este artículo. Por último, se incluye un término interactivo *Elección *Pronasol*, que es el producto de multiplicar *Elección 91* por *Pronasol total*. Por lo tanto, esta variable es igual a 0 en los estados donde solamente se realizaron elecciones federales en 1991, y es igual al valor de *Pronasol total* en los estados donde también se celebraron elecciones estatales. El uso de este término interactivo es equivalente a correr dos series de regresiones con las demás variables: una, en aquellos estados donde se realizaron elecciones concurrentes, otra en los que no. Las variables dependientes son el cambio ocurrido en la votación del PRI, del PAN y de los partidos que postularon a Cárdenas en 1988. Por lo tanto, se especifican como:

Cambio PRI: Votación porcentual del PRI en las elecciones para diputados federales de 1991 menos la votación porcentual del PRI en las elecciones de diputados federales de 1988.

Cambio PAN: Votación porcentual del PAN en las elecciones para diputados federales de 1991 menos la votación porcentual del PAN en las elecciones de diputados federales de 1988.

Cambio Cárdenas: Suma de la votación porcentual del PMS, PARM, PPS y PFCRN en las elecciones de diputados federales de 1991, menos la suma de la votación porcentual del PRD, PARM, PPS y PFCRN en las elecciones de diputados federales de 1988.

Por supuesto, aceptamos que los resultados de un modelo como el descrito anteriormente se hallan más expuestos a problemas de agregación ecológica que los resultados de la sección anterior, que analiza los patrones de asignación de gastos. Esto se debe a que la unidad básica de las variables que medimos con indicadores como "porcentaje estatal de votación" o "gasto total de Pronasol" son de muy diversa magnitud. La unidad indivisible de votación es el voto individual y en el país existen cerca de 40 millones de electores registrados. Por ello, los datos de votación estatal consisten en la agregación de decenas o cientos de miles de unidades (votos para un partido) en un solo dato. En cambio, la unidad

básica que agregamos con el indicador gasto del programa Pronasol es un “programa específico” o una “acción” realizada por algún comité de solidaridad. Por ello, estas conclusiones deben tomarse con más cautela.

Los cuadros 8, 9 y 10 muestran los resultados que encontramos al estimar los parámetros de este modelo para los cambios en la votación priista, cardenista y panista. El cuadro 8 muestra que una buena parte de los cambios en los patrones de votación del PRI entre 1988 y 1991 tienen explicaciones de tipo regional. Sin embargo, los resultados reportados en ese cuadro también muestran una influencia considerable de Pronasol. En apariencia, Pronasol tuvo un efecto positivo para el PRI, pero sólo en aquellos estados donde hubo elecciones estatales el mismo año que las federales (*Elección* *Pronasol = 2.137, $t = 4.00$).

Cuadro 8

Efectos electorales de Pronasol (en el PRI) (mínimos cuadrados ordinarios)

Variable dependiente: Cambio en el PRI, 1991-1988

<i>Variables independientes</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	0.267	0.095	2.82
Indígenas	0.294	0.181	1.62
Bajos ingresos	-0.375	0.206	-1.82
Urbanos	-0.070	0.074	-0.95
Frontera	-0.087	0.038	-2.29
Centro	0.061	0.034	1.80
Sur	-0.138	0.038	-3.64
<i>Elección</i> 91	-0.202	0.035	-5.74
Pronasol <i>total</i>	-0.600	0.415	-1.45
<i>Elección</i> *Pronasol	2.137	0.534	4.00

Número de casos: 31

R² = 0.649

R² corregida = 0.499

El cuadro 8 también indica que en el resto de los estados el programa no tuvo efectos notorios, a juzgar por el coeficiente de la variable *Pronasol total*, que no es discernible de 0 ($t = -1.45$). El otro aspecto de interés que muestra el cuadro 8 es el coeficiente negativo de la variable *Elección*

91 (-0.202, $t = 5.04$), que indica que el PRI tuvo más dificultades para recuperarse electoralmente en los estados que realizaron elecciones concurrentes (estatales y federales).²²

Por lo que toca a la oposición, los resultados de nuestro modelo son contrastantes. Con respecto al cardenismo (véase el cuadro 9), encontramos pocas relaciones estadísticamente significativas, con excepción de alguna regional y de *Elección 91*. Esto significa que el cardenismo perdió fuerza de manera más o menos generalizada, pero que la pérdida fue más acentuada en los estados donde sólo hubo elección federal, sin coincidir con comicios locales. En esos casos, la pérdida cardenista fue más de 9 puntos porcentuales, pasando su votación promedio de 23 a 14%, mientras que en los estados con elecciones concurrentes la pérdida fue de 5 puntos, pasando de 13 a 8 por ciento.

