

# Las políticas de combate a la pobreza en México y sus efectos en la elección presidencial de 2006: ¿coacción del voto o justicia social?

Fernando Pliego Carrasco\*



## Resumen

En este artículo, el autor analiza la hipótesis del uso político de los programas sociales de combate a la pobreza del gobierno de Vicente Fox para favorecer antidemocráticamente a Felipe Calderón en la contienda por la presidencia de la República mexicana en julio del 2006. Para examinarla, investiga, a través de una metodología consistente, la distribución del voto en las zonas del país que han sido beneficiadas en mayor medida por los programas federales de combate a la pobreza, tales como el *Programa de Desarrollo Local Microrregiones*, el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, *Vivienda Rural*, *Empleo Temporal* y *Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales*. La conclusión del autor es contundente: no hay prueba del uso político de estos programas sociales para beneficiar a Calderón Hinojosa y perjudicar a López Obrador.

## Abstract

In the present paper, the author explores the hypothesis of a political antidemocratic use of former Mexican president Vicente Fox's government's social programs against poverty to favour candidate Felipe Calderón in the electoral competition for the Mexican presidency in July 2006. Through the application of a rigorous methodology, the author analyzes the distribution of the vote in those areas of the country that most benefited from the federal programs against poverty, such as the Local Development Program "Micro-regions", the Program of Human Development "Opportunities", Rural Housing, Temporal Jobs and Elderly Care in Rural Areas. The author reaches a striking conclusion: there is no evidence of the political use of these social programs to benefit Calderon and damage López Obrador.

**Palabras clave:** programas sociales de combate a la pobreza, elección presidencial del 2 de julio de 2006.

\*Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Col. Copilco-Universidad, Deleg. Coyoacán, México, D.F., C.P. 04510.

## Introducción

Uno de los debates políticos que se han presentado en la opinión pública de México, después de la elección presidencial del 2 de julio de 2006, es el relativo al papel que jugaron los programas públicos de combate a la pobreza implementados durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006), en la orientación del voto ciudadano. En este marco, cabría cuestionar qué tanto contribuyeron estos programas a la votación obtenida por Felipe Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional (PAN) y si, por lo tanto, pueden ser considerados como factor explicativo —entre otros más— de su triunfo como candidato oficial sobre su más próximo contendiente, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), de la Coalición por el Bien de Todos encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Las preguntas son relevantes por varios motivos. En primer lugar, por la exigencia democrática de que las contiendas electorales sean equitativas para todos los participantes, entendiendo con ello condiciones externas de competencia favorables y proporcionales para los distintos candidatos y fuerzas políticas. Al respecto, el artículo 41, inciso II,

de la Constitución Política de los Estados Unidos México, señala lo siguiente “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades”. Por lo anterior, si las políticas públicas para combatir la pobreza en México se orientaran a favorecer a uno de los contendientes, en perjuicio de los otros, configurarían una situación claramente inequitativa, pues implicarían una canalización desproporcionada de recursos públicos a favor de una fuerza política sin una distribución proporcional entre todos los demás participantes. En segundo lugar, las preguntas formuladas anteriormente también son relevantes por la exigencia de que las políticas sociales de los gobiernos respeten los derechos humanos más básicos, en especial el derecho a la libertad: es injustificado el uso clientelar de los programas públicos porque conllevaría una manipulación de la condición de pobreza de la gente, de sus necesidades insatisfechas, para orientar coactivamente su voluntad y favorecer una determinada fuerza política.

Pero en la contienda postelectoral de México, entró en juego

otro factor que convirtió las preguntas señaladas en parte de un debate particularmente importante: la acusación de que la inequidad en las campañas electorales y la coacción de la libertad — a través de uso ilegal de los programas públicos de combate a la pobreza para favorecer al candidato del partido en el gobierno— no fue algo meramente especulativo, sino algo efectivamente sucedido. Al respecto, en el Juicio de Inconformidad SUP-JIN-212/2006,<sup>1</sup> presentado por la Coalición por el Bien de Todos el 9 de julio de 2006 ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se señala lo siguiente:

