



## **PROGRAMAS SOCIALES Y ELECCIONES**

**Análisis de los programas de combate a la pobreza en  
contextos electorales durante la administración de Vicente Fox**

---

Alberto Serdán

**5**

## **PROGRAMAS SOCIALES Y ELECCIONES**

### **Análisis de los programas de combate a la pobreza en contextos electorales durante la administración de Vicente Fox**

Alberto Serdán

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Esta publicación forma parte de la serie: *Avances y retrocesos, una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006*

Coordinación de la serie: Helena Hofbauer y Verónica Zebadúa, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación Ford.

Diseño e impresión: Mono Comunicación S. A. de C. V.

© 2006 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C. P. 01090, México D. F.

Impreso en México

**Fundar, Centro de Análisis e Investigación**, es una asociación civil plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales.

El trabajo de Fundar parte de una concepción integral de los derechos humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la protección del medio ambiente. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Fundar se creó en enero de 1999 por un grupo de personas con trayectorias en diferentes disciplinas, con el objetivo de desarrollar mecanismos para la participación ciudadana, identificar modelos de acción que hayan tenido éxito en otros países y experimentar con nuevos modelos que puedan contribuir a resolver problemas sociales específicos.

Actualmente, Fundar trabaja a partir de cuatro grandes programas:

- Transparencia, presupuestos y políticas públicas,
- Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana,
- Monitoreo y vínculo con el Poder Legislativo y
- Fortalecimiento de capacidades ciudadanas

**[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)**



## Contenido

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Consideraciones al uso electoral de los programas sociales	11
2.1. Pobreza y dependencia	11
2.2. Características del clientelismo político	13
2.3. Lealtades e identificación: el papel de la mercadotecnia social	17
2.4. Variaciones presupuestarias en el contexto electoral	23
2.5. Opacidad de los programas sociales que permiten su uso electoral	28
3. El posible impacto del uso electoral de los programas sociales en el comportamiento del electorado	30
3.1. Relación entre marginación y el voto en las elecciones presidenciales de 2006	31
3.2. ¿Premio al desempeño gubernamental o manipulación política?	38
4. Conclusiones y recomendaciones	41
Anexos	44
Fuentes de información	51



## Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, presenta esta serie de cuadernos a manera de evaluación, a la vez crítica y propositiva, del sexenio que termina. Nuestro objetivo es intervenir en la cultura de la rendición de cuentas posicionándonos en un contexto muy particular, guiado por un entendimiento específico de la democracia que encauza las intenciones y el trabajo de nuestra organización desde sus comienzos.

Democracia es una forma de vida orientada por los conceptos de igualdad, unidad y bien común, pero también por la diferencia, la fragmentación y el desacuerdo. La democracia implica, en palabras del filósofo Cornelius Castoriadis, una continua autoinstitución conciente de la sociedad. En este sentido, la democracia persiste sólo si el desencuentro de opiniones y puntos de vista se mantiene vivo, si la discusión y la deliberación acerca de lo público y lo privado se incentiva activamente, si nuevas formas de organizarse, entenderse y orientarse se instituyen sin cesar.

Lo que queremos dejar en claro en nuestra labor es que la democracia no es sólo un sistema político-electoral en el que los partidos pierden y ganan elecciones de manera periódica. Más allá de esto, entender la democracia en un sentido más sustancial implica aprehenderla como una forma de organización social. Una organización social democrática integra normas de deliberación y arreglos institucionales justos y equitativos, nutridos por una amplia participación ciudadana.

La intención de esta serie de cuadernos surge precisamente de la necesidad de contar con una visión alternativa —una visión ciudadana, apartidista e independiente— de las políticas públicas, los presupuestos y la legislación instrumentadas durante la presidencia de Vicente Fox. La administración Fox tiene una gran importancia simbólica, al erigirse como el primer gobierno nacional de oposición surgido de una elección limpia y reconocida como legítima. Por esta razón, resulta vital la evaluación ciudadana de aquellos que temporalmente ocuparon espacios de poder. ¿Cómo se diseñó la política social? ¿Cuáles fueron las prioridades presupuestales? ¿Qué reformas institucionales se lograron —y malograron? Sólo mediante el cuestionamiento crítico e informado la sociedad mexicana será capaz de transformarse, acercándose un poco más hacia el elusivo ideal democrático. Sólo si los y las ciudadanos se conciben a sí

mismos como creadores y agentes de su propia sociedad podremos ser una comunidad verdaderamente autónoma, auto-crítica e inclusiva.

Si bien la colección se acota a los temas que Fundar ha trabajado paralelamente a lo largo de este sexenio, ofrece un abanico amplio de temas prioritarios para México. Este balance ofrece un mapeo crítico de las acciones emprendidas, los temas pendientes por discutir y aquello que fue ignorado —o no debidamente atendido— a lo largo de estos seis años. Los temas que tratamos en esta serie de cuadernos se ajustan a nuestro entendimiento de la democracia sustancial. Discuten problemas que aún no están fuertemente posicionados en la agenda de discusión pública, como la mortalidad materna, el combate al VIH/SIDA y la salud como un derecho, y temas que son ya ampliamente discutidos, como la transparencia, los ingresos petroleros, la seguridad pública y el gasto social. Lidian también con los diversos actores de la democracia: el Ejecutivo, el Legislativo y las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos.

A pesar de la diversidad temática, lo que une y da coherencia a esta colección es la intuición de que la participación ciudadana en la vigilancia certera del propio gobierno es un valor que siempre debe acompañar a las sociedades que se precien de ser democráticas. A través de los cuadernos quedan al descubierto tanto los aciertos y los logros, como los desatinos y retrocesos de la administración saliente. El sexenio que termina, en definitiva, es un sexenio en el que imperaron los claroscuros y que nos deja como herencia tanto acciones efectivas como oportunidades desaprovechadas.



## 1. Introducción

Este documento presenta una serie de reflexiones sobre el uso electoral de los programas sociales, la posible manera en que opera, su impacto en la ciudadanía y las razones por las cuales debe combatirse. El trabajo discute las razones del uso electoral de los programas sociales y ofrece evidencia empírica sobre tres aspectos fundamentales:

- i) Las condiciones preexistentes que favorecen el uso electoral de los programas sociales, como la dependencia de los pobres hacia los recursos públicos y una débil cultura democrática que promueve una visión utilitaria de su voto;
- ii) El modo de operación de este tipo de manipulación electoral a través de una mirada a los recursos presupuestarios que se modifican notablemente en los contextos electorales, el papel de los agentes políticos locales —herencia de la cultura y estructura clientelar de la segunda mitad del siglo XX mexicano—, la nueva modalidad de lealtad clientelar construida a través de la propaganda gubernamental y la personalización de los beneficios de los programas sociales alrededor de la figura presidencial; y
- iii) El posible impacto de los programas sociales en el comportamiento electoral a partir de una propuesta metodológica propia que toma en cuenta el incremento en el porcentaje de votación de los partidos en la elección presidencial de 2006 con respecto de la de 2000 y lo compara con la marginación y la presencia de los programas sociales en los municipios.

Este trabajo también discute los efectos sociales contraproducentes que tienen sobre los beneficiarios las medidas oficiales que se han instrumentado para evitar el uso electoral de los programas sociales, así como una serie de recomendaciones que se ofrecen como resultado de las reflexiones que procura este documento.

Nuestra premisa es que el uso electoral de los programas sociales es un atentado a la democracia, a la libertad y a la capacidad de elección de

los ciudadanos. Impacta negativamente en las políticas sociales que, bajo esta perspectiva, no cumplen con su propósito fundacional: la superación de la pobreza y el bienestar de las personas, privilegiando en su lugar la rentabilidad política inmediata y el aprovechamiento sin escrúpulos de la pobreza y de la necesidad de la gente.

## 2. Consideraciones al uso electoral de los programas sociales

### 2.1. Pobreza y dependencia

Una de las razones que pueden explicar la eficacia en el uso electoral de los programas sociales es la dependencia que, para sobrevivir, tienen los pobres hacia los recursos transferidos por estos programas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2005, las personas que tienen bajos ingresos monetarios dependen más de los subsidios, apoyos gubernamentales y otras transferencias (como las remesas del extranjero) para poder subsistir.<sup>1</sup>

De hecho, conforme disminuye el nivel de los ingresos, la dependencia hacia estas fuentes aumenta considerablemente. De esta manera, en 2005, en los hogares donde se perciben en total de 0 a 1 salario mínimo,<sup>2</sup> 4 de cada 10 pesos que ingresan provienen de subsidios gubernamentales y transferencias. Por su parte, en los hogares donde perciben de 4 a 5 salarios mínimos en total, sólo 1.3 pesos de cada 10 provienen de los subsidios. Finalmente, en los hogares que perciben por arriba de 8 salarios mínimos, poco menos de 1 peso proviene de transferencias (principalmente por concepto de pensiones).

Adicionalmente, esta dependencia varía aún entre los hogares que perciben menos de 1 salario mínimo pues, acorde con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), cerca de 19 millones de

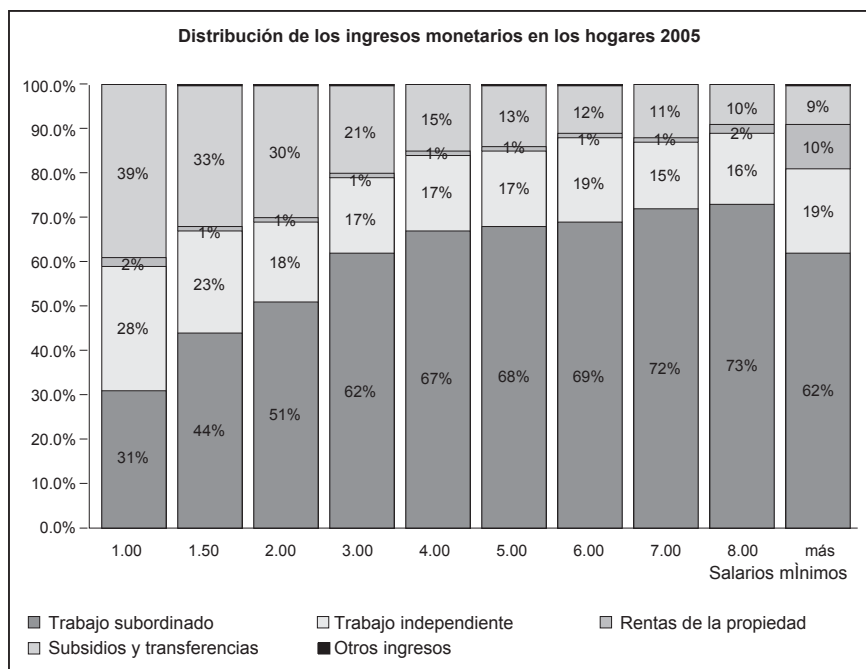
<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005*, México, octubre de 2006. Disponible en línea: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enigh/menu/default.asp> (consultado en octubre de 2006).

<sup>2</sup> Que es de 46.8 pesos para Zona "A" (2005). Acorde con el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), en 2004 la línea de la pobreza alimentaria en zonas urbanas fue de 24.7 pesos, la de pobreza de capacidades de 30.3 pesos y la de patrimonio de 49.6 pesos. Esto implica que las personas que ganan alrededor de un salario mínimo son consideradas pobres de patrimonio.

Las definiciones de pobreza acordadas por el Comité son: pobreza alimentaria, que incluye a los hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta básica de alimentos; pobreza de capacidades, que incluye a las familias que no pueden satisfacer otras necesidades básicas diferentes a las alimenticias, como educación y salud; y pobreza de patrimonio, que incluye a las familias que no satisfacen necesidades como vestido, calzado, vivienda, energía eléctrica y transporte público. Las líneas de pobreza establecidas por el CTMP para el ámbito rural son de 18.27 pesos diarios per cápita para la pobreza alimentaria, 21.7 para la pobreza de capacidades y 33.3 pesos para la pobreza de patrimonio. (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza 2002-2004*, México, 14 de junio de 2004. Disponible en línea: [http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c\\_116\\_2005.htm](http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_116_2005.htm), consultado en septiembre de 2006).

mexicanos viven con la mitad de un salario mínimo, lo que hace que la dependencia hacia la ayuda gubernamental aumente.<sup>3</sup> Por ejemplo, un hogar rural que percibe 1,096 pesos al bimestre (límite máximo en 2004 para ser considerado pobre alimentario) puede depender casi en su totalidad del programa Oportunidades, si recibiera el apoyo alimentario de ese programa (165 pesos al bimestre en 2004) y el apoyo máximo de beca educativa básica (845 pesos), sumando 1,010 pesos.

**Gráfica 1**



Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH 2005.

<sup>3</sup> Para 2005, el Coneval (instancia que suplió al CTMP) estima que 48 millones 895 mil 535 personas viven en pobreza (por debajo de un salario mínimo). De éstas, 25 millones 669 mil 769 personas viven en pobreza de capacidades y 18 millones 954 mil 241 viven en pobreza alimentaria (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Resultados de la medición de la Pobreza*, México, octubre de 2006. Disponible en línea: <http://www.coneval.gob.mx/Programas.html>, consultado en octubre de 2006).

Esta dependencia provoca también que las personas que reciben beneficios por parte de los programas sociales, vivan bajo el temor de que tales recursos les sean retirados, con lo que se agravaría su condición y su supervivencia se pondría en riesgo. Esta situación es un terreno fértil para la manipulación política, la compra y la coacción al voto.

