

Competencia Política y Gasto Social en México: ¿Quiénes son los Clientes?

Cristina Tapia Muro*
Universidad de Colima, Mexico

Leonardo Gatica Arreola
Universidad de Guadalajara, Mexico

Tapia Muro, Cristina and Leonardo Gatica Arreola (2014) "Political Competition and Social Spending in Mexico: Who are the Clients?"

ABSTRACT

Who are the voters who have benefited from a tactical distribution of budget of the political class? There is an important literature which seeks to explain the political criteria that underlies the distribution of the public spending. This article provides a study of the Mexican case. Specifically, a panel data model is estimated, providing evidence for the incidence of political criteria in the expansion of the "Oportunidades" social program during the period 2002-2010. The result of our model shows that political turnover and a high degree of political competition could partially explain the municipal assignments from "Oportunidades".

Key Words: clientelism, political turnover, political competition, social spending, pork barrel

INTRODUCCIÓN

¿Quiénes son los votantes beneficiados por una distribución táctica de recursos de la clase política? A pesar de que esta no es una pregunta nueva, no hay un consenso al respecto. Si bien la literatura reconoce ampliamente el uso de recursos públicos para la obtención de apoyo político mediante la construcción de redes o grupos de votantes (Bueno de Mesquita et al. 2003), los abordajes respecto al segmento del electorado

* Cristina Tapia Muro is professor of Political and Social Science at Universidad de Colima, México. Leonardo Gatica Arreola is professor of the Institute for Research in Public and Government Policy at the Universidad de Guadalajara, México. Direct correspondence to Cristina Tapia (Email: ctapia@uclm.mx).

que resulta predominantemente beneficiado en la búsqueda del soporte político han estado orientados por tres diferentes hipótesis: los votantes “duros” –entendiendo por esto aquellos electores militantes o simpatizantes constantes–, los votantes “indecisos”, o bien cualquiera de los resultados anteriores según los factores contextuales en los cuales se desenvuelva el proceso político. Los resultados de los trabajos tanto teóricos como empíricos ofrecen evidencia en diversas direcciones (Gibson y Calvo 2000; Ansolabehere y Snyder 2006; Johansson 2003; Case 2001; Khemani 2003).

En este contexto, el presente trabajo busca responder si existe evidencia de una distribución táctica de recursos orientada por criterios político-electorales. De forma concreta, se pretende establecer si factores de esta naturaleza inciden en la determinación de los lugares en los cuales se desarrollan las expansiones del padrón de beneficiarios del Programa “Oportunidades”. Asimismo, de resultar afirmativo, ¿a qué grupo de votantes se dirigen preferencialmente los apoyos de la clase política?

La hipótesis de investigación al respecto es que existe incidencia de criterios políticos en la asignación de recursos por concepto del programa “Oportunidades” a nivel municipal. Concretamente, se supone que se favorecen las expansiones del programa en aquellos territorios que no presentaron anteriormente una inclinación mayoritaria hacia el partido en el poder Federal. Trabajos como los de Heviá (2010) y Palma (2007) nos dan la pauta para pensar en un uso político del programa aún cuando los recursos se canalicen efectivamente a la población en situación de pobreza.

Para responder la pregunta referida se estima un modelo de panel utilizando como variable proxy de las expansiones del padrón, las entregas bimestrales por concepto de beneficios del Programa Oportunidades en 2,448 municipios desde el año 2002 hasta el 2010.

El problema que motiva este trabajo ha sido estudiado con anterioridad para el caso de México. Las investigaciones de esta índole han abordado tradicionalmente la cuestión de los determinantes políticos del gasto público centrándose en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), como se detallará en la revisión de literatura. Sin embargo, pese a que después de la implementación de PRONASOL han existido otros programas federales similares (“Progresá” y actualmente “Oportunidades”); tras la instauración del programa de “Blindaje electoral”¹ en el 2001 por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el número de trabajos

1 Medidas pertinentes para evitar el uso electoral de los programas sociales. Según Gómez-Álvarez (2009), este constituye uno de los principales ejemplos de candados encaminados a la protección de los programas sociales contra el clientelismo.

que aborda este tema ha disminuido significativamente. Esto parece deberse al supuesto de que la discrecionalidad ha desaparecido a partir de la especificación de reglas claras para la elección de los beneficiarios de los apoyos. En este sentido, una de las aportaciones de la presente investigación es que se enfoca en un programa² y periodo de tiempo poco analizados, avanzando así en la discusión del uso del gasto social como estrategia clientelar pese a los candados y blindajes implementados.

Sin embargo, a pesar de la reglamentación que existe para evitar el uso discrecional de los recursos del Programa Oportunidades es importante resaltar dos aspectos: en primer lugar, aunque se realizaron diversas acciones para garantizar la adecuada canalización de los recursos de los programas sociales (tales como la difusión de mensajes donde se señalaba que los beneficios no estaban vinculados de forma alguna con la filiación partidista), no es posible asegurar que, en un país con décadas de tradición clientelar, las personas efectivamente creyeran en la información al respecto difundida por el gobierno (Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni 2007, 235). Por otra parte, a pesar de que las transferencias de este programa no son sujetas a entrega discrecional, si existe la posibilidad de que las expansiones estén políticamente determinadas (Díaz-Cayeros et al. 2007, 243).