----- ● -----  
El Ejecutivo Federal, durante el proceso electoral cuyas elecciones se llevaron a cabo el dos de julio próximo pasado, realizó en todo el país, por sí y por medio de diversas Secretarías de Estado, actos de presión, coacción e inducción al voto de los ciudadanos a favor del candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, C. Felipe de Jesús del Sagrado Corazón Calderón Hinojosa, a través de la utilización de diversos Programas Sociales con el fin de que dicho candidato ganara las elecciones mencionadas; estos hechos

<sup>1</sup> Este Juicio de Inconformidad —correspondiente al Distrito Electoral 15 con sede en la delegación Benito Juárez del Distrito Federal— fue considerado por la Coalición por el Bien de Todos como el “recurso madre” para impugnar lo sucedido durante la jornada electoral de 2006. Por una parte, porque sirvió de modelo para elaborar todos los demás juicios de inconformidad; pero, sobre todo, porque mediante él se solicitó al TEPJF acumular las demandas contenidas en todos los juicios de inconformidad que se había presentado de manera separada, en la mayor parte de los distritos electorales del país.

se realizaron mediante la operación sistemática de una estratagema dirigido a desviar recursos públicos federales, de diversos programas sociales, para inclinar clientelarmente las preferencias electorales de la población hacia su Partido<sup>2</sup>

----- ● -----

En la perspectiva de la Coalición por el Bien de Todos, dicha acusación sería una causal, junto con otras (como la propaganda *negra*, es decir, la intervención en la campaña electoral tanto del presidente de la República como la de los empresarios, pasando por la actitud omisa del Instituto Federal Electoral),<sup>3</sup> para motivar no sólo el recuento de votos sino solicitar la anulación de la elección presidencial de julio de 2006 en caso de probarse la presunción de que se había violado de manera importante los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad<sup>4</sup> con el fin de favorecer a Felipe Calderón y perjudicar a López Obrador. Se trataría, entonces, de la configu-

ración de la llamada “causal de nulidad abstracta” que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, implicaría “la anulación de tales comicios por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.”<sup>5</sup>

La denuncia presentada por la Coalición no prosperó en el TEPJF: después de una larga espera de casi dos meses,<sup>6</sup> el Tribunal dictaminó el cómputo final y declaró la validez de la elección presidencial acaecida en México el 2 de julio de 2006 con lo cual determinó que Felipe Calderón Hinojosa, candidato del Partido Acción Nacional, era el presidente electo para el periodo 2006 a 2012. Para llegar a tal conclusión, el TEPJF evaluó los agravios impugnados contenidos en los diversos juicios de inconformidad (incluyendo al citado con anterioridad) y, al referirse en particular a la denuncia sobre el uso de los programas

sociales del gobierno federal para coaccionar el voto, señaló lo siguiente: “Respecto al uso de programas sociales para apoyar la campaña del candidato del Partido Acción Nacional y la intervención de autoridades locales a favor del mismo, se concluyó que no había elementos que llevaran al convencimiento de que tales irregularidades hubieran acontecido.”<sup>7</sup>

Cuando se consulta el Dictamen del Tribunal (en especial las páginas 203 a 217), puede observarse con facilidad que la decisión está fundamentada en una crítica de las pruebas aportadas de parte de la Coalición por el Bien de Todos, pues el Tribunal aduce que no son válidas porque están basadas sobre todo en notas periodísticas y de diversos medios de comunicación como también en evaluaciones poco sólidas realizadas por algunas organizaciones civiles. En mi opinión, tal evaluación del TEPJF es cierta en términos generales, pues corresponde con el contenido del Juicio de Impugnación

<sup>2</sup> Cfr. capítulo III, p. 207.