## 2.2. Características del clientelismo político

La manipulación del voto es propicia cuando, además de lo ya mencionado, existe una débil cultura política entre los beneficiarios, así como una visión utilitaria del voto. La investigadora Gloria Labastida, en el *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*,<sup>4</sup> encontró datos reveladores en este sentido. En la encuesta que realizó para tal estudio,<sup>5</sup> casi la mitad de la población entrevistada (49 por ciento) considera que las elecciones “sirven de nada” y dan respuestas pragmáticas asociadas a los orígenes de un beneficio particular, como “se acuerdan de nosotros” (9 por ciento) o “nos trae algún beneficio o regalo” (8 por ciento). Treinta y dos por ciento considera que las elecciones sólo sirven para “elegir a los gobernantes”.<sup>6</sup> A su vez, al preguntarles si las elecciones les traen algún perjuicio, 3 por ciento de los entrevistados mencionaron, de nuevo, que el voto no sirve y 6 por ciento que las elecciones ya estaban decididas.<sup>7</sup> Finalmente, un abrumador 81 por ciento estuvo “de acuerdo” o “algo de acuerdo” con la

<sup>4</sup> El estudio *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* analizó el desempeño de cuatro programas sociales federales: Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa; el programa de Apoyo Alimentario; el programa de Adultos Mayores en Zonas Rurales, y Oportunidades durante las elecciones a gobernador en los estados de México, Veracruz, Tlaxcala y Nayarit en 2004 y 2005. La investigación fue coordinada académicamente por Fundar y participaron las empresas Probabilística y Berumen, El Colegio de México, así como el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Véase, Fundar (coord.), *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, Fundar, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/programassociales.htm> (Consultado en septiembre de 2006).

<sup>5</sup> La encuesta incluyó un estudio exploratorio en más de 30 grupos de enfoque, triadas y entrevistas a profundidad con beneficiarios y no beneficiarios de programas sociales; con esa base se elaboró un cuestionario sobre clientelismo y uso electoral de programas sociales, que se aplicó en 4,650 entrevistas efectivas “cara a cara” en cuatro estados, distribuidas de forma estratificada. 3,450 de esas entrevistas se realizaron con beneficiarios de los programas sociales seleccionados, que representan a un universo de 2,258,297 beneficiarios. Las 1,200 restantes fueron entrevistas de control a una población testigo de Liconsa, con personas no beneficiarias de programas sociales. La encuesta fue levantada entre septiembre y noviembre de 2005, en los estados de México, Veracruz, Tlaxcala y Nayarit. Véase, G. Labastida, “Encuesta”, en Fundar (coord.), *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, Fundar, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/2Encuesta.pdf>, (consultado en septiembre de 2006).

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 7–14.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 14–15.

frase: "en las campañas hay que sacar lo que se pueda de los candidatos porque después se olvidan de uno".

Bajo esta visión utilitaria del voto se entiende que los beneficiarios consideran su voto como una mercancía para intercambiar, en este caso, por bienes y servicios que son ofrecidos ya sea por el gobierno, en sus tres niveles, por los partidos, los candidatos y/o determinados grupos de poder locales (caciques, sindicatos o corporaciones, por ejemplo).

En este sentido, la encuesta referida construyó un marco de uso electoral de los programas sociales y encontró dos grupos o formas de explotación política de los programas sociales federales: *clientelismo*, que son las ofertas de bienes y servicios<sup>8</sup> y *uso político de beneficiarios*, que incluye una lista de ocho acciones para obtener el voto, que van desde una simple invitación hasta las amenazas de eliminar los beneficios con los que la persona cuenta.<sup>9</sup>

La encuesta encontró que 8 por ciento de las personas entrevistadas recibieron ofertas clientelares en cuatro elecciones estatales a gobernador entre 2004 y 2005 (Estado de México, Veracruz, Tlaxcala y Nayarit). La mayoría de esta población es beneficiaria de los programas sociales, al tiempo de que es la más pobre. Dentro de la lista de 18 ofertas, la inscripción a programas sociales es ya la segunda en importancia, sólo detrás de las despensas, y puede llegar a convertirse en la oferta más común, ya que representa casi 25 por ciento de las ofertas clientelares. Los programas que más se ofrecieron fueron Adultos Mayores, Becas, Seguro Popular, Madres Solteras y Oportunidades.<sup>10</sup> De hecho, entre la gente que recibió ofertas

<sup>8</sup> Para la encuesta se diseñó una lista de 18 bienes y servicios a partir del estudio exploratorio. Bienes: útiles escolares, colchones, despensas, bicicletas, máquinas de coser, dinero en efectivo y otros. Servicios: médicos, dentales, de óptica, seguros de vida y otros. Materiales de construcción: cemento, láminas para construcción, varillas, finacos y otros. Programas sociales: Oferta de incorporación a programas sociales (*Ibid.*, p. 8).

<sup>9</sup> Entre las amenazas están: 1) Solicitar que los beneficiarios asistan a algún evento político; 2) entrega de beneficios en asambleas políticas; 3) visitas de funcionarios o ejecutores del programa para solicitar el voto por algún partido; 4) amenaza a los beneficiarios con retirarles del programa si no apoyan a algún candidato o partido; 5) decirle a los beneficiarios que el programa es otorgado por algún partido político; 6) amenazas a los beneficiarios para que se incorporen a algún partido político; 7) amenazas a los beneficiarios porque simpatizan con algún partido y; 8) la incorporación de beneficiarios porque apoyaron a algún candidato o partido (*Ibid.*, p. 9).

<sup>10</sup> En el estudio cualitativo se detectaron algunas confusiones en los programas sociales por parte de la población, sea por falta de información sobre los programas o por la existencia de programas parecidos o con elementos comunes. Tal es el caso de los programas de Adultos Mayores y Madres Solteras.

de programas sociales, alrededor de 61 por ciento terminó inscrita en los programas una vez pasadas las elecciones. En Nayarit esta cifra se elevó a 79 por ciento.<sup>11</sup>

Acorde con la encuesta referida, estos actos clientelares buscan derivar en votos a partir de una serie de acciones que realizan promotores locales, tales como visitas a los hogares de los beneficiarios para recordarles el día de la elección, solicitudes de la fotocopia de la credencial de elector o de datos de la credencial, como el número de folio.<sup>12</sup> De hecho, hay una proporción significativa de la población que duda de la secrecía del voto, a partir de lo cual se generan mitos que son aprovechados por los promotores de las ofertas clientelares. Además, estas ofertas van acompañadas de invitaciones a reuniones políticas<sup>13</sup> e, inclusive, transporte a la casilla el día de la elección.

Asimismo, un aspecto fundamental para que los actos clientelares tengan los efectos deseados por los contendientes electorales es la clara identificación de la procedencia de los "beneficios" que acompañan a tales ofertas clientelares. Para el caso de los programas sociales, a estos actores les resulta fundamental vincular el beneficio a algún partido político o candidato, ya sea a través de los gobernantes, de sus discursos o de la difusión de sus actos. Por su parte, esta vinculación se acompaña de mensajes que amenazan tales beneficios si no se vota por el partido o candidato deseado por estos actores. Estas amenazas se asocian principalmente con el retiro de los apoyos gubernamentales o con la duda sobre la continuidad de los programas.

De esta manera, la acción de los promotores locales en la compra y coacción del voto es determinante. Tal y como lo detectó la encuesta, esta acción basa su eficacia en las relaciones de confianza y de clientelismo que establecen estos promotores con los beneficiarios de los programas sociales gubernamentales y con los pobres. Así, la confianza es resultado de una serie de interacciones en las que el beneficiario tiene una certeza razonable de que las promesas de los promotores se cumplirán, lo que

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>12</sup> Esto es relevante, ya que 8.6 por ciento de los entrevistados consideró que el voto no es secreto; 2.5 por ciento cree que en ciertos casos se puede votar con una fotocopia de la credencial de elector y casi 5 por ciento piensa que no votar puede traer problemas para realizar trámites (*Ibid.*, p. 17).

<sup>13</sup> Este hecho en particular fue documentado en Tultitlán, Estado de México, en la campaña de Felipe Calderón. Véase, D. Zavala, "Oportunidades: agua para el molino panista", *La Revista*, núm. 119, semana del 5 al 11 de junio de 2006, pp. 23-24.

implica "incrementar la vulnerabilidad (posibilidad de ser lastimado) frente a otra persona cuyo comportamiento no puede controlar, en una situación en la que el beneficio potencial es mucho menor que las pérdidas potenciales en las que se incurre si la otra persona abusa de la vulnerabilidad".<sup>14</sup> Para que esto se cumpla, es necesario creer que la otra persona no abusará de tal vulnerabilidad y que la relación que se establece rendirá beneficios tanto inmediatos como a largo plazo. Visto así, la desconfianza comienza a crecer cuando las pérdidas sobrepasan lo aceptable y las promesas dejan de cumplirse. A este fenómeno debemos añadir las relaciones de clientelismo, en las que las personas están en una posición de dependencia frente a terceros (en este caso, el gobierno) —a través de arreglos institucionales en los que aquellos que ostentan poder político proveen de recursos a sus 'clientes', es decir, los beneficiarios, a cambio de su lealtad y apoyo político y electoral, deferencias e incluso servicios.<sup>15</sup> De esta manera, las relaciones de confianza se fortalecen en la medida que los beneficiarios reciben efectivamente los recursos que les son prometidos y, a cambio, ellos dan su apoyo político y su voto, consolidándose así la relación clientelar.

La estructura priísta encajó perfectamente con este tipo de clientelismo que, desafortunadamente, ha sido reproducido en mayor o menor medida por el resto de los partidos.<sup>16</sup> Darle vida a las relaciones descritas implica la formación de promotores y una gran cantidad de recursos manejados discrecionalmente. Esta situación ha sido ampliamente documentada para el caso del PRI.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> D. Zand, *The Leadership Triad: Knowledge, Trust and Power*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 91.

<sup>15</sup> W. Canak; L. Swanson, *Modern Mexico*, Mc. Graw Hill, Boston, 1998, p. 32.

<sup>16</sup> En las elecciones internas del PRD, en el 2006, para elegir a sus candidatos a jefes delegacionales del Distrito Federal, diversos medios denunciaron prácticas clientelares, de compra y coacción al voto. (A. Cuenca y A. Martínez, "Denuncian entrega de despensas, Indagarán a precandidato a la Miguel Hidalgo", *El Universal*, 21 de enero de 2006; G. Romero, A. Bolaños, R. González, "Denuncias de entrega de despensas y reparto de agua para coaccionar el voto. Entre guerra de acusaciones, hoy la elección del PRD-DF. Tres delegaciones, bajo vigilancia especial", *La Jornada*, 21 de enero de 2006).

<sup>17</sup> En este sentido, archivos desclasificados del Departamento de Estado y de la Agencia Central de Inteligencia estadounidenses dan cuenta en sus reportes de la operación fraudulenta del régimen priísta. Véase, US Department of State, *Confidential Airgram: Election in Yucatan*, 25 de noviembre de 1969. Véase, también, J. Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en *World Politics*, 46 no. 2 (enero 1994), pp. 151-184; J. Molinar, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991; J. Molinar y J. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. A. Cornelius, et al. (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico*, University of California Press, San Diego, 1994; Alianza Cívica, "La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994", *Perfil de La Jornada*, 20 de septiembre de 1994.



### 2.3. Lealtades e identificación: el papel de la mercadotecnia social

Como se argumentará a continuación, puede considerarse que al asumir Vicente Fox la presidencia en el año 2000, una de sus tareas fue erradicar la estructura clientelar y la cultura política paternalista, por dos razones: primero, la aceptación de que tales prácticas son un atentado a la democracia y, segundo, la convicción de que para mantener el poder, era indispensable dismantelar esa estructura.

Son notables los esfuerzos gubernamentales que se hicieron en este sentido. Por ejemplo, se establecieron "reglas de operación" para todos los programas sociales federales, en las que se enfatizó el carácter apartidista de los beneficios; se instrumentaron mecanismos rigurosos para la entrega de dinero, en los que ya no participaban los promotores locales, transfiriendo estas tareas al Servicio Postal Mexicano, al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) o a la banca privada; se instrumentó el principio de focalización hacia los más pobres para la distribución de los recursos, de manera que serían criterios técnicos y no políticos los que determinarían la selección de beneficiarios. De esta forma, los líderes locales tradicionales, que a lo largo del tiempo acumularon bienes al amparo del poder político, quedaron fuera de los beneficios de los programas. También se crearon procesos de "recertificación" en los que, transcurridos un determinado número de años, los beneficiarios se someten a la verificación de su condición de pobres para continuar recibiendo los beneficios; además, se creó una nueva estructura de promotores en la que participaron solamente los beneficiarios, dejando a un lado a los liderazgos anteriores e impidiéndoles la militancia partidista. Finalmente, la Ley General de Desarrollo Social, creada en 2004, puso candados para evitar el uso electoral de los programas y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental delineó requerimientos de información que facilitarían el monitoreo de las acciones sociales del gobierno.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Véase, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002; Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004 (en particular el artículo 28). Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero del 2006. Programa de Empleo Temporal, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero del 2006. Para un análisis más detallado de las acciones gubernamentales de blindaje electoral, véase, R. Domínguez, "La política de transparencia y legalidad en la operación de los programas sociales a cargo de Sedesol y la prevención del delito electoral", en *Fepade Difunde*, núm. 10, vol. 1, 2006, pp. 29–50.