Esto último se debe a que las expansiones están sujetas a la intervención de los agentes de gobiernos municipales. De acuerdo con las Reglas de Operación (SEDESOL 2010), corresponde a los municipios nombrar un funcionario que realizará actividades de enlace con el mismo. Así, este colaborará en la identificación de zonas proclives a ampliar la cobertura de “Oportunidades”. Cabe destacar que dicha figura municipal tiene la posibilidad de acompañar al personal del programa en el levantamiento de la información de las familias para la selección de beneficiarios. Evidentemente esta posibilidad abre la puerta para que la población asocie los beneficios sociales del programa no solo con el gobierno federal sino también con el municipal.

De esta forma, a pesar de que presumiblemente los beneficios son determinados para familias que efectivamente se encuentran en situación de pobreza (mediante los criterios establecidos en las reglas de operación correspondientes) existe la posibilidad de que las expansiones en el padrón

2 Si bien el programa Oportunidades ha sido ampliamente estudiado, la mayoría de la literatura busca documentar su impacto en diferentes dimensiones. Son relativamente escasos los trabajos cuantitativos que buscan documentar su uso político; la mayor parte del trabajo relacionado en esta línea se ha hecho mediante metodologías cualitativas, recuperando las experiencias y significados que los beneficiarios atribuyen a la recepción del apoyo.

del programa consideren aspectos referentes a las preferencias políticas generalizadas en ciertos territorios; lo cual vuelve pertinente el análisis que aquí se presenta.

El documento se desarrolla como sigue: la siguiente sección presenta una revisión de la literatura más relevante en el tema. Posteriormente se abordan los antecedentes del Programa “Oportunidades” así como la estadística descriptiva que motiva la hipótesis de este trabajo. Un tercer apartado da razón de los datos empleados. Acto seguido se presenta el modelo estimado y se discuten los principales hallazgos. Por último, se enlistan las conclusiones correspondientes.

REVISIÓN DE LITERATURA

Parte del trabajo que se ha realizado para responder la pregunta inicial (¿cuál es el segmento electoral beneficiado por la clase política para obtener su apoyo?) corresponde a modelos formales donde predominan tres posturas básicas: la primera representada por Cox y McCubbins (1986) quienes aseguran que los beneficios serán entregados al grupo cercano del candidato, aquella parte del electorado que constituye su “voto duro”, con la finalidad de garantizar su fidelidad. Por otro lado, Lindbeck y Weilbull (1987) concluyen que el recurso se entregará a la proporción de votantes que están “indecisos” para, de esta forma, obtener su apoyo. Finalmente, autores como Dixit y Londregan (1996) señalan que dependiendo de las facilidades de los partidos para entregar transferencias a los grupos y la existencia de afinidades, pueden ocurrir cualquiera de los resultados anteriores.

También se ha buscado establecer la validez de los resultados formales empíricamente. Uno de los criterios que ha ordenado esta búsqueda se encuentra relacionado con la forma mediante la cual se canaliza el recurso público.

Díaz Cayeros y Magaloni (2003) señalan que en la búsqueda de soporte político que les ayude a permanecer en el poder, los partidos enfrentan tres opciones para canalizar el gasto público: i) por medio de bienes públicos, ii) mediante bienes tipo “club”³ –distribución tipo “pork barrel”– y iii) a través de transferencias o bienes de carácter privado distribuidos a partir de redes clientelares.⁴

3 Siguiendo a Kitschelt y Wilkinson (2007), por bienes tipo “club” entendemos aquellos que proveen beneficios para ciertos subgrupos de ciudadanos imponiendo costos sobre otros.

Evidentemente el gasto en bienes públicos puros no constituye una estrategia de distribución táctica de recursos, puesto que no existe ningún tipo de nexo o acuerdo —ya sea tácito o explícito— para obtener apoyo político a partir de la entrega. Asimismo, tampoco está orientado a partir de una lógica con criterios políticos dado que es un beneficio de carácter no rival y no excluyente.

Sin embargo, en cuanto los dos casos restantes existe un gran número de trabajos que abordan la cuestión del segmento de la población que es beneficiado por la clase política con la finalidad de permanecer en el poder.