<sup>3</sup> En el citado Juicio de Inconformidad SUP-JIN-212/2006, la Coalición expuso 18 causales para solicitar el recuento de votos o, en su caso, la anulación del proceso electoral: a) propaganda negra (pp. 119-196); b) intervención del presidente (pp. 196-297); c) utilización de programas sociales del gobierno (pp. 297-400); d) propaganda religiosa (pp. 400-423); e) intervención de empresas (pp. 423-442); f) excesivo gasto del PAN en medios de comunicación (pp. 442-494); g) propaganda en el extranjero y de extranjeros (pp. 464-494); h) precampaña de Felipe Calderón (pp. 494-524); i) irregularidades en Salamanca, Guanajuato (pp. 524-525); j) actitud omisa del IFE (pp. 525-557); k) actitud omisa de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (pp. 558-573); l) utilización ilegal del padrón electoral (pp. 573-592); m) llamadas de *call centers* y *push pools* (592-602); n) parcialidad del IFE (pp. 603-654); o) errores aritméticos en las actas de cómputo distrital (pp. 654-684); p) violación de paquetes electorales (pp. 684-734); q) participación de candidatos no registrados (pp. 734-748); y r) participación de funcionarios públicos y de un dirigente magisterial (pp. 748-758).

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos México, Art. 41, Inciso III.

<sup>5</sup> Cfr. Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado; SUP-JRC-096/2004; SUP-JRC-099/2004; y Tesis S3ELJ 23/2004.

<sup>6</sup> El dictamen fue aprobado el 5 de septiembre de 2006.

<sup>7</sup> TEPJF, *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*, p. 286.

“madre” presentado por la Coalición.<sup>8</sup> Sin embargo, es necesario añadir lo siguiente:

- Todas los casos denunciados por la Coalición tienen un grave error metodológico: se refieren a situaciones individuales que no tienen representatividad en relación con el conjunto de los programas sociales involucrados, pues en ninguna lugar se señala que dichas prácticas hayan afectado una parte significativa del total del presupuesto asignado y del padrón de beneficiarios. Por lo anterior, de lo sucedido —en caso de que fuera cierto, pues es información basada casi siempre en notas periodísticas— no se configura una prueba válida para sostener con seriedad la denuncia del uso político de dichos programas sociales del gobierno federal, a favor del PAN y en perjuicio de la Coalición por el Bien de Todos.
- En relación con los estudios citados por la Coalición para sostener la denuncia, mientras algunos no tienen representatividad, otros no permiten probar la acusación en contra del gobierno federal. Por ejemplo, una investigación no representativa es la realizada por *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*, titulada “Monitoreo de programas sociales en contextos electorales”, donde ¡anali-

za únicamente 26 municipios!, cantidad extremadamente baja si consideramos que hay un total de 1,254 municipios en el país clasificados como de “alta” y “muy alta” marginación. En cuanto a los trabajos de *Alianza Cívica* tenemos dos situaciones: si consideramos el estudio “Construcción de un índice de transparencia para programas sociales”,<sup>9</sup> la representatividad es todavía peor desde el punto de vista metodológico porque ¡sólo se seleccionaron cuatro municipios! En cambio, si tomamos en cuenta el interesante estudio del 24 de abril al 30 de junio de 2006, “Observación del Proceso Electoral Federal 2006”, basado en el levantamiento de 11,562 entrevistas en 197 municipios de 23 estados del país, es necesario reconocer que, a partir de sus conclusiones, es imposible sostener la denuncia formulada por la Coalición (los resultados de este estudio los detallaré un poco más adelante, dado su importancia en el tema que nos ocupa).

Los comentarios vertidos anteriormente sirven para compartir de manera razonada el Dictamen del TEPJF, en el cual se señala que la Coalición por el Bien de Todos no presentó pruebas válidas para fundamentar su denuncia. Sin embargo, también es necesario destacar

la siguiente limitación del trabajo realizado por el Tribunal: su decisión está basada únicamente en una evaluación cualitativa de las pruebas (propio de un proceder jurídico), pero es insuficiente desde el punto de vista de una investigación en ciencias sociales. Por lo anterior, ¿podemos utilizar algún procedimiento más riguroso para probar o desaprobar la hipótesis de que hubo un uso político de los programas sociales del gobierno federal con el fin de coaccionar el voto a favor de Felipe Calderón y perjudicar a Andrés Manuel López Obrador?

Considero que un procedimiento más sólido, entre otros posibles, consiste en analizar la distribución del voto en las zonas del país que han sido beneficiadas en mayor medida por los programas federales de combate a la pobreza. ¿La distribución del voto entre los principales candidatos presidenciales tiene relación significativa con dichos programas sociales?; ¿la distribución del voto favoreció a Calderón y perjudicó a López Obrador?; ¿cómo quedó la presencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de haber perdido la presidencia por segunda ocasión?