No obstante, el nuevo gobierno no dejó de acariciar la idea de beneficiarse políticamente de los programas sociales. Conocedores de la dificultad —e imposibilidad en algunos casos— para sustituir la estructura priísta por una nueva, la Presidencia de la República, en contraposición a los esfuerzos realizados en los mandos operativos de los programas sociales para evitar su uso electoral, montó una agresiva campaña mediática que asoció los beneficios de los programas sociales con el gobierno federal y con la figura del presidente Vicente Fox en particular.

En el “Manual para el ordenamiento de las herramientas de comunicación. Fortaleciendo la identidad del Gobierno Federal”, elaborado por la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República, se establecieron lineamientos muy precisos para la asociación de la estrategia gubernamental para el combate a la pobreza, *Estrategia Contigo*, con la imagen del gobierno federal.<sup>19</sup> Asimismo, se difundieron

---

Sin embargo, es importante destacar que no todos los programas sociales federales tuvieron la misma dedicación para instrumentar, en la práctica, las medidas que evitaran su uso electoral. En un extremo positivo se tiene al programa Oportunidades, con un trabajo serio en todas las áreas señaladas; en el negativo, el programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa. Por ejemplo, acorde con la encuesta del *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, los beneficiarios de Liconsa tienen 40 por ciento más probabilidades de recibir ofertas clientelares que las personas no beneficiarias, aún viviendo en la misma zona. Véase, Fundar, *op. cit.* y G. Labastida, *op. cit.*

<sup>19</sup> “Existen varios medios y canales a través de los cuales se puede hacer llegar el mensaje al público objetivo. Su correcta elección y uso nos ayudará a hacer más eficiente la transmisión del mensaje. Los medios a seleccionar deben garantizar que nuestro mensaje llegará a nuestro público objetivo; es decir, el medio y el mensaje deben estar dirigidos al mismo público, considerando los siguientes factores: ubicación geográfica, edad, género, nivel socioeconómico, intereses y gustos, etc. Asimismo, el alcance y penetración del medio serán factores determinantes para su selección [...] Es importante resaltar que existe una relación directa entre el público objetivo, y los medios y canales que se eligen para difundir un mensaje. Esto redundará en un mayor impacto en la comunicación y, por lo tanto, en una respuesta más asertiva [...] Contigo es la Estrategia Rectora de la Política Social de la presente administración y sus acciones representan un fuerte compromiso con el pueblo de México. Su identidad gráfica es fresca, de fuerte contenido emocional y de fácil recordación. Por su importancia estratégica y para lograr un buen posicionamiento, se ha determinado que Contigo tendrá el papel de emisor adjunto único y, por lo tanto, su identificación acompañará a la del emisor. Este es el único caso en el que habrá dos identificaciones gráficas (dos logotipos) en un mensaje”. (Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República, *Manual para el ordenamiento de las herramientas de comunicación. Fortaleciendo la identidad del Gobierno Federal*, Presidencia de la República México, 2002, p. 10 y 23. Disponible en línea:

[http://manual.presidencia.gob.mx/pc/MOHC\\_pc.pdf](http://manual.presidencia.gob.mx/pc/MOHC_pc.pdf), consultado en septiembre de 2006).

“La imagen institucional de Contigo se utilizará en cualquier medio de comunicación masiva directa, en medios impresos, en los cierres de los anuncios para televisión y en cualquier otro medio electrónico en el que aparezca, incluyendo Internet. Se aplicará acompañada de la imagen institucional del Gobierno de la República —o de alguna(s) Secretaría(s) de Estado—, conservando siempre las proporciones indicadas y respetando los espacios predeterminados para cada uno. La proporción de la imagen institucional del Gobierno de la República —o de alguna(s) Secretaría(s) de Estado—, con la imagen gráfica de Contigo, será exactamente igual,

frases que asociaron el nombre del principal programa social del sexenio, Oportunidades, con el gobierno de Fox.<sup>20</sup>

Tales esfuerzos tuvieron su recompensa en cuanto a la identificación de los programas sociales estratégicos con el gobierno federal. Un estudio elaborado en agosto de 2005 (un año antes de las elecciones presidenciales) por la casa encuestadora Ipsos-Bimsa, denominado "Encuesta nacional: programas sociales del gobierno federal y del D. F.", describió que ocho de cada diez mexicanos conocía los programas Oportunidades y Seguro Popular y casi seis de cada diez asociaban ambos programas sociales con el gobierno federal.<sup>21</sup> Una pregunta de esta encuesta señala "Y si efectivamente el año próximo se pusiera en marcha un programa de pensiones para adultos mayores a nivel nacional [sic], su opinión sobre el Presidente Fox ¿mejoraría, seguiría igual o empeoraría?" a lo que 39 por ciento de los perredistas respondió que mejoraría y 72 por ciento de los panistas, 50 por ciento de los priistas y 46 por ciento de los independientes opinaron igual.<sup>22</sup>

---

tomada de la base y la parte superior de ambas imágenes, para que tengan el mismo tamaño e importancia, ocupando siempre la imagen gráfica de Contigo el lado derecho" (Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República, *Contigo es posible. Manual de identidad gráfica*. Presidencia de la República, México, 2005, p. 6. Disponible en línea: [http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/Manual\\_Contigo\\_2005.pdf](http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/Manual_Contigo_2005.pdf) y <http://www.sedesol.gob.mx/comunicacion/logotipos/ManualContigo.pps> (consultados en septiembre de 2006).

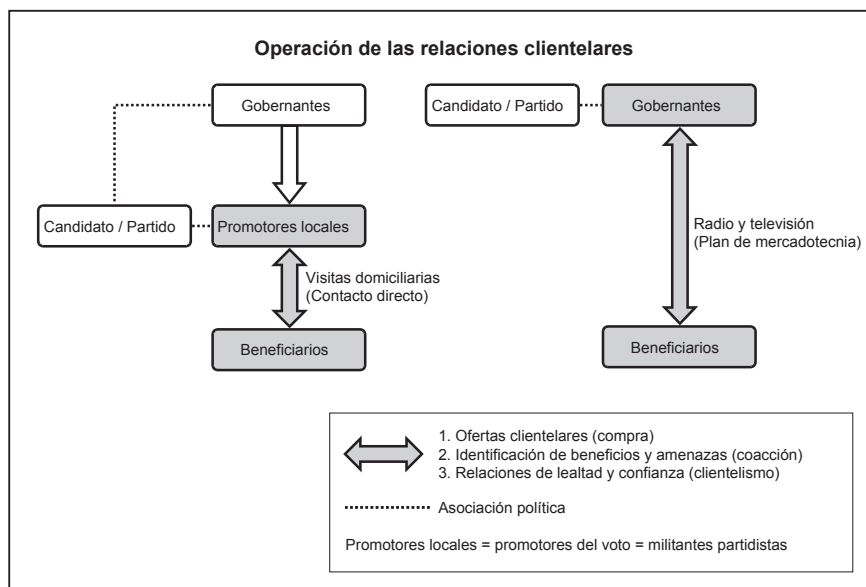
<sup>20</sup> Tales son los casos de: "Con *Oportunidades* para que vivas mejor, el gobierno del cambio cumple" o "Construyendo un México fuerte, con *Oportunidades* para todos" que cerraron todos los anuncios del gobierno en el año previo a las elecciones de 2006; a su vez, éstos anuncios abrieron con la frase "Durante el gobierno del presidente Vicente Fox..." (Véase Anexo 1). Al respecto, en el manual de imagen de la *Estrategia Contigo* se establece: "La nueva frase cierre que utilizarán todas las dependencias y entidades que hasta ahora cerraban sus mensajes con la frase Contigo es Posible, será: Con oportunidades para que vivas mejor... El Gobierno del Cambio Cumple. (*Ibid.*, p. 9-11, 23). En un monitoreo de Fundar, se contabilizaron 14 anuncios televisivos y de radio que contenían esta última frase.

<sup>21</sup> Esto es particularmente sorprendente dado la multitud de programas sociales que existen en las tres instancias de gobierno, así como lo reciente de los programas: *Oportunidades* obtuvo ese nombre en 2002 y el *Seguro Popular* se creó en 2004. Véase, Ipsos-Bimsa, *Encuesta nacional: programas sociales del gobierno federal y del DF*, Encuesta cara a cara levantado del 18 al 23 de agosto de 2005. Disponible en línea: <http://201.134.253.22/eope/para%20pdf/050920PSEM.pdf> (Consultado en octubre de 2006). A la fecha se desconoce quién patrocinó este estudio (solicitud al IFAI No. 0002000067206).

<sup>22</sup> La misma encuesta señala además que 43 por ciento de la población opina que el objetivo principal de los programas sociales solamente es obtener votos, 32 por ciento consideró que el objetivo es mejorar las condiciones de la población y 19 por ciento consideró que los programas sociales persiguen ambos objetivos. Es decir, 6 de cada 10 mexicanos asocian los programas sociales con algún tipo de rentabilidad política (Ipsos-Bimsa, *op. cit.* p. 11).

No es gratuito, entonces, que el gobierno de la República concentrara sus esfuerzos en la promoción de los programas sociales a través de los medios masivos de comunicación. De hecho, en el primer semestre de 2006, justo antes de las elecciones presidenciales, la Secretaría de Desarrollo Social quintuplicó su gasto en comunicación social respecto del mismo periodo del año anterior.<sup>23</sup> Esquemáticamente, como puede observarse en el Diagrama 1, el gobierno actual agregó al marco tradicional de relaciones clientelares y de patronazgo caracterizadas por un contacto directo entre los promotores y los beneficiarios, otro que mantuvo una relación de mensajes directos con los beneficiarios a través de los medios masivos de comunicación.

Diagrama 1



<sup>23</sup> Véase, A. Talamantes, "Quintuplica la Sedesol su publicidad en 2006", *Reforma*, 2 de agosto de 2006.

En este documento se resaltó ya la importancia de la confianza en las relaciones clientelares. No escapa a la vista que, acorde con la empresa Consulta Mitofsky, la radio y la televisión se sitúan en el cuarto lugar en nivel de confianza entre la población, sólo por debajo de las universidades, el Ejército y la Iglesia; y muy por arriba de los partidos políticos, los sindicatos, los diputados y senadores. A su vez, la *Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2005* confirmó que la televisión es la principal fuente de información política para los mexicanos, pues 6 de cada 10 mexicanos la usan como referente; esto contrasta fuertemente con el hecho de que tan sólo 2 de cada 10 mexicanos prefieran la radio y sólo 1 de cada 10 prefiera los periódicos.<sup>24</sup>

Esta nueva forma de relación clientelar y de patronazgo se refuerza con una alineación de los discursos y estrategias mediáticas del candidato del partido en el gobierno con el discurso ya descrito del gobierno federal, al tiempo de una coordinación con las giras presidenciales.<sup>25</sup> De esta manera, el 14 de marzo de 2006, durante la segunda etapa de la campaña de Felipe Calderón Hinojosa, entonces candidato del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia, se determinó como frase principal de campaña "Para que vivamos mejor" que se alinea con la frase gubernamental "Con oportunidades para que vivas mejor...El Gobierno del Cambio Cumple" (Anexo 1). Más aún, acorde con la página electrónica de su campaña, se detectó también que en 221 diferentes discursos y entrevistas ofrecidas como candidato, usó la palabra "Oportunidades" por encima de otras palabras como "empleo" (que fue uno de sus lemas de campaña), o "legalidad" (tabla 1).

---

<sup>24</sup> Consulta Mitofsky, *Índice de confianza en instituciones agosto 2006*, México. Disponible en línea: [http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/12\\_mexicanos\\_pdf/mxc\\_NA20060820\\_ConfianzaInstituciones.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060820_ConfianzaInstituciones.pdf) (Consultado en septiembre de 2006). Véase también, Secretaría de Gobernación, *Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, Segob, México, 2006, p. 5 (disponible en línea en: [www.gobernacion.gob.mx/encup](http://www.gobernacion.gob.mx/encup), consultado en octubre de 2006).

<sup>25</sup> Este aspecto de las giras fue documentado por diversos medios. Véase, D. Zavala, *op. cit.* y A. Delgado "Complicidad electoral", *Proceso*, núm. 1535, semana del 2 de abril de 2006, pp. 22-25.

**Tabla 1**  
**Número de discursos, entrevistas y conferencias de Felipe Calderón Hinojosa durante 2006 en las que menciona palabras clave**

Lugar	Palabra	No. de discursos, entrevistas y conferencias en las que fue mencionada
1	Transparencia	530
2	<b>Oportunidades</b>	<b>221</b>
3	Empleo	212
4	Seguridad	207
5	Educación	197
6	Salud	175
7	Seguro Popular	93
8	Legalidad	93

Fuente: Monitoreo de Fundar con datos de [www.felipe-calderon.org.mx](http://www.felipe-calderon.org.mx)

Al mismo tiempo, la campaña panista puso al aire diversos anuncios en radio y televisión en los que advertía del riesgo y peligro que significaba votar por el candidato opositor. Estos mensajes se reforzaron con anuncios hechos por la Presidencia de la República en los que se invitaba a "seguir por el mismo camino", a la vez que se publicitaban los logros de los programas sociales del gobierno (Anexo 2).<sup>26</sup>

Finalmente, la participación de la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, como coordinadora de la campaña de Felipe Calderón a partir del 9 de enero de 2006, desató una gran variedad de cuestionamientos por parte de diversos actores políticos y líderes de opinión, señalando la posible manipulación de los padrones de beneficiarios de

<sup>26</sup> Los anuncios referidos fueron considerados como una intervención indebida del presidente Vicente Fox en la campaña electoral, tanto por el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Trife). Véase, Congreso de la Unión, Controversia constitucional 38/2006 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2006; SCJN, *Sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 3 de abril de 2006*, Poder Judicial de la Federación, México, 2006; TRIFE, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo*, Poder Judicial de la Federación, México, 5 de septiembre de 2006, pp. 158-202.