Dentro de la gama de investigaciones que analizan la forma en que los intereses políticos influyen en la determinación de transferencias del gobierno central (ya sea concesiones, fondos, etc.) a las unidades territoriales (estados, provincias, condados, entre otros), es decir “pork barrel”, están los realizados por Barkan y Chege (1989), Gibson y Calvo (2000), Porto y Sanguinetti (2001), Miguel y Zaidi (2003), Arretche y Rodden (2004), Calvo y Murillo (2004) y Ansolabehere y Snyder (2006) quienes encuentran evidencia de una distribución que favorece a los partidarios afines al cuadro en el poder. En esta misma línea, Johansson (2003) y Arulampalam et al. (2009) concluyen un reparto cuyos beneficios se concentran primordialmente en los votantes indecisos. Finalmente, trabajos como los de Worthington y Dollery (1998), Schady (1999), Case (2001) y Khemani (2003) sostienen una postura intermedia argumentando que la distribución táctica no se concentra en un solo grupo en cuanto a preferencias políticas sino que beneficia tanto a voto duro como indeciso.

Para el caso de México, como se señaló anteriormente, los trabajos se han centrado más en la distribución estratégica del gasto mediante políticas de desarrollo social como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y posteriormente, PROGRESA.

La explicación de esto, es que las transferencias gubernamentales se encuentran reguladas a partir de fórmulas específicas señaladas en la Ley de Coordinación Fiscal. Dicho marco legal fue publicado por primera vez en el Diario Oficial de la Federación en 1978. La existencia de estas disposiciones ha generado que la discrecionalidad en este rubro se limite

4 Comúnmente la distribución discrecional de bienes tipo “club” se conoce como *pork barrel*, mientras que el clientelismo generalmente se observa como la entrega discrecional de bienes de carácter privado con recursos públicos. A pesar de esto, Kitschelt y Wilkinson (2007) señalan que pueden existir casos de clientelismo en donde los beneficios sean canalizados mediante bienes tipo “club”; o bien de política programática (no distribución táctica) mediante este mismo tipo de bienes. De esta forma, es importante remarcar que el tipo de bien no determinará el tipo de nexo o vínculo entre ciudadano-político.

a la forma en que los municipios distribuyen las transferencias al interior de ellos mismos.

Así, entre los trabajos que abordan las prácticas clientelares a partir del PRONASOL destacan Molinar y Weldon (1994), Bruhn (1996), Hiskey (1999) y Magaloni (2006). Las conclusiones obtenidas por cada uno de ellos han diferido según el nivel de agregación de los datos utilizados. Sin embargo, existe coincidencia en algunos trabajos de que los recursos de PRONASOL fueron canalizados a municipios en donde la oposición se mantenía “fuerte”, es decir, que los votantes *swinger* o indecisos fueron predominantemente beneficiados (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Trabajos sobre los nexos clientelares en México a partir del PRONASOL

Autor	Nivel de agregación de los datos	Periodo	Hallazgos
Molinar y Weldon (1994)	Estatal	1990	Recurso destinado a los votantes <i>swinger</i>
Bruhn (1996)	Estatal	1989 -1990	Sin conclusiones decisivas. Pese a ello, la variable vinculada con el voto “duro” es significativa
Hiskey (1999)	Municipal (237 municipios en Jalisco y Michoacán)	1990 -1995	Recurso destinado a los votantes “duros”
Magaloni (2006)	Municipal (2,400 municipios)	1989 -1994	Recurso destinado a los votantes <i>swinger</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de Magaloni (2006).

¿POR QUÉ ESTUDIAR EL PROGRAMA “OPORTUNIDADES?”

Antecedentes

Oportunidades es un programa federal del gobierno mexicano implementado con la finalidad de potencializar las capacidades de la población que vive en pobreza extrema a través del acceso a servicios de salud y mejores condiciones alimentarias. Sin embargo, esta política social no es nueva. Sus antecedentes se remontan hasta 1989 cuando

se puso en marcha el PRONASOL, mismo que continuó hasta 1994.

La siguiente política de esta naturaleza fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual dio inicio en el año de 1997 y continuó como tal hasta el 2000; donde al ganar la Presidencia de México el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) éste decide cambiar el nombre del programa por “Oportunidades”.

Es de señalar el programa social antes mencionado, representó desde su inicio uno de los tres pilares dentro de la estrategia gubernamental para la lucha contra la pobreza. A partir de este componente se buscó alcanzar el objetivo del mejoramiento del capital humano de los pobres (Levy 2006). Esta preponderancia se ha venido reflejando a lo largo de los años en las asignaciones presupuestarias, las cuales representan, según el año, entre un 1 y 2 por ciento del gasto programable federal (SEDESOL 2012).

Cabe destacar que al principio Progresá atendía solo zonas rurales. Posteriormente, en el 2001, el programa se extendió a áreas semiurbanas y para el año 2002, a áreas urbanas también (SEDESOL 2010a).

De esta manera, para el año 2005 el Programa Oportunidades había, prácticamente doblado la cobertura que tenía PROGRESA en 1999, incorporando también, a diferencia de su antecesor, hogares en pobreza dentro de las áreas urbanas y semi-urbanas (Díaz-Cayeros et al. 2007, 53). Según cifras de SEDESOL (2010), en sus inicios –1997– el programa beneficiaba aproximadamente 300 mil familias, mientras que para el año 2010 el número de hogares receptores se incrementó hasta alcanzar los 5.8 millones.