Para contestar estas preguntas, en el presente trabajo se analizan cinco programas federales, de los cuales, dos son particularmente importantes: el *Programa de De-*

<sup>8</sup> SUP-JIN-212/2006, pp. 297-400.

<sup>9</sup> Alianza Cívica, “Informe: Observación del Proceso Electoral Federal 2006”, México, julio del 2006.

sarrollo Local Microrregiones y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y otros tres de menor cobertura: Vivienda Rural, Empleo Temporal y Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales. Como se verá en los diversos cuadros informativos, la hipótesis del uso coactivo de los programas sociales para favorecer a Felipe Calderón no se confirmó de ninguna manera. Más bien, los resultados observados en los municipios más pobres del país —los más beneficiados por dichos programas— configuran tres escenarios, cuando comparamos lo sucedido durante la jornada electoral de 2006, con lo acontecido en la anterior elección presidencial de 2000: 1) aumentó de manera muy importante la votación a favor del PRD (y partidos políticos coaligados); 2) disminuyó significativa-

mente la votación del PRI, aunque no lo suficiente para dejar de ocupar la posición dominante en los municipios más pobres (ahora compartida con el PRD) y 3) creció la votación correspondiente al PAN, pero en menor medida respecto de la que tuvo el PRD.

Desde luego, es necesario continuar con el análisis de otros programas sociales gubernamentales y su posible influencia en la orientación del voto de la población más pobre en México pero, en los casos analizados, queda claro que no hay prueba alguna del uso inequitativo y coactivo de los recursos públicos federales. Si fuera cierto que la política social de combate a la pobreza del gobierno del otrora presidente Fox hubiese influido directamente en los resultados electorales de 2006, habría que decir, más bien, que lo

hizo a favor del candidato López Obrador pues los programas *Microrregiones* y *Oportunidades* le beneficiaron primordialmente y, en menor medida, a Felipe Calderón. Esta afirmación es, desde luego, totalmente improcedente porque supone una teoría simplista según la cual entre gasto social gubernamental y votación ciudadana habría una relación causal de tipo mecánico, cuando deben considerarse muchas otras variables como las mediaciones organizativas, interpretativas y políticas de los individuos y de sus comunidades<sup>10</sup> así como el papel jugado por los gobiernos municipales y estatales.

Pero antes de analizar los principales programas sociales del gobierno federal, y su relación con los resultados electorales, expondré algunas conclusiones del estudio realizado por *Alianza Cívica*.



## **Alianza Cívica y el estudio del proceso electoral federal de 2006**

*Alianza Cívica* es una organización que ha jugado un papel importante en la transición política de México, lo cual le ha ganado un gran prestigio no solo en el país sino también a nivel internacional. Se define a sí misma como “una orga-

nización ciudadana, abierta, plural y apartidista, que promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos, que busca elecciones limpias, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno y nuevas relaciones gobier-

no-ciudadanía, como formas de construir la democracia”. Desde 1994, ha participado en numerosas iniciativas ciudadanas de alcance nacional y local entre las cuales destaca la observación de los procesos electorales de 1994, 1997 y

<sup>10</sup> Cfr. Fernando Pliego Carrasco, *Participación Comunitaria y Cambio Social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza Valdés, 2000, pp. 25-47.

<sup>11</sup> La metodología desarrollada por *Alianza Cívica* se puede consultar en el libro de Sabina Morales Rosas, Marcela Meneses Reyes y Silvia Alonso Félix, *Construcción de un Índice de Transparencia para Programas Sociales*, México, Alianza Cívica, 2006. Disponible también en: <http://www.alianzacivica.org.mx/publicaciones.html#> (N.E.).

2000 con la finalidad de contribuir a su legalidad y transparencia democráticas; además de su aportación a la reforma del Instituto Federal Electoral para convertirlo en una entidad autónoma de los poderes ejecutivo y legislativo. También ha promovido programas de educación ciudadana así como la puesta en operación de mecanismos de rendición de cuentas del quehacer de instituciones y programas gubernamentales, entre otras muchas actividades.