Cuadro 9

Efectos electorales de Pronasol (en el *Cardenismo*) (mínimos cuadrados ordinarios)

Variable dependiente: Cambio en el Cardenismo, 1991-1988

<i>Variables independientes:</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	-0.208	0.088	-2.36
Indígenas	-0.176	0.114	-1.54
Bajos ingresos	0.348	0.158	2.21
Urbanos	0.070	0.084	0.83
Frontera	0.035	0.041	1.87
Centro	-0.042	0.030	-1.43
Sur	0.096	0.030	3.21
<i>Elección 91</i>	0.081	0.033	2.43
<i>Pronasol total</i>	-0.163	0.377	-0.43
<i>Elección *Pronasol</i>	-0.341	0.444	-0.77

Número de casos: 31

R² = 0.504

R² corregida = 0.292

²² Efectivamente, entre 1988 y 1991 el PRI recuperó 4 puntos porcentuales, en promedio, en los estados con elecciones concurrentes (pasando de 60 a 64%), mientras que en los estados donde no hubo elecciones concurrentes la recuperación superó los 9 puntos porcentuales (pasando de 54 a casi 64 por ciento).

Finalmente, el cuadro 10 resume los resultados con respecto al cambio en la votación del PAN entre 1988 y 1991. Aunque en el nivel nacional la votación del PAN se mantuvo notoriamente estable, los resultados del modelo apuntan hacia una diversificación regional importante. Para empezar, al igual que en el caso del cardenismo, y en contraste con el PRI, el PAN obtuvo resultados superiores en estados con elecciones concurrentes.

Cuadro 10

Efectos electorales de Pronasol (en el PAN)
(mínimos cuadrados ordinarios)

Variable dependiente: Cambio en el PAN, 1991-1988.

<i>Variables independientes</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico t</i>
Constante	-0.023	0.046	-0.50
Indígenas	0.157	0.064	2.46
Bajos ingresos	-0.004	0.071	-0.05
Urbanos	0.023	0.074	0.32
Frontera	0.037	0.031	1.20
Centro	-0.024	0.19	-1.24
Sur	-0.029	0.014	-2.17
<i>Elección 91</i>	0.078	0.033	2.38
<i>Pronasol total</i>	0.278	0.277	1.00
<i>Elección *Pronasol</i>	-1.126	0.374	-3.01

Número de casos: 31

R² = 0.366

R² corregida = 0.094

Además, se observa una fuerte relación negativa entre los gastos de Pronasol y el cambio de la votación panista entre 1988 y 1991 (*Elección *Pronasol* = -1.126, $t = -3.01$). Con esto parece cerrarse un ciclo voto-gasto-voto: mientras más votación por el PAN tuvo un estado en 1988, menos fondos *per capita* de Pronasol se le asignaron en 1991 (como se vio en los cuadros 4 y 7); y mientras más dinero *per capita* se asignó a Pronasol en 1990, menos votación recuperó el PAN con respecto a 1988.