Para un análisis exhaustivo del papel de los medios en las elecciones de 2006, Véase R. Trejo Delabre, *Mediocracia en las elecciones: Las campañas presidenciales mexicanas de 2006 y los medios de comunicación. Elementos para un balance*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, Septiembre de 2006.

los programas sociales a favor de este candidato.<sup>27</sup> El periodista Álvaro Delgado tuvo acceso y documentó una estrategia interna de la campaña panista, que sugería una “sinergia” con la población beneficiaria de los programas sociales y con el gobierno federal. En el documento interno se apunta: “Aliadas de Oportunidades: Esta herramienta permite la identificación de beneficiarias aliadas por localidad y sección electoral. Para el municipio de Toluca se cuenta con mil aliadas azules, que deberán apoyar la movilización para el próximo proceso electoral”.<sup>28</sup>

#### 2.4. Variaciones presupuestarias en el contexto electoral<sup>29</sup>

Teniendo en cuenta el uso electoral de los programas sociales desde la perspectiva del contacto directo y las relaciones clientelares entre los promotores locales y los beneficiarios de los programas sociales, legisladores y funcionarios crearon medidas en el ámbito presupuestario para contrarrestar esta posibilidad. Dos medidas destacaron durante el sexenio: el establecimiento de normas que interrumpen la entrega de recursos a los beneficiarios 30 días antes de las elecciones, sean federales o estatales, y el impedimento para incorporar nuevas familias a Oportunidades durante el año electoral de 2003, a petición del Congreso de la Unión.<sup>30</sup>

Conviene detenerse en esto. La consecuencia de estas acciones es que dan elementos nuevos para la manipulación, especialmente cuando a los beneficiarios se les ocultan las razones de los atrasos y adelantos, creando un terreno que fácilmente es aprovechado por los promotores locales para amenazar y amedrentar con el retiro de los beneficios. No sólo eso: tales decisiones de “blindaje electoral” arrebatan la posibilidad de miles de personas pobres de recibir los beneficios de los programas. En el caso de Oportunidades, el *Monitoreo de programas sociales en*

<sup>27</sup> Véase, A. Muñoz y E. Méndez, “Entrevista Josefina Vázquez Mota, secretaria saliente de desarrollo social. Debemos construir acuerdos para la gobernabilidad”, *La Jornada*, 9 de enero de 2006. C. Herrera, “Descarta Vázquez Mota que la inclusión al equipo de Calderón la distancie de Fox. Sobre las críticas de PRI y PRD, insiste en que los programas del sector social están blindados”, *La Jornada*, 10 de enero de 2006.

<sup>28</sup> A. Delgado, *op. cit.* p. 24.

<sup>29</sup> Para un análisis detallado de los marcos teóricos alrededor de la relación entre los ciclos electorales y los presupuestos, véase, F. Somuano (coord.), “Análisis de la vinculación del gasto de programas sociales con variables electorales”, en Fundar (coord.), *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, *op. cit.*, pp. 3–5. K. Pirker y G. Lara, “Estudio Presupuestario”, en *ibid.*

<sup>30</sup> A. Serdán, “Análisis estadístico”, en *ibid.*, pp. 58–59.

contextos electorales evidenció que la medida de suspender en 2003 la incorporación a los programas, tuvo consecuencias considerables para los pobres: familias que no formaban parte del programa —pero que lo necesitaban— no pudieran incorporarse desde el quinto bimestre de 2002, sino hasta el quinto bimestre de 2004. Es decir, perdieron dos años completos.<sup>31</sup>

Como se señala en el *Monitoreo*,

Desde una perspectiva social, este puede ser quizás, uno de los costos más altos de la democracia mexicana. Al tener que prevenir que la política social, especialmente los programas dirigidos a quienes están en situación extrema de vulnerabilidad y exclusión, sea utilizada con propósitos electorales, miles de familias retrasan sus posibilidades de alimentación, educación y salud. Para el país, el costo social es altísimo. [Esto] lleva a la reflexión de que las campañas, al ser muy largas, invariablemente coincidirán con los procesos de la política social (por lo menos en dos de los seis años de un gobierno). Los costos sociales de interrumpir los programas para evitar su uso electoral pueden ser muy altos y estas interrupciones se derivan de la desconfianza y la fragilidad institucional promovida por todos los actores políticos que exigen, a su vez, el establecimiento de candados a los programas sociales. La interrupción de los programas sociales es uno de estos candados para evitar la manipulación política [...] Y uno muy costoso socialmente hablando: se saca la operación de los programas sociales de una lógica social, dominada por las necesidades sociales, y se inserta en una lógica política, dominada por los ciclos electorales.<sup>32</sup>

A pesar de tales medidas, el *Monitoreo* demostró que hubo variaciones en la incorporación de beneficiarios y en el presupuesto, variación que coincidió con los ciclos electorales estudiados. Por ejemplo, durante las elecciones

---

<sup>31</sup> Razones técnico-operativas obligan a Oportunidades a incorporar familias durante el quinto bimestre de cada año, pues es la época del año en que los niños entran a la escuela, hay mayor retención de beneficiarios y pueden establecerse mejor los términos de corresponsabilidad, así como acompañar el ciclo escolar completo de un becado (*Ibid.* pp. 19–23).

<sup>32</sup> *Ibid.* pp. 23–24.



del estado de México en 2005, el programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa aumentó 7.6 por ciento por arriba del promedio nacional respecto del año anterior; el programa de Apoyo Alimentario creció 80.9 por ciento y Oportunidades creció 13.1 por ciento por arriba del promedio nacional. En Veracruz en 2004, el programa Oportunidades creció en los dos bimestres previos a la elección de gobernador —septiembre de 2004— 4.5 y 4.7 por ciento por arriba del promedio nacional, y respecto del mismo periodo del año anterior. Mientras, en el resto de los bimestres del año previo a la elección las variaciones fluctuaron entre -1.5 por ciento y -0.3 por ciento. En Nayarit, el programa de Liconsa creció 8 por ciento por arriba del promedio nacional. En Tlaxcala y Veracruz, durante las elecciones de gobernador en 2004 el programa de Adultos Mayores creció por arriba del promedio nacional (60 y 7 por ciento, respectivamente).<sup>33</sup>

Las elecciones de 2006 repitieron el patrón observado en los estados, pero con variaciones importantes. Acorde con los informes trimestrales entregados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ante el Congreso de la Unión, en 2006 el presupuesto total del capítulo 4000 de Subsidios y transferencias de los programas de combate a la pobreza aumentó sólo 2.5 por ciento anual en términos reales respecto del año anterior.<sup>34</sup> Sin embargo, al observar estas variaciones desde la perspectiva trimestral se evidencian cambios notables. En el periodo enero a junio de 2006, el presupuesto ejercido de los subsidios y transferencias gubernamentales aumentó 56 por ciento respecto del mismo periodo del año anterior. Tan sólo de abril a junio de 2006, se observó un incremento de 87 por ciento en el presupuesto ejercido respecto del periodo de enero a marzo del mismo año, al pasar de 3,849 millones de pesos constantes a 7,189 millones de pesos constantes. Esto totaliza 11,038 millones de pesos, cantidad que contrasta con los 7 mil millones del 1er semestre de 2005, una diferencia de 3,973 millones de pesos constantes.<sup>35</sup>

Al revisar los incrementos en el presupuesto ejercido de cada uno de los programas también se encuentran diferencias sobresalientes. El programa

<sup>33</sup> *Ibid.* pp. 53–84.

<sup>34</sup> Todas las cifras y variaciones se presentan en pesos constantes de 2006.

<sup>35</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Informe trimestral*, Sedesol, México, 2005 y 2006: 1<sup>er</sup>, 2<sup>do</sup>, 3<sup>er</sup> y 4<sup>to</sup> trimestre de 2005; 1<sup>er</sup> y 2<sup>do</sup> trimestre de 2006. Disponible en línea en: <http://seguimiento.sedesol.gob.mx/informes/> (consultado en octubre de 2006).

Véase también, R. Garduño, "Acusan a Sedesol de aumento arbitrario en el gasto social. Los beneficiarios, bajo control del gobierno, dice estudio. Reforma Agraria lo incrementó en más de 73 por ciento", *La Jornada*, 7 de junio de 2006.

Hábitat creció 1,293 por ciento en términos reales en el primer semestre de 2006, respecto del mismo periodo del año anterior. El programa Tu Casa creció 1,109 por ciento en el mismo lapso, lo que significa un incremento de 1,704 millones de pesos más en 2006 que en 2005. Oportunidades no se quedó atrás. Si bien registró un incremento de 11.6 por ciento, en términos absolutos fue el segundo programa con el mayor aumento: 660 millones de pesos constantes. El programa de Abasto Social de Leche, a cargo de Liconsa, tuvo un incremento de 464 millones de pesos y Adultos Mayores de 146 millones de pesos. Este último ejemplo es peculiar ya que, al igual que la mayoría de los programas, el presupuesto anual de Adultos Mayores tuvo un decremento, en este caso, de 312 millones, por lo que resulta incomprensible que en el 1er. semestre de 2006 —justo antes de las elecciones presidenciales—, casi todos los programas presenten un aumento en sus presupuestos ejercidos respecto del mismo periodo de 2005 (tabla 2).

**Tabla 2**  
**Variación del presupuesto ejercido en el Capítulo 4000 Subsidios y**  
**Transferencias de los programas sociales a cargo de Sedesol**  
 (pesos mexicanos, base 2006=100)

	Variación del periodo ene-jun 2006 respecto de ene-jun 2005		Variación en el presupuesto original anual	
	Variación absoluta	% variación	Variación absoluta	% variación
Tu Casa	1,704,729,735	1,109.0	1,044,306,749	54.4
Oportunidades	660,657,373	11.6	174,180,064	1.4
Hábitat	523,810,880	1,293.8	-80,654,809	-3.8
Abasto Social de Leche	464,606,256	343.2	360,341,262	92.5
Adultos Mayores	146,023,943	562.5	-312,202,689	-51.0
Desarrollo Local Microrregiones	101,252,500	249.6	-67,042,399	-14.1
3 x 1 para Migrantes	86,341,374	795.0	-45,960,186	-27.8
Vivienda Rural	54,020,527	63.5	-17,063,082	-3.3
Jornaleros	46,662,172	206.6	-4,777,663	-3.3
Coinversión Social	42,833,570	61.1	-79,308,273	-28.7
Opciones Productivas	32,532,241	37.1	-216,339,193	-35.1
Empleo Temporal	24,375,221	71.2	-134,384,695	-47.3
Fonart	3,987,345	99.4	5,658,738	54.7
Jóvenes por México	1,541,215	69.4	-580,145	-3.3
Abasto Rural*	225,363	0.0	111,344,364	12.4
Incentivos Estatales	-6,878,581	-55.5	-363,650,465	-87.9
Apoyo Alimentario	-46,931,385	-22.7	-173,650,465	-42.0
Adquisición de leche**	118,178,700		250,000,000	
Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres**	15,284,376		99,800,000	
<b>TOTAL</b>	<b>3,973,252,828</b>	<b>56.2%</b>	<b>550,017,113</b>	<b>2.5%</b>

Fuente: Fundar con datos de Sedesol 2005 y 2006.<sup>36</sup>

\* Este programa no presentó sus resultados en el 2do. Informe trimestral, aunque se sabe que no desapareció, por lo que se estimó un ejercicio similar al del 1er trimestre.

\*\* Estos programas aparecieron desglosados en los informes trimestrales de 2006.

<sup>36</sup> Sedesol, op. cit.

Nos encontramos ante una paradoja: no incrementar el presupuesto de los programas sociales en época electoral trae negativas consecuencias para las familias pobres; sin embargo, incrementarlo (sobre todo de la manera tan dramática como en 2006), alimenta sustancialmente la sospecha de su uso electoral. Esto indica la necesidad de caminar hacia un esquema de presupuesto multianual de mediano plazo, aprobado por las diferentes fuerzas políticas y de cara a la sociedad, que permita conocer con suficiente anticipación sobre la expansión, la incorporación y/o la creación de programas sociales.

## **2.5. Opacidad de los programas sociales que permiten su uso electoral**

Además de los aspectos ya mencionados, no puede dejarse de señalar la falta de transparencia en los programas sociales. Si bien ha habido avances en la materia, éstos aún no son suficientes.

La información presentada en las páginas electrónicas varía en su calidad acorde con el compromiso de la agencia responsable de los programas. Mientras Oportunidades es la entidad que más información precisa y de calidad ofrece, otros programas, como el de Abasto Social de Leche, simplemente no tienen voluntad alguna para ser monitoreados por los ciudadanos. En otras ocasiones, la información se presenta en formatos (como PDF) difíciles de utilizar o manejar con flexibilidad.