Debido a la experiencia histórica del uso político de los programas sociales de parte del Partido Revolucionario Institucional, cuando dominaba la mayor parte de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), *Alianza Cívica* propuso elaborar una metodología para monitorear —y en su caso denunciar— la continuidad de tal proceder antidemocrático, pues en un contexto de competencia significativa entre los tres principales partidos políticos era posible no sólo la sobrevivencia sino también la renovación de diversos mecanismos para coaccionar y comprar votos mediante el uso político de los programas sociales de combate a la pobreza.<sup>11</sup> Esta metodología permite investigar en detalle el posible uso político de programas sociales como *Desarrollo Humano Oportunidades*, *Abasto Social de Leche Liconsa*, *Empleo Temporal*, *Apoyos Directos al Cam-*

*po Procampo*, y *Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo del DIF*. Si bien la propuesta metodológica resulta, por demás, muy bien elaborada desde el punto de vista de su sustento teórico y de las herramientas de análisis tiene, sin embargo, una seria limitación a la hora de aplicarla: los autores sólo estudiaron cuatro municipios del país<sup>12</sup> lo cual ocasiona la total carencia de representatividad de la información proporcionada (tal y como lo dictaminó el TEPJF).

Durante la campaña electoral para la presidencia de 2006, *Alianza Cívica* volvió a instrumentar una investigación para monitorear el uso político de los programas sociales pero ahora a través de un estudio muy ambicioso e interesante por su extensión —del 24 de abril al 30 de junio de 2006— y representatividad —11,562 entrevistas aplicadas en 197 municipios de 23 estados del país. En el documento de resultados, “Observación del Proceso Electoral Federal 2006”, destacan dos conclusiones particularmente relevantes para el tema que nos ocupa:

- Los entrevistados, en una cantidad de 6.1%, “afirma haber recibido algún tipo de compra de voto, principalmente promesas de incorporación a nuevos programas, si vota por un determinado partido político.”<sup>13</sup> Si analizamos la distribución por partido político o coalición de

dicho porcentaje de conducta antidemocrática, encontramos lo siguiente por orden de importancia: PRI, 2.4%; PRD-PT-Convergencia, 2.3% y PAN, 1.4%.

- Y los entrevistados, en una cantidad de “7% dice haber sido coaccionado / amenazado para votar por un partido político”,<sup>14</sup> lo cual se distribuye de la siguiente manera entre los partidos políticos de mayor a menor nivel: PRI, 3.46%; PAN, 0.71%; PRD-PT, 0.59%; PANAL, 0.11%; y no identificado, 2.14%.

La información proporcionada por el estudio de *Alianza Cívica* es muy clara: en el caso de la compra de votos, el PRI y la Coalición PRD-PT-Convergencia tienden a beneficiarse más por el uso político de los programas sociales, mientras que el PAN queda en tercer lugar. En cuanto al uso de mecanismos de coacción o amenaza de votar a favor de un partido político, nuevamente el PRI destaca pero ahora notoriamente; en cambio, el PAN, así como la Coalición PRD-PT (sin considerar a Convergencia), tienen una participación muy pequeña y prácticamente igual. Por todo lo anterior, a partir del estudio de *Alianza Cívica*, no hay prueba alguna de la puesta en operación de parte del gobierno federal de una estrategia que hubiera beneficiado a Felipe Calderón en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador.

<sup>12</sup> Cfr. *Ibid.*, pp. 122-123.

<sup>13</sup> *Alianza Cívica*, op. cit., p. 23.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p., 25.

## El Programa de Desarrollo Local Microrregiones y los resultados electorales<sup>15</sup>

Este programa fue resultado de la estrategia de Microrregiones anunciada por Vicente Fox al inicio de su gobierno, en febrero de 2001. Su objetivo era organizar y promover, de manera integral y desde una perspectiva territorial, los distintos esfuerzos gubernamentales y de la sociedad que se harían —y que se venía haciendo— para disminuir la pobreza extrema en México y atender a los sectores más vulnerables. El programa partía del diagnóstico de tres situaciones relevantes: 1) la pobreza era el resultado de un proceso estructural donde intervenían numerosos factores (carencias de educación, empleo remunerador, infraestructura urbana, salud, etc.), los cuales debían atenderse de manera interrelacionada; 2) la pobreza se manifestaba territorialmente en una gran cantidad de zonas del país, muchas veces dispersas, producto de dinámicas históricas de desarrollo desigual (basta recordar que hay alrededor de 133 mil localidades con menos de 50 habitantes cada una) y 3) las políticas públicas tradicionales para enfrentar el problema de la pobreza solían tener un enfoque sobre-especializado donde faltaba la coordinación no sólo entre los