Conclusiones

Nuestro análisis proporciona sustento empírico a quienes sostienen que en la asignación de recursos de Pronasol cuentan las variables políticas y electorales. Es claro que la asignación interestatal *per capita* de recursos de Pronasol no se explica como efecto de las dimensiones de la pobreza en cada estado. Es más, encontramos que esta asignación está negativamente correlacionada con los indicadores oficiales de pobreza y marginación estatal. Ya señalamos que esto puede ser consecuencia de un sesgo de agregación en el análisis, o de las decisiones racionalmente calculadas de los tomadores centrales de decisiones (explicación de planeación), o de las características organizativas del programa (explicación organizativa). Tendemos a creer en la última opción. Mancur Olson (1965) expuso que la capacidad de organización, y sobre todo la capacidad para autoorganizarse, es un recurso inequitativamente distribuido en la sociedad. Olson demostró que los grandes grupos con pocos recursos son los que más dificultades tienen que remontar si desean crear organizaciones de beneficio colectivo (como los comités de solidaridad, que son la base del sistema de Pronasol). Por ello, suponemos que la misma pobreza, la dispersión geográfica y social de los grupos más pobres y la escasez en esos grupos de individuos dotados de las habilidades para conducir acciones colectivas autónomas son obstáculos formidables para que los más pobres entre los pobres accedan a los recursos que en principio se destinan a ellos. Esto tiene implicaciones importantes: para explicar el sesgo político de Pronasol no se necesita partir del supuesto de que quienes toman las decisiones centrales están electoralmente intencionados y partidistamente sesgados, por más que éste sea un supuesto bastante razonable. Basta suponer que la capacidad de organización de un grupo varía en relación inversa a su número y en relación directa con su dotación de recursos (educación, entre ellos). Por supuesto, la hipótesis de sesgo en la asignación de recursos es compatible con el supuesto de motivaciones electorales en quienes toman las decisiones, lo cual robustece las conclusiones.

Además, encontramos que los estados que realizaron elecciones estatales simultáneas con las federales también recibieron recursos adicionales. Esto es consistente con lo que esperaríamos encontrar en el supuesto de que quienes toman las de decisiones centrales no fuesen neutrales, sino que tuviesen preferencias partidistas y sensibilidades electorales. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, no necesitamos ese supuesto para dar un sentido causal a los resultados: de hecho, para explicar por qué se eroga más dinero en esos casos, sólo necesitamos suponer que el esfuerzo organizativo de los diversos partidos está directa-

mente asociado con la cantidad de puestos políticos que se disputan. Como en los casos de elecciones concurrentes se disputan más puestos, las máquinas partidistas dedican mayores esfuerzos a la organización, generando una situación favorable para la formación de comités de solidaridad y creando, por lo tanto, las condiciones propicias para una mayor erogación (organización comunal).

También encontramos que los sesgos políticos tienen un patrón consistente con la intención de recuperar, electoralmente, al partido gubernamental: asignan más recursos en los estados que fueron bastiones cardenistas y menos en los que fueron bastiones panistas. En ambos casos suponemos, aunque no podemos probarlo, que las organizaciones priistas serán las más privilegiadas con esos recursos. Este comportamiento es consistente con el hecho de que las clientelas cardenistas se asemejan mucho a las clientelas priistas, mientras que las bases electorales del PAN tienen perfiles muy diferentes (Molinar y Weldon, 1990). Lo anterior implica que, si se quiere recuperar la votación del PRI, la estrategia más directa es incidir sobre los defectores y éstos, como se sabe, votaron por el cardenismo en 1988. Finalmente, también encontramos que esta estrategia —o este comportamiento inducido por las reglas de operación del Pronasol—, sí tuvo algunos efectos aparentes en el comportamiento electoral.

Ahora bien, las conclusiones anteriores, que hasta ahora hemos analizado desde un punto de vista positivo, empírico, también pueden ser discutidas desde una perspectiva normativa. En particular, parece relevante ubicar la política de Pronasol en el contexto más amplio, y ambiguo, pero no por ello irrelevante, del cambio político en México. Sabemos que Pronasol es un programa politizado, en el sentido de que tiene determinantes partidistas y efectos electorales identificables, pero queda por elucidar la contribución de este hecho a la democratización del país, o al fortalecimiento de su autoritarismo. En este aspecto, nosotros diferimos de aquellos críticos del programa que igualan la politización de las decisiones de gasto público y el autoritarismo. Nuestra posición es que el intercambio de apoyo electoral por bienes públicos, cuyo consumo es compartido por una determinada comunidad, es una característica común de los sistemas democráticos. De hecho, creemos que el extremo contrario —es decir, la asignación del gasto público de manera totalmente independiente de consideraciones electorales y políticas— es característico de gobiernos tecnocráticos y autoritarios. Esto es muy relevante en el contexto mexicano, donde el debate sobre el carácter no competitivo de las elecciones y sobre la naturaleza autoritaria del sistema es muy intenso. En él, la “politización” de Pronasol no necesariamente debe entenderse como un reforzamiento del autoritarismo del régimen y del ca-

rácter no competitivo de sus elecciones. Por el contrario, el hecho de que las elecciones constituyan las señales que los planeadores centrales siguen para distribuir recursos públicos (explicación de planeación), o de que la organización política electoral tenga efectos en la asignación presupuestaria (explicación organizativa) es un signo de creciente competitividad electoral.