Asimismo, no solo las categorías de las áreas de atención se extendieron (de rural a semiurbana; y después también a urbana) sino que a través del tiempo se han agregado componentes a los rubros de beneficio que inicialmente se limitaban solo a educación y salud.

Otra de las grandes e importantes diferencias entre Oportunidades, PROGRESA y PRONASOL es el tipo de marco normativo que los regula. A partir del año 2001 la SEDESOL implementó un programa de “Blindaje Electoral” según el cual se toman las medidas pertinentes para evitar el uso electoral de los programas sociales. Se especificaron reglas claras para la elección de los beneficiarios de los apoyos, esto con la finalidad de que las transferencias sean entregadas solo a familias en condiciones de pobreza.

Sin embargo, a pesar del establecimiento de estas directrices, la evidencia encontrada respecto a especificaciones institucionales para normar la elección de municipios para la ampliación del padrón de beneficiarios

de este programa no es del todo clara como se explica a continuación:

- En las Reglas de operación correspondientes al 2002 únicamente se especificaban criterios de selección y procesos para la elección de las familias, no de las localidades donde se llevaría a cabo la selección de las mismas.
- A partir del 2009 se publican además de las reglas, lineamientos operativos en los que se señalan criterios para la selección de localidades. Estos últimos únicamente señalan que deben considerarse el índice de rezago social del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el índice de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y demás información estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y SEDESOL.

Es de resaltar que una limitación de estos criterios es que no se especifica la forma en que se priorizarán las localidades según la información mencionada anteriormente. Es decir, no se menciona, por ejemplo, la jerarquía a considerar entre los indicadores anteriores para elegir entre diversas localidades o bien algún tipo de cálculo a partir de la información de todos que arroje un solo puntaje a comparar entre las diferentes entidades territoriales; de forma que, resulte evidente e indiscutible el orden en el cual deben incorporarse a la lista de zonas beneficiarias del programa.

La Relación entre Aspectos Electorales y la Asignación de Recursos Públicos

Siguiendo los trabajos que han abordado el tema desde la perspectiva formal (Cox y McCubbins 1986; Lindbeck y Weillbull 1987 así como Dixit y Londregan 1996) se especificaron diversas variables de índole electoral con la finalidad de conocer si estas guardan relación alguna con la ampliación del padrón de beneficiarios del programa Oportunidades. Sin embargo, dadas las limitaciones existentes en la información –lo cual se explica detalladamente en la primera parte del cuarto apartado–, estas variables se vincularon con la asignación municipal per cápita por concepto de este programa social.

Al analizar estos datos, se encontró que la media de asignación per cápita municipal por concepto de Oportunidades durante el periodo 2002-2010 es mayor durante el año en el que se realizan las elecciones. Una hipótesis al respecto es que un periodo antes de las elecciones municipales se trata de atraer la atención del votante por este medio.

Después, durante el año electoral se trata de “satisfacer” al elector para finalmente, un periodo después “relajar” la estrategia (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Media de asignación per cápita municipal por concepto de Oportunidades según preferencias electorales (2002-2010)

t= año electoral municipal	Total de Municipios	Municipios Ganados por el PAN en t	Municipios Ganados por el PRI en t	Municipios Ganados por el PRD en t	Municipios Ganados por otros Partidos en t
<i>t-1</i>	\$ 688.51	\$ 668.94	\$ 683.39	\$ 741.04	\$ 696.06
<i>t</i>	\$ 712.69	\$ 699.83	\$ 709.78	\$ 743.27	\$ 722.97
<i>t+1</i>	\$ 669.49	\$ 616.62	\$ 684.49	\$ 736.81	\$ 627.08

Fuente: Estimaciones propias con datos de SEDESOL.

Ahora bien, al observar estos datos una de las ideas que pueden surgir es que en los casos relativos a un año antes de la elección y durante una parte del periodo en donde esta última se desarrolla, el partido político en el poder no sabe quién ganará la elección municipal. Sin embargo, a pesar de este aspecto existe una tendencia a canalizar sumas mayores antes de la elección, incrementarlas durante el año de la misma y reducirlas al periodo subsecuente, independientemente del partido político que resulte victorioso en la contienda municipal.

Otras variables relevantes son el margen de victoria electoral y la existencia de alternancia municipal. El primero nos indica el nivel de competencia que existió en la elección mientras que la segunda refiere un cambio de partido en el poder respecto al periodo inmediato.

En este sentido, los datos reflejan que cuando los municipios alternan y además tienen un margen de victoria “bajo”⁵ (es decir, existió una elección altamente competitiva), muestran una asignación media per cápita por concepto de Oportunidades superior a los casos en donde la competencia estaba prácticamente decidida desde antes de realizarse las elecciones a causa de la clara tendencia a favor de un candidato determinado (margen de victoria “alto”) y cuyo resultado electoral no derivó en alternancia alguna (ver Cuadro 3).