distintos programas, sino también entre las instituciones y organizaciones involucradas tanto gubernamentales como de la sociedad en general (grupos de la sociedad civil, sectores académicos y empresariales, entre otros).

El Programa de Desarrollo Local Microrregiones proponía, entonces, enfrentar los problemas de pobreza mediante un enfoque estructural lo que suponía llevar a cabo soluciones multidimensionales y articuladas territorialmente. Para impulsar dicha estrategia, el Programa comenzó por organizar los municipios más pobres del país en 263 microrregiones pertenecientes, sobre todo, a los de “alto” o “muy alto” grado de marginación (se seleccionaron 1,138 municipios)<sup>16</sup> de acuerdo con la clasificación elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En esta clasificación, se ordenaban todos los municipios del país en cinco categorías, en función de su grado de marginación, a saber: “muy baja”, “baja”, “media”, “alta” y “muy alta” (véase cuadro 1).<sup>17</sup>

El grado de marginación lo definió la CONAPO según la importancia porcentual de nueve indicadores sociales y económicos de

los municipios: población analfabeta de 15 años o más; población sin primaria completa de 15 años o más; ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario; ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; ocupantes en viviendas sin agua entubada; viviendas con algún nivel de hacinamiento; ocupantes en viviendas con piso de tierra; población en localidades con menos de 5,000 habitantes y población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.

Con la finalidad de clarificar la utilidad de tales indicadores, en el cuadro 2 se compara su comportamiento en los casos más extremos del país: en el municipio con mayor índice de marginación (Cochoapa el Grande, en el estado de Guerrero) y en aquel con menor (la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal), pues entre tales casos extremos se agrupan todos los municipios del país en cinco categorías, de los cuales, 1,138 participan en el Programa de Desarrollo Local Microrregiones, porque pertenecen sobre todo a las categorías de marginación “alta” y “muy alta”.

Como se señaló anteriormente, la estrategia de este programa

<sup>15</sup> La información para elaborar este apartado se tomó de la página oficial del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, en [www.microrregiones.org.mx](http://www.microrregiones.org.mx).

<sup>16</sup> El programa *Oportunidades* incluye 40 municipios que clasifica como de marginación “R” y de “población indígena”, los cuales pertenecen en su mayor parte a la categoría de marginación “media” de CONAPO.

<sup>17</sup> Para exponer lo que significa dicha clasificación, tomaré en cuenta la versión más actual del estudio de CONAPO, elaborada en 2005, aunque *Microrregiones* utilizó la correspondiente al 2000.

consistió en organizar inicialmente los municipios de mayor marginación en 263 microrregiones. Pero lo más importante es que, dentro de cada una de ellas, se seleccionaron varias localidades para servir como *Centros Estratégicos Comunitarios* (2,966 en todo el país), es decir, como ejes de confluencia que proporcionarían a su población y a las localidades vecinas el acceso a los servicios básicos y a las alternativas requeridas de crecimiento económico. En concreto, el objetivo era garantizar el acceso de toda la población a un paquete de once servicios indispensables —actividades económico-productivas; suministro eléctrico básico; camino conectado a la red estatal o federal; servicio educativo básico; telefonía pública; paquete básico de servicios de salud; servicio público de computación y acceso a internet; suministro de agua; abasto de la canasta básica; saneamiento (drenaje, planta de tratamiento o letrinización); y piso firme— y de otros tres de carácter elegible —plan de desarrollo local, legalización del patrimonio rural e identidad jurídica Conjunto de servicios que, cuando se lograra su dotación para el total de la población, se registrarían como una *bandera blanca* dentro del programa.