Otro aspecto delicado es el bajo nivel de desagregación de los datos, tanto en términos geográficos (niveles federal, estatal, municipal y localidad) como temporales (información mensual, trimestral, anual). Esto aplica tanto para la información presupuestaria, como para los beneficiarios. En no pocas ocasiones se presenta la información a nivel de familias, sin especificar cuántas personas dentro de la misma se benefician de un programa. Además, los datos presupuestarios son arreglados acorde con los formatos de la Secretaría de Hacienda, generalmente agregados al nivel nacional y anual, que no permiten saber con exactitud si “algunos fenómenos detectados se deben a dinámicas y lógicas técnico-administrativas de los programas, a irregularidades por razones político-electorales, al desvío de fondos o a otras razones”.<sup>37</sup> Es común que para

<sup>37</sup> K. Pirker y G. Lara, *op. cit.* p. 45.

encontrar estas explicaciones, es necesario contar con la buena voluntad de los funcionarios públicos encargados de los programas.

Por otro lado, en no pocas ocasiones se requiere de *expertise* y de mucho tiempo para recopilar la información presupuestaria y de los ciclos de incorporación de los beneficiarios, que no necesariamente se encuentra en un mismo lugar y con el mismo nivel de detalle. También, en ocasiones no coinciden las cifras que se presentan en diferentes fuentes oficiales como la Cuenta Pública, los Informes Trimestrales, el Informe de Gobierno, las páginas de los programas y los documentos de difusión de la Secretaría de Desarrollo Social.

Como señala la investigadora Kristina Pirker, “ante estas dificultades y obstáculos de acceso a la información, el debate sobre las prioridades políticas y el uso de los recursos públicos se concentra en un grupo reducido de investigadores, diputados, académicos, personal especializado de la administración pública y periodistas, y excluye a la gran mayoría de la sociedad. Irónicamente, el hecho de que la sociedad en general esté excluida de una discusión informada en torno a los programas sociales y los contextos electorales, refuerza la percepción negativa de que el gobierno tiene mucho que ocultar al respecto”.<sup>38</sup>

Por otra parte, no existen mecanismos de denuncia de estos tipos de delitos electorales. Al analizar las sentencias de los tribunales locales y del tribunal federal electoral durante el curso de las elecciones para gobernador estudiadas en el *Monitoreo*, se encontró que solamente una denuncia llegó hasta los tribunales; sin embargo, fue desechada por falta de elementos. Se trata del uso del padrón de Oportunidades en Tlaxcala, donde el entonces candidato panista envió una carta a los beneficiarios de este programa para solicitarles su voto.<sup>39</sup> Por su parte, el ciudadano beneficiario no denuncia por temor a perder el beneficio y porque, al final de cuentas, no sabe por qué se le incluye y excluye de los programas, cuáles son las ventajas reales de denunciar, qué seguridades tiene de que no sufrirá represalias, y si habrá castigo efectivo a los responsables, tal como lo demostraron las entrevistas del estudio exploratorio del *Monitoreo*.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>39</sup> M. Acosta, “Análisis de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación”, en Fundar (coord.), *op. cit.*

<sup>40</sup> G. Labastida, *op. cit.* Las transcripciones de las entrevistas están disponibles en <http://www.fundar.org.mx/programassociales/anexos.htm> (consultado en septiembre de 2006).

### 3. El posible impacto del uso electoral de los programas sociales en el comportamiento del electorado

En el documento *Diagnóstico sobre la influencia de los programas sociales en los resultados electorales 2006*, filtrado a la prensa, Sedesol asegura que no hubo uso electoral de los programas sociales en las elecciones presidenciales de 2006. Para demostrarlo, señala que el partido en el gobierno, el PAN, no ganó en los municipios más marginados del país, que es donde se concentran los beneficiarios de sus programas sociales, como es el caso del programa Oportunidades.<sup>41</sup>

La contundencia de sus afirmaciones hizo que diarios como Milenio consignaran estas conclusiones en sus ocho columnas del 13 de julio de 2006. Por su parte, La Jornada señaló ese mismo día que, acorde con el diagnóstico elaborado por la misma Sedesol y “pese a los esfuerzos del PAN y del gobierno federal por utilizar los programas sociales para favorecer a sus candidatos en los comicios pasados, como ha documentado *La Jornada*, el blanquiazul no obtuvo los resultados esperados en las entidades con el mayor número de beneficiarios empadronados en la Secretaría de Desarrollo Social”.<sup>42</sup> Más aún, este mismo argumento —de que no hubo uso electoral de los programas sociales, ya que el PAN no ganó en los municipios más marginados— fue utilizado por Acción Nacional ante los 300 distritos electorales con relación a las impugnaciones presentadas contra la elección presidencial.<sup>43</sup>

Ante esto, se propone un análisis de los resultados electorales en comparación con la presencia de los programas sociales en el nivel municipal, usando la misma metodología del análisis estadístico contenida en el *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*.<sup>44</sup> Los resultados se presentan a continuación.

<sup>41</sup> Este mismo argumento fue utilizado por la titular de Sedesol, Ana Teresa Aranda, durante su comparecencia ante la Cámara de Diputados con motivo de la glosa del Sexto Informe de Gobierno 2006 (Respuesta al diputado José Luis Aguilera Rico en: Congreso de la Unión, *Versión estenográfica de la comparecencia de la secretaria de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda Orozco, correspondiente al Análisis del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*, México, 4 de octubre de 2006).

<sup>42</sup> A. Muñoz, “Fracasa PAN al utilizar planes sociales a cambio de votos. El PRD fue el ganador en zonas con más asistencia”, *La Jornada*, 13 de julio de 2006.

<sup>43</sup> A. Urrutia, “Niega AN uso electoral de programas sociales. Obtuvo menos votos en zonas marginadas, argumenta. Asegura que Fox nunca llamó a votar por un candidato”, *La Jornada*, 20 de julio de 2006.

<sup>44</sup> Fundar, *op. cit.* y A. Serdán, *op. cit.*

### **3.1. Relación entre marginación y el voto en las elecciones presidenciales de 2006**

Si se analizan los cambios en la orientación del voto por municipios categorizados según deciles de marginación, se encuentra que a mayor marginación de los municipios, el PAN incrementó el porcentaje de su votación entre 2000 y 2006. Es decir, el PAN elevó su votación en los municipios que cuentan con mayor presencia (porcentaje de población beneficiada) de los programas sociales de combate a la pobreza y disminuyó en los municipios donde la presencia relativa de los programas es menor.

Como se observa en la tabla 3, en municipios donde nueve de cada diez personas viven en condiciones de pobreza, el PAN aumentó su votación de 2006, respecto de la de 2000, en 6.9 puntos porcentuales en promedio. En municipios donde seis de cada diez personas viven en condiciones de pobreza, el PAN incrementó su votación en 3.4 puntos porcentuales. Por su parte, en municipios donde sólo una de cada diez personas vive en pobreza, la votación del PAN cayó en 10.3 puntos porcentuales. En suma, el PAN aumentó su votación en los municipios con mayor pobreza relativa (porcentaje de población en condiciones de pobreza) y cayó en los municipios con menor pobreza relativa.

**Tabla 3**  
**Comparativo de los municipios agrupados por deciles de**  
**indicadores de marginación y pobreza con el desempeño electoral**  
**2000–2006 del PAN, PRI y PRD**

Decil acorde con el Índice de Marginación Municipal <sup>45</sup>	Índice de Marginación Municipal <sup>46</sup>	% de población en pobreza <sup>47</sup>	% de población beneficiada por Oportunidades <sup>47</sup>	Diferencia % de votación del PAN 2006 menos % de votación del PAN 2000 <sup>48</sup>	Diferencia % de votación del PRI 2006 menos % de votación del PRI 2000 <sup>48</sup>	Diferencia % de votación del PRD 2006 menos % de votación del PRD 2000 <sup>48</sup>
I	1.7856	90	<b>90</b>	<b>6.9</b>	<b>-19.3</b>	<b>14.4</b>
II	1.0841	84	82	6.2	-19.7	14.0
III	0.6906	75	72	5.2	-19.3	13.4
IV	0.3806	68	68	4.1	-18.1	12.7
V	0.1004	59	<b>60</b>	<b>3.4</b>	<b>-17.8</b>	<b>12.8</b>
VI	-0.1691	49	51	1.6	-16.6	13.2
VII	-0.4644	37	38	-1.7	-14.4	13.9
VIII	-0.7676	25	26	-1.0	-14.5	13.2
IX	-1.0995	16	17	-5.2	-12.4	15.1
X	-1.6136	7	<b>7</b>	<b>-10.3</b>	<b>-9.9</b>	<b>18.0</b>

Fuente: Fundar con datos de IFE, 2000; IFE, 2006; Conapo, 2000; Sedesol, 2005.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> En esta tabla se dividió el total de los 2,430 municipios en diez grupos iguales (deciles) ordenados acorde con el Índice de Marginación Municipal. De esta forma, al Decil I corresponde el 10 por ciento de los municipios más marginados del país, mientras que al Decil X corresponde el 10 por ciento de los municipios menos marginados del país. A su vez, las cifras corresponden al promedio en cada Decil.

<sup>46</sup> Consejo Nacional de Población, Índice de Marginación Municipal 2000, Conapo, México, 2002. Disponible en línea: [http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/anexo\\_b.XLS](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/anexo_b.XLS) (consultado en julio de 2006).

<sup>47</sup> Base de datos proporcionada por la Dirección General de Geostatística y Padrones de Beneficiarios de SEDESOL en noviembre de 2005.

<sup>48</sup> Instituto Federal Electoral, Resultados de la elección para Presidente 2000, IFE, México, 2000. Disponible en línea:

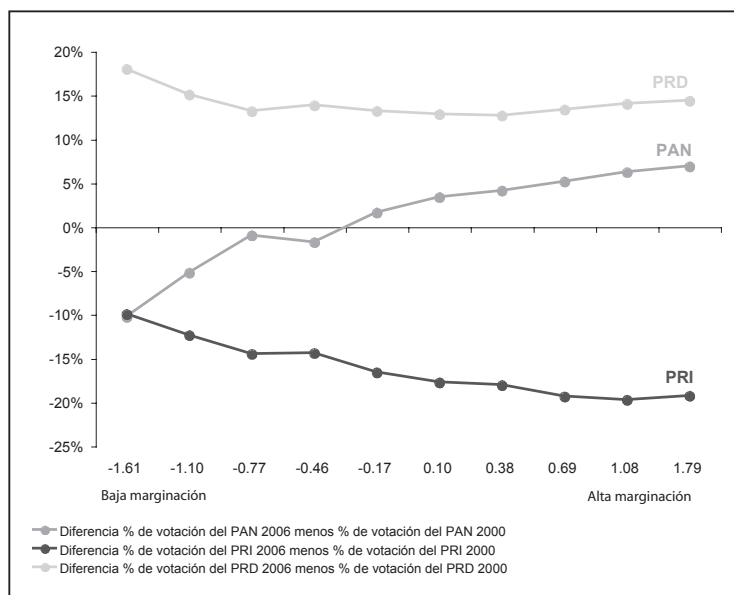
[http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/comp\\_test/reportes/centrales/Presidente.html](http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/comp_test/reportes/centrales/Presidente.html) (consultado en julio de 2006); Instituto Federal Electoral, Actas de cómputos distritales de la elección de Presidente 2006, IFE, México, 2006. Disponible en línea: [http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/bd\\_computos06.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/bd_computos06.htm) (consultado en julio de 2006).

<sup>49</sup> De este análisis se excluyeron sólo 15 de los 2,445 municipios que integran al país, pues no tenían datos comparables entre 2000 y 2006. Estos son, en Campeche: Candelaria y Calakmul; en Chiapas: Nicolás Ruiz, San Juan Cancuc, Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar; en Estado de México: Luvianos y San José del Rincón; en Oaxaca: San Pedro el Alto; y en Zacatecas: Trancoso.



Esto contrasta con lo que ocurrió en el PRI, para el cual a mayor índice de marginación del municipio, mayor resultó su pérdida de votos. De esta manera, en municipios donde en promedio nueve de cada diez personas viven en condiciones de pobreza, el PRI disminuyó su votación de 2006 respecto de la de 2000 en 19.3 puntos porcentuales, en promedio. En municipios donde seis de cada diez personas viven en condiciones de pobreza, el PRI disminuyó su votación en 17.8 puntos porcentuales. Por su parte, en municipios donde una de cada diez personas vive en pobreza, la votación del PRI sólo cayó en 9.9 puntos porcentuales. Así, el PRI perdió votos en 2,187 municipios del país, mas dicha caída no se comportó de manera uniforme: fue más pronunciada en municipios con más presencia relativa de pobreza y menos pronunciada en los municipios con poca presencia relativa de pobreza.

**Gráfica 2**  
**Comparativo por deciles del Índice de Marginación Municipal con el desempeño electoral 2000–2006 del PAN, PRI y PRD**



Fuente: Fundar con datos de IFE, 2000; IFE, 2006; Conapo, 2000; Sedesol, 2005.

El caso del PRD es más notable. Mientras que en las elecciones del año 2000 sólo obtuvo el 16.64 por ciento de la votación, en el Conteo Distrital de 2006 realizado por el IFE obtuvo 35.31 por ciento. Esto es un incremento de 18.67 puntos porcentuales. A pesar de que este crecimiento se dio a lo largo y ancho del país, tuvo características distintas dependiendo del nivel de pobreza y también de marginación de los municipios. A diferencia del PAN y del PRI, el crecimiento del PRD se dio de manera más o menos uniforme. Así, en municipios donde en promedio nueve de cada diez personas viven en condiciones de pobreza, el PRD aumentó su votación de 2006 respecto de la de 2000 en 14.4 puntos porcentuales en promedio (4.27 puntos porcentuales menos que su incremento promedio nacional). En municipios donde seis de cada diez personas viven en condiciones de pobreza, el PRD aumentó su votación en 12.8 puntos porcentuales (casi seis puntos porcentuales menos que a nivel nacional). Por su parte, en municipios donde casi una de cada diez personas vive en pobreza, la votación del PRD aumentó en 18 puntos porcentuales. Esto es, el PRD aumentó su votación en 2,094 municipios del país y, de forma más sensible, en municipios con poca presencia relativa de pobreza.