Más aún, el efecto de centralización política que se le imputa a Pronasol no es tan irrefutable como en ocasiones se quiere hacer ver. Pensamos que tanto en el caso de que la politización de Pronasol siga una lógica de planeación, como en el caso de que siga una lógica organizativa, el hecho de que las señales básicas estén dadas por la conducta de los electores representa cierto grado de descentralización política de la decisión: en ambos casos, el elector influye. La cuestión de la exclusión de las autoridades municipales de este proceso es más complicada. Por un lado, es posible que los comités de solidaridad efectivamente estén excluyendo a las autoridades municipales del proceso de gestión y ejecución de obras. Si esto es así, ello puede ser contraproducente para el fortalecimiento de los ayuntamientos como instituciones de gobierno local, pues entonces Pronasol efectivamente estaría excluyendo a las autoridades municipales de recursos financieros que de otra manera le correspondería asignar y utilizar, con el consiguiente fortalecimiento de su crédito político. Ésta es una cuestión que no puede ser aclarada por nuestro estudio, pues su respuesta demanda una metodología diferente que incluya el trabajo de campo para establecer los hechos. Sin embargo, por medio de Pronasol mucha gente recibe beneficios efectivos de programas federales, lo cual debe considerarse como un bien en sí mismo. Aún más: si las autoridades municipales u otros líderes políticos pueden incorporarse a la gestión y ejecución de los programas de Pronasol, entonces compartirán los beneficios políticos del programa. De nuevo, la posibilidad real que tengan las autoridades municipales de incorporarse a los programas en sus áreas es una cuestión fáctica que no podemos solucionar con nuestra aproximación metodológica.

Por último, que Pronasol esté politizado dice poco sobre su eficiencia como programa político de asignación y distribución de obra pública. Es claro que Pronasol, como todo programa político de gasto público, busca beneficiar a dos tipos de actores: por un lado, a la población objetivo del programa; por el otro, a las autoridades que se atribuyen la conducción del programa. Pero hay muchas opciones organizativas e institucionales para diseñar programas políticos de obras públicas. La opción más frecuente del gobierno federal ha sido las grandes agencias centralizadas, como Caminos y Puentes Federales de Ingreso, el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Comité Administrador del Programa Federal

de Construcción de Escuelas (CAPFCE), por citar algunas. Estos diseños institucionales, por su magnitud y complejidad, tienen el problema de que resulta muy difícil monitorear el cumplimiento de los objetivos asignados, tanto para el gobierno federal como para los beneficiarios potenciales. Los burócratas de estas agencias son quienes deciden en qué y dónde invertir, muchas veces siguiendo su propia conveniencia, y los beneficiarios potenciales no tienen manera de conocer si les correspondía o no recibir beneficios específicos, ni en qué cuantía. En particular, los beneficiarios potenciales no tienen manera de saber que tenían derecho a alguna asignación que no fue realizada. Bajo esquemas centrados en la autoorganización, como Pronasol, los beneficiarios potenciales solicitan directamente a la agencia algún beneficio específico. Una vez que el programa decide —con cualquier criterio, incluyendo los partidistas y electorales, como ya hemos visto— apoyar una solicitud específica, entonces los beneficiarios potenciales adquieren capacidad para vigilar el cumplimiento de la asignación. Los comités de solidaridad, en este esquema, tienen más capacidad para vigilar el gasto público que la que tendrían esos mismos ciudadanos individualmente bajo esquemas institucionales centralizados. Sin duda, ambas opciones presentan riesgos de pérdidas debidas a desviaciones de recursos hacia fines diversos de los establecidos, pero las pérdidas potenciales de un programa descentralizado como Pronasol deben de ser menores, porque, como el programa se basa en esquemas de demandas específicas, cada comité se halla en posibilidad de saber exactamente qué bien debe producirse y con qué costo. Y si el bien no llega, tienen más posibilidad de protestar.