Los servicios que atendía *Microrregiones* —según se sostiene en sus documentos oficiales— constituían el soporte estructural para las demás acciones de desarrollo social que también se necesitaban como son las de índole educativo, de promoción de la vivienda rural y de atención a los adultos mayores, por mencionar algunos ejemplos, promovidas por otros programas gubernamentales. Pero lo importante a señalar es que la novedad del enfoque de *Microrregiones* residía en la propuesta de un desarrollo integral y territorialmente localizado pues promovió la concurrencia de 64 programas federales, estatales y municipales de desarrollo además de la participación de las mismas comunidades en la gestión del desarrollo y de otros sectores sociales. Concurrencia de programas y de actores que ha significado una creciente y significativa aportación de recursos públicos provenientes de distintas dependencias gubernamentales: pasó de atender 476 municipios en 2001, con un gasto de 12 mil millones de pesos, a una cantidad de 1,338 municipios en 2005, con un gasto de 24 mil millones de pesos.

Si bien no se logró tener acceso a estudios que analizaran el impacto efectivo del *Programa Microrregiones* en las zonas donde se ha aplicado y sus efectos en

la disminución de los niveles de pobreza en los municipios más marginados del país, sí se encontraron diversas declaraciones muy positivas provenientes de representantes de instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM)<sup>18</sup> y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>19</sup> Lo medular a analizar, sin embargo, no son tales opiniones sino la hipótesis del posible uso político del *Programa Microrregiones* con el fin de favorecer al candidato del PAN, Felipe Calderón, y, en consecuencia, perjudicar a los demás competidores, en especial a Andrés Manuel López Obrador. Lo anterior, porque la naturaleza de *Microrregiones* abría la posibilidad no sólo de una confluencia masiva de recursos públicos y de la coordinación de numerosos programas gubernamentales, sino también de la operación masiva de una estrategia de coacción o compra de votos, según la denuncia presentada por la Coalición por el Bien de Todos (aunque no se refiere a este programa de manera específica). Analicemos, entonces, por partes, la información disponible.

#### a) *Distribución municipal de votos*

De acuerdo con la información proporcionada por el cómputo

<sup>18</sup> Opinión de la doctora Isabel Guerrero Pulgar, directora para Colombia y México del Banco Mundial, en el marco de la presentación del Segundo Informe de Pobreza en México de octubre del 2005.

<sup>19</sup> Es la opinión de Mario Pezzini, director de la División de Gobernabilidad y Revisiones Territoriales de la Dirección de Gobernabilidad Pública y Desarrollo Territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), durante su participación en el Foro Estrategias para el Desarrollo Local, organizado por las fundaciones Rafael Preciado Hernández A.C. y Konrad Adenauer Stiftung.

distrital de votos de la elección presidencial del 2006, el candidato ganador en la mayor parte de los municipios del país fue Andrés Manuel López Obrador pues obtuvo la ventaja en 1,068 municipios, es decir, el 43.7% del total (véase cuadro 3); siguió Felipe Calderón, con presencia mayoritaria en 745 municipios (30.5% de los casos); en último lugar, Roberto Madrazo, quien ganó en 626 casos (25.6%). En tres municipios hubo empate y, en relación con los demás candidatos, no triunfaron en ningún municipio. Si distribuimos los municipios de acuerdo con su grado de marginación, la información nos permite identificar tres escenarios en los principales competidores (véase cuadro 4):

- Felipe Calderón Hinojosa (PAN) ganó en los municipios con mejor nivel de vida del país, de manera especial en aquéllos con un grado de marginación “muy bajo”, pero también en los de grado “bajo”: 57.4% y 46.7%, respectivamente. Sin embargo, en los municipios más pobres, beneficiados sobre todo por el Programa Microrregiones, quedó en un lejano tercer lugar, pues en los de marginación “alta” sólo ganó en 21.3% de los casos y, en los de marginación “muy alta”, lo hizo en 7.6%.
- En relación con Roberto Madrazo (PRI y Verde Ecologista), la situación fue totalmente inversa: en los municipios con mejor nivel de vida quedó en un lejano tercer lugar, pues sólo ganó en

3.2% de los que presentan una marginación “muy baja” y en 10.7% de los que tienen marginación “baja”. Mientras en los municipios más pobres del país, beneficiados sobre todo por el Programa Microrregiones, obtuvo el primer lugar en los de marginación “muy alta” (52.9% de los casos) y el segundo lugar en los de marginación “alta” (33.4%).