5 La referencia para catalogar los márgenes de victoria electoral fue el promedio de la muestra (11.72%). Así, se consideró un margen de victoria electoral “bajo” cuando este fuera menor a la media, y viceversa.

Cuadro 3. Media de asignación per cápita municipal por concepto de Oportunidades según alternancia y margen de victoria electoral (2002-2010)

		Alternancia	
		<i>Si</i>	<i>No</i>
Margen de victoria	<i>Alto</i>	\$ 749.52	\$ 645.30
	<i>Bajo</i>	\$ 818.31	\$ 666.32

Fuente: Estimaciones propias con datos de SEDESOL y CIDAC.

Finalmente, en relación a la asignación de recursos municipales por concepto de Oportunidades y el nivel de marginación de los territorios se observó que, si bien los municipios con índice de marginación catalogado como “alto” efectivamente reciben una media per cápita más elevada que el resto, dentro de estos mismos la cifra es mayor si se trata de territorios con un margen de victoria electoral bajo, es decir, con un nivel de competencia política significativo (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Media de asignación per cápita municipal por concepto de Oportunidades según nivel de marginación y margen de victoria electoral (2002-2010)

		Margen de victoria electoral		
		<i>General</i>	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>
Nivel de Marginación	<i>Alto</i>	\$ 1,147.78	\$ 1,115.67	\$ 1,148.60
	<i>Medio</i>	\$ 754.00	\$ 723.53	\$ 751.50
	<i>Bajo</i>	\$ 246.11	\$ 238.49	\$ 260.51

Fuente: Estimaciones propias con datos de SEDESOL y CIDAC.

Evidentemente los partidos no conocen información como el margen de victoria electoral sino hasta después de las elecciones, y programan sus asignaciones de recursos con anterioridad a estas. Sin embargo, a pesar de esto, es posible presumir que aunque no existe información electoral exacta en el momento de la asignación, si hay datos (como diversas encuestas pre-electorales) que les permiten tener información aproximada de los resultados de la contienda. Este aspecto es sumamente importante dado que los grupos políticos conocen de antemano aquellos territorios en donde enfrentan una fuerte competencia por el voto así como aquellos que están prácticamente ganados.

A partir de este supuesto y de la información presentada en esta sección, la hipótesis que orienta este trabajo es que los municipios que exhiben una conducta electoral colectiva que puede ser catalogada como *swinger* –es decir, competencias con márgenes de victoria reducidos y caracterizadas

por alternancias— representan un objetivo importante para los partidos políticos en cuanto a captación de votos. Esto de forma más marcada que los territorios que pueden identificarse de manera general como el “voto duro” de algún grupo político. Dicha situación a su vez se refleja en la canalización de recursos públicos a estas municipalidades por parte del partido en el poder a través de diversos mecanismos, para el caso de este trabajo, concretamente el Programa “Oportunidades” durante el periodo en estudio.

OPORTUNIDADES Y LA DISTRIBUCIÓN TÁCTICA DE RECURSOS: ESTIMACIONES PANEL

Datos

La base de datos elaborada es un panel desbalanceado que agrupa observaciones para 2,448 municipios de México durante el periodo 2002-2010. Este se compone por tres tipos de variables: características socioeconómicas, finanzas municipales y datos electorales.

La variable dependiente está constituida por las entregas municipales bimestrales por concepto de beneficios del Programa Oportunidades para el periodo 2002-2010, obtenidas del portal electrónico de la SEDESOL. Estas se agruparon para formar las observaciones anuales y se convirtieron a magnitudes reales en precios base 2010.

Se utilizó la variable referida anteriormente como proxy ante la carencia de información precisa referente a tiempos y magnitudes de las expansiones del padrón de beneficiarios del programa al momento de iniciar esta investigación. Aquí es pertinente resaltar que esto supone la principal limitación de este trabajo, puesto que si bien toda expansión deberá reflejarse en la asignación municipal per cápita necesariamente, no todo movimiento en esta es una expansión. Por lo cual los resultados obtenidos deberán valorarse a la luz de esta consideración.

Respecto a las características socioeconómicas, se consideró relevante calcular el logaritmo de la población, según los Censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e incluir también el índice de marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) re-escalado. Dado que ambos datos son de producción quinquenal y se contaba con las observaciones de 2000, 2005 y 2010, se realizaron interpolaciones lineales para los años no observados que

están dentro del periodo de tiempo de estudio.

Las variables correspondientes a finanzas municipales son básicamente dos: las transferencias federales (que agrupan los montos por concepto de aportaciones y de participaciones) y la recaudación propia (misma que agrupa pago de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora). Ambas provenientes del INEGI, traducidas a magnitudes reales base 2010 en logaritmos.