Por lo tanto, nos parece que Pronasol es eficiente, pues, comparado con otras formas alternativas de programas políticos de gasto público, ofrece mejores posibilidades de monitoreo a los beneficiarios políticos del gasto y vínculos más directos a los beneficiarios del crédito político de las obras —es decir, al gobierno. En este sentido, insistimos en que la comparación del esquema de Pronasol con algún programa “apolítico” de gasto no sólo es poco realista sino, quizá, también errónea: esperar que los políticos no tomen en consideración los costos y beneficios electorales de sus actos es ingenuo, porque todo político enfrentado con restricciones electorales, en cualquier parte del mundo, tomará en cuenta los efectos de sus decisiones sobre su carrera. De hecho, la democracia funciona precisamente bajo esos supuestos. Desde este punto de vista, Pronasol representa un aumento de la sensibilidad electoral de la política federal, un aumento en el grado de “sensibilidad” (o *responsiveness*) de la política en México. Las elecciones en México continúan plagadas de problemas y de deficiencias que las alejan de las normas democráticas, pero no nos parece que los signos de mayor sensibilidad que se están

mostrando sean parte de ese problema. Por el contrario, el hecho de que el gobierno responda a las presiones electorales que resiente es una de las pocas buenas señales que se observan en el medio. Después de todo, Pronasol es una muestra de que a pesar de todas las trabas que se le oponen, cuando la gente protesta con el voto, el gobierno escucha.

Recibido en mayo de 1993

Revisado en noviembre de 1993

Correspondencia: Centro de Estudios Sociológicos/El Colegio de México, A.C./
Camino al Ajusco 20/Col. Pedregal de Sta. Teresa/C.P. 10740/México, D.F.

Bibliografía

- Ames, Barry (1987), *Political survival: Politicians and public policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Barajas Martínez, Gabriela (1992), "El Pronasol y sus contrastes", en *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, julio-agosto, p. 47.
- Conapo (1993): *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990. Primer informe técnico del proyecto: Desigualdad regional y marginación municipal en México*, México, Consejo Nacional de Población.
- Cox, Gary, Matthew McCubbins y Ted Sullivan (1984), "Policy choice as an electoral investment", en *Social Choice and Welfare*, vol. I, núm. 2, pp. 231-242.
- Crespo, José Antonio (1992), "El contexto político de las elecciones de 1991", en Alberto Aziz y Jacqueline Peschard (comps.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, Nueva York, Harper and Bros.
- Dresser, Denise (1991), *Neopopulist solutions to neoliberal problems: Mexico's National Solidarity Program*, La Jolla, California, Current Issue Brief, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Erbring, Lutz (1989), "Individuals writ large: an epilogue on the 'ecological fallacy'", en James A. Stimson (comp.), *Political analysis. An annual publication of the Methodology Section of the American Political Science Association*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, vol. I, pp. 235-269.
- González Tiburcio, Enrique (1992), "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", en *El Cotidiano*, núm. 49, julio-agosto, pp. 3-7.
- Heredia, Blanca (1992), *Making economic reform politically viable: The Mexican experience*, mimeografiado.
- Klesner, Joseph (1992), "Dealingment or realignment? Consequences of economic crisis and economic restructuring for the Mexican party system",

- ponencia presentada en el Seminario Internacional: Las Dimensiones Políticas del Ajuste Estructural, México, 15-16 de junio.
- Kramer, Gerald H. (1983), "The ecological fallacy revisited: Aggregate vs. Individual-Level Findings on Economics and Elections and Sociotropic Voting", *American Political Science Review*, vol. 79, núm. 1, pp. 92-111.
- Merino, Mauricio (1992), *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, Estudios Jurídicos y Políticos.
- Moguel, Julio (1992), "Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno", en *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, julio-agosto.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (1990), "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 52, núm. 4, pp. 229-262, octubre-diciembre.
- ____ (1993), "Electoral determinants and effects of Pronasol", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Johnathan Fox (comps.), *Transforming State-society relations in Mexico: The national solidarity strategy*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Olson, Mancur (1965), *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Nueva York, Schocken.
- Remmer, Karen L. (1993), "The political economy of elections in Latin America, 1980-1991", en *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 2, pp. 393-407.
- Robinson, W. S. (1950), "Ecological correlations and the behavior of individuals", *American Sociological Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 351-357.
- Tufte, Edward R. (1978), *Political control of the economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Zepeda (1991), "El Pronasol, la política y la pobreza (tejiendo en el telar de Penélope)", en *Memorias*, núm. 36, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero Socialista, octubre.