Para confirmar lo analizado hasta aquí, se hicieron pruebas estadísticas<sup>50</sup> entre los resultados electorales en cada uno de los municipios y los índices de marginación de Conapo, la población que de acuerdo con Sedesol vive en condiciones de pobreza, así como las familias beneficiadas por Oportunidades como porcentaje de la población al tercer bimestre de 2005.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Las correlaciones miden el grado de asociación lineal entre dos series de datos (variables). Una correlación de 1.0 significa que el incremento de una variable se acompaña de un incremento directamente proporcional de la otra variable. Se trata de una perfecta relación directa, llamada "correlación positiva". En tanto, un coeficiente de correlación de -1.0 significa que el incremento de una variable se acompaña de un decremento directamente proporcional de la otra variable. Se trata entonces de una perfecta relación inversa, llamada "correlación negativa". En caso de no existir relación alguna entre las dos series de datos, el coeficiente de correlación sería 0.

El coeficiente de correlación de Pearson es una prueba estadística que además de medir el grado de asociación (o coeficiente de correlación), permite conocer si la asociación es estadísticamente significativa. Esto ocurre cuando el nivel de significado es de 0.05 (que en este caso es similar a un nivel de confianza de 95%) o más aún de 0.01 (que en este caso es similar a un nivel de confianza de 99%). En ciencias sociales es muy difícil encontrar correlaciones perfectas. Además, este método puede usarse siempre y cuando sólo se usen series de datos continuos en la misma escala, como es nuestro caso. Por otra parte, es generalmente aceptado en la práctica que un coeficiente de correlación de 0.7 ó de -0.7 indica una fortísima correlación entre dos variables. No obstante, una correlación más baja aún puede ser significativa si cumple con los supuestos de Pearson. Cabe recordar que la diferencia del porcentaje de votación entre el primer y segundo lugar de las elecciones presidenciales de 2006 fue de sólo 0.0056. Véase, C. Byron, *Advanced Statistical Techniques*, University of London, Londres, 2004.

<sup>51</sup> Último dato disponible, ya que Sedesol no ha atendido la solicitud de información ingresada el 1 de junio de 2006.

Entre las pruebas estadísticas que se realizaron destaca la correlación de Pearson (significativa a 99 por ciento), encontrándose que el coeficiente de correlación entre el índice de marginación de Conapo y el desempeño electoral del PAN (medido como el resultado de la diferencia en cada municipio entre el porcentaje de votación presidencial del PAN en 2006 y el que obtuvo en 2000) fue de 0.335. Esta coincidencia de que el PAN aumentó su porcentaje de votación conforme aumenta la marginación de los municipios se observó de forma estadísticamente significativa en casi todos los estados de la República, exceptuando el Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur y Nayarit.<sup>52</sup> Por su parte, a nivel nacional también se encontró una correlación positiva (0.310) entre las familias beneficiadas por Oportunidades y el desempeño electoral del PAN, con un nivel significativo de 99 por ciento.

Cabe aclarar que si bien es cierto que la prueba estadística de la correlación sólo mide el grado de asociación de los datos, ésta no da una explicación causa-efecto de los mismos. Sin embargo, es importante notar que el patrón se repite tanto en las elecciones para gobernador analizadas en el *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* (Veracruz, Tlaxcala, Nayarit y Estado de México), como en las elecciones presidenciales de 2006: el PAN, a diferencia de los otros partidos, aumentó el porcentaje de su votación en la última elección (a presidente o gobernador, según el caso) respecto de la elección anterior, conforme mayor es la marginación de los municipios.

Esto contrasta, por ejemplo, con el desempeño electoral del PRI, que en todos los casos muestra una tendencia a la baja en municipios con alta marginación (-0.207).<sup>53</sup> En tanto el PRD presenta resultados mixtos. Inclusive se muestra, en el nivel nacional, una muy ligera (pero estadísticamente significativa) correlación negativa entre la marginación del municipio y el desempeño electoral del PRD (-0.054).<sup>54</sup> Más aún, esta correlación negativa se confirma al comparar el desempeño electoral perredista y el porcentaje de población beneficiada por Oportunidades (-0.044). En definitiva,

<sup>52</sup> Véase Anexo 4.

<sup>53</sup> Esta coincidencia de que la caída en el porcentaje de votación del PRI fuera mayor conforme aumenta la marginación de los municipios se observó en casi todos los estados de la República, exceptuando el Distrito Federal, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Guerrero y Quintana Roo. Estas entidades no reunieron los requisitos para que la correlación fuera considerada como estadísticamente significativa.

<sup>54</sup> Sólo en 14 entidades se encontró una correlación negativa estadísticamente significativa, el resto de las entidades no tuvo correlaciones significativas. Véase Anexo 4.

siendo el PRD el partido cuya estrategia de campaña se enfocó hacia la población más marginada, resulta paradójico que el mejor desempeño de su votación en 2006 respecto de la obtenida en 2000 ocurrió en los municipios menos marginados.

En suma, es posible afirmar que:

1. El desempeño electoral del PAN tiene una correlación positiva con la variable de marginación ( $r= 0.335$ ). Este resultado significa que conforme es mayor la marginación en un municipio, también aumenta el porcentaje de votación del PAN en la elección de 2006, respecto de la de 2000. Asimismo, conforme es menor la marginación en un municipio, también disminuye el porcentaje de votación del PAN en la elección de 2006, respecto de la de 2000.
2. El desempeño electoral del PRI tiene una correlación negativa con la variable de marginación ( $r= -0.207$ ). Este resultado significa que conforme es mayor la marginación en un municipio, disminuye el porcentaje de votación del PRI en la elección de 2006, respecto de la de 2000. Asimismo, conforme es menor la marginación en un municipio, aumenta el porcentaje de votación del PRI en la elección de 2006, respecto de la de 2000.
3. El desempeño electoral del PRD tiene una correlación negativa con la variable de marginación ( $r= -0.054$ ). Este resultado significa que conforme es mayor la marginación en un municipio, disminuye el porcentaje de votación del PRD en la elección de 2006, respecto de la de 2000. Asimismo, conforme es menor la marginación en un municipio, aumenta el porcentaje de votación del PRD en la elección de 2006, respecto de la de 2000.

Finalmente, como puede apreciarse en la tabla 4, para calcular el número real de votos al cual nos refieren las estimaciones hasta ahora mencionadas, nuevamente se hizo el comparativo por deciles de municipios acorde con el Índice de Marginación Municipal. De esta manera, en 10 por ciento de los municipios más marginados, el PAN incrementó su votación en términos

reales<sup>55</sup> en 125,242 votos y el PRD en 161,509 votos. Mientras que en el 10 por ciento de los municipios menos marginados del país, el PAN perdió 1,637,969 votos, y el PRD incrementó su votación en 3,743,540 votos.

**Tabla 4**  
**Comparativo de los municipios agrupados por deciles de**  
**indicadores de marginación y pobreza con el desempeño electoral**  
**2000–2006 del PAN, PRI y PRD**  
 (número de votos en términos reales)<sup>56</sup>

Decil acorde con el Índice de Marginación Municipal <sup>57</sup>	Índice de Marginación Municipal <sup>58</sup>	% de población en pobreza <sup>59</sup>	% de población beneficiada por Oportunidades <sup>59</sup>	Diferencia de votos del PAN 2006 menos votos del PAN 2000 actualizado <sup>60</sup>	Diferencia de votos del PRI 2006 menos votos del PRI 2000 actualizado <sup>60</sup>	Diferencia de votos del PRD 2006 menos votos del PRD 2000 actualizado <sup>60</sup>
I	1.7856	90	<b>90</b>	125,242	-272,872	161,509
II	1.0841	84	82	190,176	-510,221	293,892
III	0.6906	75	72	55,182	-254,214	182,769
IV	0.3806	68	68	455,911	-794,537	266,368
V	0.1004	59	<b>60</b>	181,997	-522,842	295,894
VI	-0.1691	49	51	216,136	-806,620	514,390
VII	-0.4644	37	38	-37,873	-475,728	451,701
VIII	-0.7676	25	26	70,753	-811,077	612,998
IX	-1.0995	16	17	-87,448	-725,624	695,982
X	-1.6136	7	<b>7</b>	-1,637,969	-2,400,417	3,743,540

Fuente: Fundar con datos de IFE, 2000; IFE, 2006; Conapo, 2000; Sedesol, 2005.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> "Términos reales" se refiere al hecho de que a la información de 2000 se le consideró el efecto demográfico-electoral, es decir, el crecimiento o decrecimiento de la votación total entre ambas elecciones. De esta forma se actualizó la información de 2000 tomando como referencia la votación total de 2006:

$Diferencia\ de\ votos\ partido\ X\ (Px) = Votos\ Px\ 2006 - Votos\ Px\ 2000\ actualizado$

$Votos\ Px\ 2000\ actualizado = Votos\ Px\ 2000 / (Total\ de\ votos\ Px\ 2000 / Total\ de\ votos\ Px\ 2006)$

<sup>56</sup> Ídem.

<sup>57</sup> Ref. nota al pie no. 45.

<sup>58</sup> Ref. nota al pie no. 46.

<sup>59</sup> Ref. nota al pie no. 47.

<sup>60</sup> Ref. nota al pie no. 48.

<sup>61</sup> Ref. nota al pie no. 49.

### 3.2. ¿Premio al desempeño gubernamental o manipulación política?

Las comparaciones por deciles de municipios muestran que el PAN, a diferencia del PRI y del PRD, aumentó su porcentaje de votación en la elección presidencial de 2006 respecto a la de 2000 en los municipios más marginados, mientras que disminuyó en los municipios menos marginados. Esta evidencia matiza las declaraciones realizadas a los medios por el gobierno y el PAN en cuanto a que no hubo uso electoral de los programas sociales, puesto que el PAN no ganó en los municipios más marginados. Si bien efectivamente el PAN no ganó, sí aumentó el porcentaje de su votación en los municipios con mayor marginación.

Aunque los datos arrojados por este análisis no evidencian por sí solos un uso electoral de los programas en las elecciones federales pasadas, tampoco el hecho de que el PAN no haya ganado en dichos municipios, como declaró Sedesol, es prueba de que no haya habido uso electoral. Para comprobar con toda precisión la magnitud del clientelismo y el uso político-electoral de los programas sociales en las elecciones del 2 de julio es necesario llevar a cabo una encuesta nacional en los términos de la realizada en el *Monitoreo*.

Llama a la reflexión el hecho de que si los hallazgos presentados se refieren al programa más vigilado del sexenio, Oportunidades, no queda más que preguntar ¿qué habrá ocurrido con el resto de los programas sociales que no contaron con tal vigilancia? Razones metodológicas y la opacidad imperante —sólo Oportunidades entrega información lo suficientemente desagregada—<sup>62</sup> impiden presentar conclusiones contundentes con el tipo de análisis utilizado en este apartado.

---

<sup>62</sup> Es importante reconocer que, a diferencia de los programas de Sedesol, sólo la Coordinación Nacional de Oportunidades aceptó públicamente e instrumentó las recomendaciones de diferentes organismos externos con el fin de evitar el uso electoral del programa. Asimismo, como reconocen diversas organizaciones, no existe evidencia alguna de que la Coordinación Nacional de Oportunidades haya montado un operativo usando sus recursos materiales y humanos para beneficiar al PAN.

No obstante lo anterior, el programa fue una pieza fundamental en el engranaje de toda la estrategia gubernamental —consistente en usar la palabra "Oportunidades" en toda publicidad del gobierno, sin referirse necesariamente a este programa. (A. Talamantes, *op. cit.*) Además, el *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* encontró que el uso político se concentró significativamente en uno de los cuatro programas estudiados, el de Adultos Mayores (PAM), y que el programa social con menos problemas es Oportunidades.

Los resultados presentados apuntan a tres posibilidades que deberán explorarse para llegar a conclusiones definitivas:

1. El fenómeno observado del incremento en la votación del PAN en los municipios marginados refiere a un proceso histórico donde el "voto verde" (como se denominaba al voto de las zonas rurales), uniforme y masivo a favor del PRI, fue perdiendo fuerza y se distribuyó entre el resto de los partidos, incluido el PAN, lo cual, de suyo, no tiene relación alguna con la operación de los programas sociales.
2. Otra posibilidad es que los ciudadanos de las zonas más marginadas reconozcan con su voto el buen gobierno del PAN. De ser así, en este contexto de relación estrecha entre los programas sociales de combate a la pobreza y el voto, el gobierno y el PAN estarían cosechando el reconocimiento de una política social asistencialista que reditúa beneficios inmediatos a los hogares (transferencias en efectivo, entre otros), que no estimula la evaluación amplia de plataformas de gobierno de los diferentes candidatos, y que no permite que tales beneficios inmediatos sean puestos en una perspectiva de largo plazo que vislumbre la posibilidad real de salir de la pobreza.
3. Poniendo los datos de este análisis en la perspectiva de las diferentes investigaciones de organizaciones como Alianza Cívica, el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>63</sup> y el mismo *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales* coordinado por Fundar, así como lo presentado en este documento, otra posibilidad es que apunten a un uso electoral real de los programas de combate a la pobreza, en cuyo caso habría que encontrar mecanismos para blindar efectivamente dichos programas y así impedir su uso electoral en elecciones futuras.