Finalmente, los datos electorales fueron tomados de la base disponible del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC) y corresponden a las elecciones municipales realizadas de 2002-2010. A partir de la información proporcionada por este organismo en materia de votos se construyeron las variables “alternancia” y “margen de victoria electoral”. Este último representa el porcentaje de diferencia entre la proporción de votos recibida por el ganador y el primer perdedor, respecto a los votos efectivos. Ambas variables se combinaron a través de un producto para formar una sola como se explicará más adelante.

Modelo Estimado y Resultados

Para estimar la incidencia de factores políticos en la asignación de beneficios sociales –concretamente de Oportunidades– se estimó el modelo siguiente:

$$AsigMunOp_{i,t} = \alpha + \beta_1 VSocioec_{i,t} + \beta_2 VPol?_{i,t-1} + \beta_3 D05 + \beta_4 D08 + \beta_5 D09 + \varepsilon_{i,t}$$

En donde la variable dependiente es la asignación municipal per cápita por concepto del programa antes mencionado. $VSocioec$ representa a las diversas variables socioeconómicas incluidas: índice de marginación (Img), índice de marginación elevado al cuadrado ($Img2$), recaudación municipal ($Recaud$) y transferencias federales a los municipios ($Transf$) –ambas en términos per cápita– y población municipal ($Poblac$). $VPolit$ es la variable de interés para el análisis. Se construyó a través de un cruce (producto) entre la dummy relativa a “alternancia” y el margen de victoria electoral bajo - es decir, menor que el de la media poblacional. De esta forma, esta variable caracteriza a los municipios con alta competencia política; aquellos que exhiben márgenes reducidos de victoria en las contiendas electorales y alternancia.

Nótese que la variable $VPolit$ se encuentra rezagada un periodo. La causa de esto es que tradicionalmente los modelos que abordan este tipo de tema se encuentran expuestos al problema de endogeneidad, es decir,

no es posible saber si el recurso se dio a partir de las preferencias electorales o bien las preferencias electorales se deben al recurso que fue entregado.

Al rezagar la variable relacionada con preferencias electorales un periodo se busca aminorar este problema dado que las asignaciones entregadas en tiempo t son especificadas en tiempo $t-1$ con la información electoral disponible en este momento ($t-1$). Esto permite que, a partir de la especificación temporal, no exista duda sobre que elemento influyó de manera inicial en el otro.

Finalmente, el modelo integra también tres variables dummy para el 2005, 2008 y 2009. Esta inclusión surge a partir de que, durante esos años, se incorporaron nuevos componentes de apoyo a Oportunidades. Cabe destacar que en los tres casos los nuevos rubros fueron regularizados en las Reglas de Operación del año siguiente, sin embargo, se entregaron a partir de los bimestres sexto, tercero y segundo de los años mencionados respectivamente.

Se eligió el modelo de efectos fijos sobre el de efectos aleatorios dado que los resultados de la prueba de Hausman indicaron que la diferencia entre los coeficientes era sistemática. También se detectó heterocedasticidad a partir de la prueba del test modificado de Wald, por lo que se corrió el modelo utilizando errores estándar robustos. Asimismo se estimó una versión alterna del modelo presentado anteriormente agregando como variable explicativa un rezago de la variable dependiente para controlar la correlación serial.⁶

Como puede observarse en la Cuadro 5, el índice de marginación resulta significativo y con relación positiva para explicar las asignaciones agregadas municipalmente de Oportunidades, tal como se esperaría de un programa diseñado para el alivio de la pobreza. Este mismo indicador elevado al cuadrado, se introdujo siguiendo el trabajo de Magaloni (2006), donde el objeto es la detección de una relación curvilínea con la variable dependiente que muestre la existencia de un sesgo urbano en el programa, es decir, si las comunidades de niveles de desarrollo medios reciben más recursos que aquellas con niveles más bajos. A partir de que esta variable resulta significativa y con signo negativo, podemos corroborar esta última idea.

6 Este proceso se consideró siguiendo el trabajo de Magaloni (2006).

Cuadro 5. Modelo de Panel con Efectos Fijos

Variable dependiente: <i>Logaritmo de la asignación municipal per cápita por Oportunidades</i>				
Variables independientes	Modelo 1		Modelo 2	
	Coefficiente	(Error Std. Robusto)	Coefficiente	(Error Std. Robusto)
$\dot{I}mg_t$	1.92116	(.8531526)**	1.984945	(.8154646)**
$\dot{I}mg_t^2$	-.1306352	(.0718591)*	-.1328648	(.0692554)*
Poblac _t	1.30862	(.2561183)***	1.125169	(.2587294)***
Transf _t	.4316722	(.0773305)***	.310475	(.0699019)***
Recaud _t	.0237023	(.0158355)	.0139443	(.0155701)
VPolít _{t-1}	1.248059	(.2906165)***	.9078186	(.2801816)***
Dummy 2005	.4328091	(.0301807)***	.537658	(.0337341)***
Dummy 2008	.4003718	(.0400728)***	.5166083	(.0407865)***
Dummy 2009	.1207396	(.0405598)***	.1167162	(.0344786)***
AsigMunpcOport _{t-1}	-	-	.162952	(.0364344)***
C	-16.2113	(3.188945)***	-14.77431	(3.159069)***
N	3326		3320	
No. Grupos	1866		1865	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: * Significativa al 10%, ** Significativa al 5%, *** Significativa al 1%.

La variable correspondiente a transferencias federales para los municipios resultó significativa con signo positivo, mientras que la recaudación municipal no. Esta información se incluyó como control en el modelo, con la hipótesis de que las transferencias podrían complementar los fondos canalizados a los municipios y que la recaudación podría jugar un papel inverso en cuanto a determinación de recursos para alivio de la pobreza.

En cuanto a los resultados de la variable de interés, encontramos que el margen de victoria y la alternancia resultan significativos de manera conjunta. Esta combinación nos permite pensar en la corroboración de los postulados teóricos de Lindbeck y Weibull (1987) puesto que nos muestran que, a mayor alternancia y menor margen de victoria, mayor recurso económico per cápita por concepto de Oportunidades. Estas dos características identificarían, como ya se ha señalado, a un municipio *swinger* o indeciso.

CONCLUSIONES

Al tratar de responder una pregunta como: ¿Quién es el cliente beneficiado por las transferencias gubernamentales actuales en México?, la evidencia empírica nos ofrece algunas luces que nos permiten no solo plantearnos nuevas interrogantes sino también formular nuevas respuestas e hipótesis sobre este fenómeno.

El principal hallazgo de este texto está vinculado con la contrastación empírica correspondiente al debate teórico que se ha presentado durante el documento: ¿votantes indecisos o “duros”?, ¿a quién busca canalizar los beneficios la clase política?. Existe evidencia para pensar que efectivamente un criterio político incide en la realización de expansiones del padrón y por ende en la canalización de más o menos recurso a las unidades territoriales según su afinidad política. Esta última resulta relevante en la medida en que exista la posibilidad de que se efectúe alternancia (tanto para ganar territorios gobernados por la oposición, como para retener los propios en donde la victoria es susceptible de ser alcanzada por un grupo diferente en un futuro).

Así, no estaríamos en presencia de una estrategia de asignación de beneficios preferencial a los municipios cuyo electorado es en su mayoría voto “duro” del partido en el Gobierno Federal, sino más bien, hacia los territorios cuya competencia política es más intensa y por ende resultan “incierto” electoralmente hablando, territorios *swinger*, independientemente de la yuxtaposición de los gobiernos, es decir que lo anterior no depende de que la filiación partidista del gobierno municipal corresponda con la del ejecutivo federal.

Esto constituye una colaboración a la corroboración empírica de los resultados del modelo formal de Lindbeck y Weibull (1987) en cuanto al caso especificado compete. Asimismo, es consistente con el modelo teórico planteado por Gatica y Soto (2010), el cual concluye que se canalizarán los recursos públicos a los proyectos sociales que puedan ofrecer mayor rentabilidad política.

REFERENCIAS

- Ansolabehere, S. y S. James(2006), "Party Control of State Government and the Distribution of Public Expenditures," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 108, No. 4, pp. 547-569.
- Arretche, M. y J. Rodden(2004), "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach," *Mimeo*, MIT.
- Arulampalam, W. et al.(2009), "Electoral Goals and Center-State Transfers: A Theoretical Model and Empirical Evidence from India," *Journal of Development Economics*, Vol. 88, No. 1.
- Barkan, J. y M. Chege(1989), "Descentralising the State: District Focus and the Politics of Reallocation in Kenya," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 27, No. 3, pp. 431-453.
- Bruhn, K.(1996), "Social Spending and Political Support: The 'Lessons' of the National Solidarity Program in Mexico," *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 2, pp. 151-177.
- Bueno de Mesquita, Bruce et al.(2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge: MIT Press.
- Calvo, E. y M. Murillo(2004), "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market," *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4, pp. 742-757.
- Case, A.(2001), "Election Goals and Income Redistribution: Recent Evidence from Albania," *European Economic Review*, Vol. 45, pp. 405-423.
- Cox, G. y M. McCubbins(1986), "Electoral Politics as a Redistributive Game," *Journal of Politics*, Vol. 48, pp. 370-389.
- Díaz-Cayeros, A. y B. Magaloni(2003), "The Politics of the Public Spending. Part I The Logic of the Vote Buying," *World Bank Development*, Report.
- Díaz-Cayeros, A., F. Estévez y B. Magaloni(2007), *Strategies of Vote Buying: Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico*, Mimeo: Stanford University.
- Dixit, A. y J. Londregan(1995), "Redistributive Politics and Economic Efficiency," *American Journal of Political Science*, Vol. 89, pp. 856-866.
- (1996), "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics," *Journal of Politics*, Vol. 58, pp. 1132-1155.
- Dresser, D.(1991), "Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems," Center for U.S. Mexican Studies University of California, San Diego.
- Gatica, L. y G. Soto(2010), "Burocracia y eficiencia en la provisión de bienes públicos: un modelo espacial de competencia política," *Lecturas de Economía*, Vol. 63, pp. 67-97.
- Gibson, E. y E. Calvo(2000), "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 3, pp. 32-55.
- Gómez-Álvarez, D.(2009), "La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales," en D.