---

<sup>63</sup> Véase, Alianza Cívica, *Observación del proceso electoral federal 2006*, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.alianzacivica.org.mx/pdfs/informeago.pdf> (consultado en septiembre de 2006). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*, PNUD, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.undp.org.mx/programassociales/Documentos/Informe%20completo.pdf> (consultado en septiembre de 2006).

Si la población no está suficientemente atenta y preparada se puede lucrar con la pobreza de las personas, prometiéndole su incorporación a programas sociales, amenazando con su retiro si no se vota por el partido indicado u ofreciendo una amplia gama de bienes y servicios a cambio del voto —como útiles, colchones, despensas, materiales de construcción, servicios médicos, dentales y de óptica— durante las semanas previas a la elección. Esto es posible dadas las fallas estructurales de los programas sociales denunciadas en su momento, así como el papel de los promotores locales en la compra y coacción del voto sobre los cuales, a juicio de Sedesol, no se puede tener control alguno.<sup>64</sup> Finalmente, en los tres meses previos a la elección, diversos medios recogieron numerosas denuncias sobre la manipulación de los programas sociales y sobre la compra y coacción del voto que deberán ser revisadas y sopesadas.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> G. Guillén, "Sedesol relega la vigilancia de sus programas", *El Universal*, 24 de mayo de 2006. A. Muñoz, "Acepta la Sedeso que Pfizer le gana en dar apoyos para combatir pobreza. La dependencia ya se olvidó de la vigilancia de recursos; prepara la entrega-recepción", *La Jornada*, 24 de mayo de 2006.

<sup>65</sup> En un monitoreo realizado por Fundar a cinco medios impresos nacionales del 4 de abril al 16 de junio y del 1 al 4 de julio de 2006, se publicaron 243 notas periodísticas sobre la compra y coacción al voto así como el uso electoral de programas sociales, distribuyéndose como sigue: *Reforma* con 76 notas publicadas; *El Universal* con 67; *La Jornada* con 54; *Excélsior* con 33 y *Proceso* con 13 notas. Véase, <http://www.fundar.org.mx/programassociales/xls/Fundar%20Monitoreo%20de%20prensa.xls> (consultado en septiembre de 2006).



#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Ningún gobierno —federal, estatal o municipal— y ningún poder —ejecutivo, legislativo o judicial— deberían promocionar los resultados de los programas sociales a través de anuncios publicitarios en medios masivos de comunicación,<sup>66</sup> y mucho menos asociarlos con algún funcionario, partido o candidato.<sup>67</sup> En todo caso, los ciudadanos beneficiarios de los programas deben calificar la labor gubernamental a partir de su propia experiencia como sujetos de atención. Por su parte, los medios de comunicación, en particular la prensa, deben difundir las evaluaciones que se hagan de las políticas sociales, dándole voz a los beneficiarios, al tiempo que la sociedad civil, el mundo académico, los legisladores y las personas interesadas en los temas sociales deben participar activamente en la evaluación (y la publicación) de los programas no sólo federales, sino estatales y municipales, a la luz de sus objetivos: la superación de la pobreza y el establecimiento de condiciones reales para la justicia social, la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos.

Los programas sociales deben ser regulares y consistentes, para que se rijan por la que debería ser su propia lógica (la del bienestar de la población y la de su eficiente operación) y no por la lógica político-electoral. Esto no significa que se deba “despolitizar” la política social. Sería ingenuo creer que detrás de los cuantiosos (pero aún limitados) recursos que manejan los programas sociales, no existan intereses —muchos de ellos legítimos— que buscan tener acceso a mejores condiciones de vida, generando conflictos políticos naturales. De lo que se trata es de evitar a toda costa que políticos sin escrúpulos se aprovechen de la necesidad de la gente y de su pobreza para sacar ventajas de lo que ni sus propuestas de campaña, sus programas de gobierno o la evaluación de su gestión pudieron hacer. Además, hay que darle continuidad a los esfuerzos para desterrar la acción de los promotores locales, tarea que deberá ser asumida con verdadera y genuina decisión por todos los niveles de gobierno.

<sup>66</sup> Por la naturaleza de este documento, sólo se analizó el uso electoral de los programas federales. Sin embargo, patrones similares pueden observarse en los estados de la República respecto de los programas locales. En el Distrito Federal, es paradigmático el caso de uso electoral del programa de Pensión Universal para los Adultos Mayores, que se asoció descaradamente con la imagen de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos, generando lealtad de los beneficiarios hacia su persona.

<sup>67</sup> A pesar de las frases y leyendas (como la del artículo 28 de la LGDS) o las *letras chiquitas* para evitar esta asociación.

La consistencia en la operación de los programas pasa también por el establecimiento de mecanismos de planeación a mediano plazo, que permitan conocer con anticipación los periodos de expansión de los programas, los recursos asignados en el tiempo y las propuestas de mejoramiento en la calidad de la atención a los beneficiarios. Tales mecanismos deben estar a la disposición de toda la sociedad para su conocimiento y consentimiento.

Asimismo, debe mejorarse la presentación, desagregación y organización de la información sobre los programas sociales, mediante la presentación de series de tiempo no sólo anuales, sino bimestrales e incluso mensuales, que permitan conocer la dinámica en la operación de los programas: por ejemplo, incorporación de beneficiarios, presupuesto y ejercicio de los recursos disponibles. También deben tomarse en cuenta enfoques geográficos que permitan conocer a detalle la distribución de los recursos en el nivel nacional, estatal, municipal y local con plataformas tecnológicas que permitan y faciliten una sistematización y un análisis rápido, oportuno y certero de la información. No basta con que esta información sólo esté al alcance de los funcionarios y de uno que otro afortunado. Se trata, además, de que existan reglas claras y consistentes para todos los programas, para que no se dé la práctica de esconder ineficiencias e incluso corrupción detrás de la imagen de algún programa exitoso.

También es indispensable mejorar la cultura cívica para erradicar los mitos que socavan la confianza en el voto y que son terreno fértil para la manipulación y el clientelismo. Habrá que reforzar aspectos como la secrecía del voto —que el voto no puede ser ejercido por otro, ya sea un partido, un funcionario u otra persona; e introducir un enfoque de derechos en el diseño de los programas sociales.

Así, un aspecto fundamental es fomentar entre los pobres la idea de la exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en la propia Ley General de Desarrollo Social, al tiempo de continuar con los esfuerzos de esta administración para consolidar una cultura de la corresponsabilidad. Esto implica hacer los ajustes necesarios que generen una actitud no pasiva y conformista ante los programas, al tiempo de que se fomente la construcción de ciudadanía. Además, debe considerarse una estrategia de comunicación y, más importante, una decidida acción de gobierno que genere incentivos que sean atractivos y eficaces para

dejar de lado la sobredependencia en las transferencias gubernamentales, que fortalezcan a los programas que generen opciones de ingresos —no sólo los programas asistenciales— y que éstos se conviertan en recursos que potencien el desarrollo y florecimiento humano de los beneficiarios.<sup>68</sup> Lo anterior implica que los objetivos principales de cada programa estén alineados con los objetivos personales de cada beneficiario, poniendo énfasis en su impacto familiar, social y de largo alcance, al grado que los beneficiarios se apropien de la razón de ser de los programas y los hagan sus propios instrumentos de desarrollo.

El proceso de diseño de las políticas sociales debe ser incluyente y participativo, y cualquier medida para evitar su uso electoral no debe, bajo ninguna circunstancia, perjudicar a los propios beneficiarios —como ocurre con los atrasos y adelantos en los pagos de las transferencias gubernamentales a los pobres cuando hay elecciones.

Todo esto no será posible mientras sigan existiendo políticos y líderes que continúen creyendo que mantener a la gente en la pobreza y en la dependencia —y sacar ventaja política de ello— es la manera de ganar elecciones y mantener u obtener el poder. La tentación es aún mayor dados los márgenes tan estrechos entre el primero y el segundo lugar que se han dado en elecciones recientes. En esta situación, la manipulación de los programas sociales puede hacer la diferencia entre ganadores y perdedores electorales. Es tarea de nosotros, como sociedad, desterrar esta visión primitiva y socialmente destructiva de los programas sociales, visión que atenta contra la democracia, la libertad y la dignidad de las personas.

---

<sup>68</sup> Para un análisis más detallado acerca de la prevalencia de los programas asistenciales sobre aquellos que generan opciones de ingreso durante el sexenio de Fox, véase en esta misma colección, K. Pirker y A. Serdán, *El gasto social en el gobierno del ¿cambio?: Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, Fundar, México, 2006.

## Anexo 1

### Publicidad de los programas sociales

Más de un millón 400 mil familias, han adquirido una **casa propia** en estos tres años y medio.



Durante el Gobierno del Presidente Vicente Fox, **todos los días**, más de mil familias adquieren una casa propia.

Con oportunidades para que vivas mejor.  
El Gobierno del Cambio **Cumple!**

Comisión Nacional de Vivienda  
CONAVIVA

www.cambio.gob.mx www.comercio.gob.mx



El precio de la leche con Nutión

Mismo precio,  
*mejor nutrición*

Leche Fortificada Liconsa

**\$3.50 el litro**

por cuatro años consecutivos a partir de 2005



Con oportunidades para que vivas mejor.  
El Gobierno del Cambio **Cumple!**

www.vivienda.gob.mx

## Anexo 2

### Anuncios de radio y televisión producidos por la Presidencia de la República y puestos al aire durante el primer trimestre de 2006

*Anuncio: Seguro Popular.*

Vicente Fox: "Mañana, México será mejor, porque con el nuevo Seguro Popular, hoy más de doce millones de mexicanos ya están protegidos y pueden cuidar su salud y patrimonio. Para finales de 2006, serán veinte millones".

Testimonio de beneficiaria: "Hoy yo sí puedo cuidar de salud a mi familia para que mi hijo crezca sano y fuerte".

Vicente Fox: "Juntos construiremos los cimientos de un México fuerte. Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer."

Testimonio de beneficiaria: "El tiempo que tengo en el Seguro, a mí me ha funcionado bien".

Remate (voz en off): "Gobierno de la República".

*Anuncio: Componente de apoyos a adultos mayores del programa Oportunidades.*

Vicente Fox: "Mañana, México será mejor que ayer. Este año los cinco millones de familias del programa Oportunidades, podrán crear su propio fondo de retiro: por cada 50 pesos, el gobierno federal pone otro tanto en su cuenta personal y más de un millón de adultos mayores cuentan con la Pensión Oportunidades".

Testimonio de beneficiaria: "Mi esposo ya no trabaja, con eso nos ayudaremos él y yo".

Vicente Fox: "Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer".

Remate (voz en off): "Gobierno de la República".

*Anuncio: Componente educativo y de apoyos a adultos mayores del programa Oportunidades.*

Vicente Fox: "Mañana, México será mejor que ayer, porque ahora los cinco millones de familias más necesitadas del país cuentan con becas para que sus hijos sigan estudiando con mejor alimentación y con el nuevo sistema de pensiones. Así, nuestros adultos mayores y sus familias tendrán una mejor calidad de vida".

Testimonio de beneficiaria: "Se siente re bonito verlos sanos, verlos estudiar, hoy yo sí puedo ver un mejor futuro para mis hijos".

Vicente Fox: "Si seguimos por este camino, mañana México, será mejor que ayer".

Remate (voz en off): "Gobierno de la República".

*Anuncio: Programa de vivienda.*

Vicente Fox: "Mañana, México será mejor que ayer, porque en sólo cinco años creamos el programa de vivienda más grande de la historia y para finales de este año, tres millones de familias más, tendrán un patrimonio para sus hijos".

Testimonio de beneficiaria: "Darles una casa a mis hijos, es darles un patrimonio y una tranquilidad para su futuro".

Vicente Fox: "Juntos construiremos los cimientos de un México fuerte. Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer".

Testimonio de beneficiaria: "Cuando me dieron por primera vez mis llaves, éste, y empecé a abrir la puerta, me emocione, inclusive, lloré".

Remate (voz en off): "Gobierno de la República".

**Anexo 3**  
**Relación de marginación y voto**  
**Coefficientes de correlación de Pearson a nivel nacional**

		Índice de Marginación Municipal	% de población en pobreza	Familias beneficiadas por Oportunidades como % de la población	Diferencia % de votación del PAN 2006 menos % de votación del PAN 2000	Diferencia % de votación del PRI 2006 menos % de votación del PRI 2000	Diferencia % de votación del PRD 2006 menos % de votación del PRD 2000
Índice de Marginación Municipal	Correlación de Pearson	1.000	0.919	0.875	0.335	-0.207	-0.054
	Sig. (bilateral)	.	.000	.000	.000	.000	.000
% de población en pobreza	N	2430	2430	2430	2430	2430	2430
	Correlación de Pearson	0.919	1.000	0.913	0.303	-0.212	-0.017
Familias beneficiadas por Oportunidades como % de la población	Sig. (bilateral)	.000	.	.000	.000	.000	0.393
	N	2430	2430	2430	2430	2430	2430
Diferencia % de votación del PAN 2006 menos % de votación del PAN 2000	Correlación de Pearson	0.875	0.913	1.000	0.310	-0.200	-0.044
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.	.000	.000	0.032
Diferencia % de votación del PRI 2006 menos % de votación del PRI 2000	N	2430	2430	2430	2430	2430	2430
	Correlación de Pearson	0.335	0.303	0.310	1.000	-0.473	-0.546
Diferencia % de votación del PRD 2006 menos % de votación del PRD 2000	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.	.000	.000
	N	2430	2430	2430	2430	2430	2430
Diferencia % de votación del PAN 2006 menos % de votación del PAN 2000	Correlación de Pearson	-0.207	-0.212	-0.200	-0.473	1.000	-0.439
	Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.000	.	.000
Diferencia % de votación del PRI 2006 menos % de votación del PRI 2000	N	2430	2430	2430	2430	2430	2430
	Correlación de Pearson	-0.054	-0.017	-0.044	-0.546	-0.439	1.000
Diferencia % de votación del PRD 2006 menos % de votación del PRD 2000	Sig. (bilateral)	0.008	0.393	0.032	.000	.000	.
	N	2430	2430	2430	2430	2430	2430

Fuente: Fundar con datos de IFE, 2000; IFE, 2006; Conapo, 2000; Sedesol, 2005.