- Gómez-Álvarez(coord.), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, México: ITESO.
- Heviá, F.(2010), “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa progresas/oportunidades en el sur de Veracruz,” *Desacatos*, Vol. 34, pp. 119-132.
- Hiskey, J.(1999), “Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico,” Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh.
- Johansson, E.(2003), “Intergovernmental Grants as a Tactical Instrument: Empirical Evidence from Swedish Municipalities,” *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp. 883-915.
- Khemani, S.(2003), “Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India,” World Bank Policy Research Working Paper 3016.
- Kitschelt, H. y S. Wilkinson(2007), “Citizen-politician Linkages: An Introduction,” in H. Kitschelt y S. Wilkinson(coords.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Larcinese, V., R. Leonzio y C. Testa(2006), “Allocating the US Federal Budget to the States: The Impact of the President,” *Journal of Politics*, Vol. 68, May, pp. 447-456.
- Lindbeck, A. y J. Weibull(1987), “Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition,” *Public Choice*, Vol. 52, pp. 273-297.
- Magaloni, B.(2006), *Voting For Autocracy: Hegemonic Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge: University Press.
- Miguel, E. y F. Zaidi(2003), “Do Politicians Reward their Supporters? Public Spending and Incumbency Advantage in Ghana,” ND. University of California at Berkeley.
- Molinar, J. y J. Weldon(1994), “Electoral Determinants of National Solidarity,” en Wayne Cornelius, Ann Craig, and Jonathan Fox(eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla: UCSD, Center for US-Mexican Studies.
- Palma, E.(2007), “Problemas para la construcción de ciudadanía: un análisis de los beneficiarios del programa de Oportunidades,” *PNUD México Serie ENAPP*, Documentos de trabajo.
- Persico, N., J. Rodríguez-Pueblita, y D. Silverman(2009), “Factions and Political Competition,” *Mimeo*, ND. NYU.
- Porto, A. y P. Sanguinetti(2001), “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina,” *Economics and Politics*, Vol. 13, pp. 237-256.
- Schady, N.(2000), “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (foncodes), 1991-1995,” *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2.
- Sedesol(2010), *Oportunidades, un programa de resultados*, Recuperado de: http://www.opportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/622/Oportunidades_un_programa_de_resultados_2010.pdf
- _____(2012), *Oportunidades, 15 años de resultados*, Recuperado de: http://www.opportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/622/Oportunidades_un_programa_de_resultados_2010.pdf

oportunidades.gob.mx/Portal/work/sites/Web/resources/ArchivoContent/2108/BAJA%20Oportunidades%2015%20anos%20de%20resultados.pdf

Worthington, A. y B. Dollery(1998), “The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia,” *Public Choice*, Vol. 94, p. 299.

Article Received: 2014.01.13
Revised: 2014.04.30
Accepted: 2014.05.01

APÉNDICE

Descripción de variables

Variable	Abreviación	Descripción
<i>Asignación total municipal per cápita por concepto de programa Oportunidades</i>	Ln_tot_real_pc	Unidad: pesos en magnitud real. Año base = 2010 Logaritmo natural
<i>Población</i>	Ln_poblac	Unidad: número de Habitantes Logaritmo natural
<i>Margen de Victoria</i>	Mg_vict	Porcentaje de diferencia entre la proporción de votos recibida por el ganador y el 1er. perdedor
<i>Recaudación Municipal per cápita</i>	Recaud_pc	Unidad: pesos en magnitud real. Año base = 2010 Logaritmo natural Agrupa pago de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora
<i>Transferencias Federales per cápita</i>	Transf_pc	Unidad: pesos en magnitud real. Año base = 2010 Logaritmo natural Agrupa participaciones y aportaciones federales
<i>Índice de Marginación</i>	Img	Índice de Marginación elaborado por CONAPO reescalado (+5)
<i>Índice de Marginación elevado al cuadrado</i>	Img2	Índice de Marginación elaborado por CONAPO reescalado (+5) y elevado al cuadrado
<i>Ciclos electorales federales</i>	Cic_fed06	1 = Observaciones del año 2006 0 = Cualquier otro caso
<i>Ciclos electorales estatales</i>	Cic_edo	1 = Año de elecciones estatales 0 = Cualquier otro caso
<i>Ciclos electorales municipales</i>	Cic_mun	1 = Año de elecciones municipales 0 = Cualquier otro caso
<i>Alternancia</i>	Alterna	1 = Cambio de partido político de un periodo a otro de gobierno municipal 0 = No hay cambio de partido de un periodo a otro de gobierno municipal

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Base de datos CIDAC, CONAPO y SEDESOL.