**Anexo 4**  
**Relación de marginación y voto**  
**Coefficientes de correlación de Pearson a nivel estatal**

	Índice de Marginación Municipal			Oportunidades			Total de municipios (N)
	Diferencia % de votación del PAN 2006 de menos % de votación del PAN 2000	Diferencia % de votación del PRD 2006 de menos % de votación del PRD 2000	Diferencia % de votación de menos % de votación del PAN 2000	Diferencia % de votación del PRI 2006 de menos % de votación del PRI 2000	Diferencia % de votación de menos % de votación del PRD 2006		
Aguascalientes	0.737*	-0.721*	-0.347	0.782*	-0.828*	-0.268	11
Baja California	-0.483	-0.616	0.759	-0.658	-0.326	0.652	5
Baja California Sur	-0.191	-0.295	0.533	0.110	-0.164	0.214	5
Campeche	0.706*	-0.700*	-0.397	0.628	-0.790*	-0.267	9
Coahuila	0.543*	-0.398*	-0.388*	0.438*	-0.257	-0.330*	38
Colima	0.690*	-0.553	-0.395	0.608	-0.351	-0.505	10
Chiapas	0.422*	0.045	-0.429*	0.459*	-0.113	-0.298*	109
Chihuahua	0.505*	-0.394*	-0.341*	0.486*	-0.413*	-0.303*	67
Distrito Federal	-0.271	-0.181	0.292	0.251	0.201	-0.302	16
Durango	0.537*	-0.555*	0.109	0.620*	-0.615*	0.085	39
Guanajuato	0.345*	-0.304*	-0.197	0.328*	-0.333*	-0.139	46
Guerrero	0.388*	-0.162	-0.073	0.449*	-0.232*	0.052	76
Hidalgo	0.668*	-0.477*	-0.201	0.609*	-0.454*	-0.158	84
Jalisco	0.390*	-0.282*	-0.185*	0.355*	-0.250*	-0.165	124
México	0.633*	-0.610*	-0.291*	0.607*	-0.585*	-0.280*	122
Michoacán	0.352*	-0.194*	-0.217*	0.257*	-0.119	-0.165	113
Morelos	0.784*	-0.391*	-0.701*	0.728*	-0.347*	-0.709*	33
Nayarit	0.348	-0.476*	0.058	0.523*	-0.667*	0.042	20

(continúa...)



(...continuación)

	Índice de Marginación Municipal			Oportunidades			Total de municipios (N)
	Diferencia % de votación del PAN 2006 menos % de votación del PAN 2000	Diferencia % de votación del PRI 2006 menos % de votación del PRI 2000	Diferencia % de votación del PRD 2006 menos % de votación del PRD 2000	Diferencia % de votación del PAN 2006 menos % de votación del PAN 2000	Diferencia % de votación del PRI 2006 menos % de votación del PRI 2000	Diferencia % de votación del PRD 2006 menos % de votación del PRD 2000	
Oaxaca	0.410*	-0.225*	0.021	0.427*	-0.235*	-0.014	569
Puebla	0.543*	-0.520*	-0.046	0.500*	-0.492*	-0.054	217
Querétaro	0.469*	-0.488*	0.001	0.552*	-0.575*	-0.111	18
Quintana Roo	0.899*	-0.633	-0.726*	0.835*	-0.577	-0.690	8
San Luis Potosí	0.487*	-0.261*	-0.266*	0.474*	-0.243	-0.232	58
Sinaloa	0.629*	0.263	-0.852*	0.686*	0.141	-0.812*	18
Sonora	0.592*	-0.434*	-0.241*	0.561*	-0.357*	-0.258*	72
Tabasco	0.725*	-0.608*	-0.474	0.757*	-0.603*	-0.507*	17
Tamaulipas	0.846*	-0.602*	-0.716*	0.801*	-0.554*	-0.719*	43
Tlaxcala	0.586*	-0.693*	0.010	0.395*	-0.602*	0.150	60
Veracruz	0.560*	-0.596*	-0.109	0.575*	-0.587*	-0.141*	210
Yucatán	0.615*	-0.379*	-0.466*	0.565*	-0.464*	-0.296*	106
Zacatecas	0.356*	-0.479*	0.166	0.291*	-0.347*	0.093	56

Fuente: Fundar con datos de IFE, 2000; IFE, 2006; Conapo, 2000; Sedesol, 2005.

\* Significativo (bilateral) a 0.05.



## Fuentes de información

### Bibliográficas

- Acosta, Miguel, "Análisis de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo de la Federación", en Fundar (coord.), *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, Fundar, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/3AsTRIFE.pdf>
- Alianza Cívica, *Observación del proceso electoral federal 2006*, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.alianzacivica.org.mx/pdfs/informeago.pdf>
- Byron, Christos, *Advanced Statistical Techniques*, University of London, Londres, 2004.
- Canak, William y Laura Swanson, *Modern Mexico*. Mc. Graw Hill, Boston, 1998.
- Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.
- Pirker, Kristina y Alberto Serdán, *El gasto social en el gobierno del ¿cambio?: Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, Fundar, México, 2006.
- Trejo Delabre, Raúl, *Mediocracia en las elecciones: Las campañas presidenciales mexicanas de 2006 y los medios de comunicación. Elementos para un balance*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, Septiembre de 2006.
- Zand, Dale, *The Leadership Triad: Knowledge, Trust and Power*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- US Department of State, *Confidential Airgram: Election in Yucatan*, 25 de noviembre de 1969.

### Hemerográficas

- Alianza Cívica, "La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994", *Perfil de la Jornada*, 20 de septiembre de 1994.
- Cuenca, Alberto y Alejandra Martínez, "Denuncian entrega de despensas, Indagarán a precandidato a la Miguel Hidalgo", *El Universal*, 21 de enero de 2006.

- Delgado, Álvaro, "Complicidad electoral", *Proceso*, núm. 1535, semana del 2 de abril de 2006.
- Domínguez, Rafael, "La política de transparencia y legalidad en la operación de los programas sociales a cargo de Sedesol y la prevención del delito electoral", en *Fepade Difunde*, núm. 10, vol. 1, 2006, pp. 29–50.
- Fox, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", en *World Politics*, 46 no. 2 (enero 1994), pp 151–184.
- Garduño, Roberto, "Acusan a Sedesol de aumento arbitrario en el gasto social. Los beneficiarios, bajo control del gobierno, dice estudio. Reforma Agraria lo incrementó en más de 73 por ciento", *La Jornada*, 7 de junio de 2006.
- Guillén, Guillermina, "Sedesol relega la vigilancia de sus programas", *El Universal*, 24 de mayo de 2006.
- Herrera, Claudia, "Descarta Vázquez Mota que la inclusión al equipo de Calderón la distancie de Fox. Sobre las críticas de PRI y PRD, insiste en que los programas del sector social están blindados", *La Jornada*, 10 de enero de 2006.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. A. Cornelius, et al. (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico*, University of California Press, San Diego, 1994.
- Muñoz, Alma y Enrique Méndez, "Entrevista Josefina Vázquez Mota, secretaria saliente de desarrollo social. Debemos construir acuerdos para la gobernabilidad", *La Jornada*, 9 de enero de 2006.
- Muñoz, Alma, "Acepta la Sedesol que Pfizer le gana en dar apoyos para combatir pobreza. La dependencia ya se olvidó de la vigilancia de recursos; prepara la entrega-recepción", *La Jornada*, 24 de mayo de 2006.
- Muñoz, Alma, "Fracasa PAN al utilizar planes sociales a cambio de votos. El PRD fue el ganador en zonas con más asistencia", *La Jornada*, 13 de julio de 2006.
- Romero; Gabriela, Ángel Bolaños, y Rocío González, "Denuncias de entrega de despensas y reparto de agua para coaccionar el voto. Entre guerra de acusaciones, hoy la elección del PRD-DF. Tres delegaciones, bajo vigilancia especial", *La Jornada*, 21 de enero de 2006.
- Talamantes, Armando, "Quintuplica la Sedesol su publicidad en 2006", *Reforma*, 2 de agosto de 2006.

Urrutia, Alonso, "Niega AN uso electoral de programas sociales. Obtuvo menos votos en zonas marginadas, argumenta. Asegura que Fox nunca llamó a votar por un candidato", *La Jornada*, 20 de julio de 2006.

Zavala, Diana, "Oportunidades: agua para el molino panista", *La Revista*, núm. 119, semana del 5 al 11 de junio de 2006.

## Electrónicas

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, *Medición de la pobreza 2002–2004*, México, 14 de junio de 2004. Disponible en línea:

[http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c\\_116\\_2005.htm](http://www.sedesol.gob.mx/prensa/comunicados/c_116_2005.htm)

*Versión estenográfica de la comparecencia de la secretaria de Desarrollo Social, Ana Teresa Aranda Orozco, correspondiente al Análisis del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada*, México, 4 de octubre de 2006. Disponible en línea en: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Resultados de la medición de la Pobreza*, México, octubre de 2006. Disponible en línea: <http://www.coneval.gob.mx/Programas.html>

Consejo Nacional de Población, *Índice de Marginación Municipal 2000*, Conapo, México, 2002. Disponible en línea:

[http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/anexo\\_b.XLS](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/marg2000/anexo_b.XLS)

Consulta Mitofsky, *Índice de confianza en instituciones agosto 2006*, México. Disponible en línea:

[http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/12\\_mexicanos\\_pdf/mxc\\_NA20060820\\_ConfianzaInstituciones.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA20060820_ConfianzaInstituciones.pdf)

Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República, *Manual para el ordenamiento de las herramientas de comunicación. Fortaleciendo la identidad del Gobierno Federal*, Presidencia de la República, México, 2002. Disponible en línea: [http://manual.presidencia.gob.mx/pc/MOHC\\_pc.pdf](http://manual.presidencia.gob.mx/pc/MOHC_pc.pdf)

Coordinación General de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República, *Contigo es posible. Manual de identidad gráfica*. Presidencia de la República, México, 2005. Disponible en línea:

[http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/Manual\\_Contigo\\_2005.pdf](http://www.sems.gob.mx/Extranet/asp/Archivos/Manual_Contigo_2005.pdf) y <http://www.sedesol.gob.mx/comunicacion/logotipos/>

[ManualContigo.pps](#)

- Fundar (coord.), *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, México, Fundar, 2006. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/programassociales.htm>
- Instituto Federal Electoral, *Actas de cómputos distritales de la elección de Presidente 2006*, IFE, México, 2006. Disponible en línea: [http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/bd\\_computos06.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/computos2006/bd_computos06.htm)
- Instituto Federal Electoral, *Resultados de la elección para Presidente 2000*, IFE, México, 2000. Disponible en línea: [http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/comp\\_test/reportes/centrales/Presidente.html](http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/esta2000/comp_test/reportes/centrales/Presidente.html)
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2005*, México, octubre de 2006. Disponible en línea: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enigh/menu/default.asp>
- Ipsos-Bimsa, *Encuesta nacional: programas sociales del gobierno federal y del DF*, México, agosto de 2005. Disponible en línea: <http://201.134.253.22/eope/para%20pdf/050920PSEM.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales*, PNUD, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.undp.org.mx/programassociales/Documentos/Informe%20completo.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social, *Informe trimestral*, Sedesol, México, 2005 y 2006: 1<sup>er</sup>, 2<sup>do</sup>, 3<sup>er</sup> y 4<sup>to</sup> trimestre de 2005; 1<sup>er</sup> y 2<sup>do</sup> trimestre de 2006. Disponibles en línea en: <http://seguimiento.sedesol.gob.mx/informes/>
- Secretaría de Gobernación, *Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, Segob, México, 2006. Disponible en línea en: [www.gobernacion.gob.mx/encup](http://www.gobernacion.gob.mx/encup)
- Somuano, Fernanda (coord.), "Análisis de la vinculación del Gasto de Programas Sociales con Variables Electorales", en Fundar (coord.), *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, Fundar, México, 2006. Disponible en línea: <http://www.fundar.org.mx/programassociales/4Anaec.pdf>

## **Legislativas**

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002.

Ley General de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2006.

Programa de Empleo Temporal, Reglas de Operación, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 2006.

## **Jurisdiccionales**

Controversia constitucional 38/2006 promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2006.

*Sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 3 de abril de 2006*, Poder Judicial de la Federación, México, 2006.

*Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo*, Poder Judicial de la Federación, México, 5 de septiembre de 2006.