- Finalmente, en Andrés Manuel López Obrador (PRD, PT y Convergencia), los resultados son combinados pues presenta tanto características de los municipios ganados por Felipe Calderón como de los lugares donde triunfó Roberto Madrazo. Al respecto, en los municipios de mejor nivel de vida, de marginación “muy baja” y “baja”, obtuvo el segundo lugar en cuanto municipios ganados: 39.4% y 42.7%, respectivamente. Y en relación con los municipios más pobres del país, obtuvo la mayoría en los de “alta” marginación (45.2% de casos) y el segundo lugar en los de marginación “muy alta” (39.2%).

Ahora bien, para completar el análisis, es necesario cruzar la información de los municipios de acuerdo con su grado de marginación con el dato referente a la cantidad de votos recibidos por los principales contendientes, pues la preeminencia respecto de los municipios ganados no coincide siempre con la preeminencia en los votos obtenidos. Desde esta perspectiva, según la información

presentada en el cuadro 5, si bien Felipe Calderón obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección de 2006 (15,284,000 votos), de acuerdo con el cómputo distrital del Instituto Federal Electoral, esto se debió a los votos recibidos en los municipios menos pobres del país, pero exclusivamente en los de marginación “muy baja”. Andrés Manuel López Obrador, en cambio, casi siempre ganó en los demás municipios (en los de marginación “baja”, “media” y “alta”), mientras Roberto Madrazo sólo lo hizo en los de marginación “muy alta”. En consecuencia, los votos obtenidos por Felipe Calderón en las zonas menos pobres del país (10,097,929), le bastó para compensar la desventaja observada en todos los demás casos.

Las implicaciones de la información señalada son muy importantes en relación con el tema que nos ocupa: la hipótesis del uso político de los programas sociales de combate a la pobreza para favorecer antidemocráticamente a Felipe Calderón. En el caso del Programa Microrregiones la hipótesis no se confirma de ninguna manera porque si bien este programa implicó una canalización muy importante de recursos a nivel nacional a favor de los municipios más pobres del país (con marginación “alta” y “muy alta”), el candidato del PAN quedó en tercer lugar respecto de sus principales competidores. Los primeros lugares lo ocuparon Madrazo y López Obrador, al recibir una cantidad mayor de votos.

## b) Comparación de las elecciones presidenciales de 2000 y 2006

Los posibles efectos electorales de una política social no deben medirse exclusivamente de manera puntual, como se estuvo haciendo en el apartado anterior, porque las consecuencias en las preferencias políticas del electorado siempre son paulatinas, verificables en una temporalidad de medio plazo. Por lo tanto, es conveniente un análisis comparativo de la votación obtenida en 2006 por los principales contendientes respecto de los votos recibidos en 2000 por las fuerzas políticas que los sustentan. Desde esta perspectiva, observamos tres escenarios:

- En el periodo 2000 a 2006 aumentó de manera muy importante la votación a favor del PRD —y partidos coaligados— en todos los municipios del país (véase cuadro 6), en especial en los de menor pobreza, pero también de forma significativa en los de marginación “alta” (73.8%) y “muy alta” (61.6%).
- En el caso del PRI (aunque sólo en 2006 formó coalición con el Partido Verde Ecologista), disminuye su votación en todos los municipios del país durante el periodo 2000 a 2006 (véase cuadro 7), incluyendo los de marginación “alta” (-26.6%) y “muy alta” (-17%). Sin embargo, lo anterior no fue suficiente para dejar de ocupar la posición dominante en las preferencias

electorales dentro de las zonas más pobres del país, aunque ahora la tendrá que compartir con el PRD.

- En relación con el PAN, observamos una situación intermedia al comparar los resultados de 2000 y 2006 respecto de los obtenidos por el PRD y el PRI, pues combina situaciones tanto de aumento como de disminución de votos (véase cuadro 8). En el caso de los municipios de menor pobreza, disminuyó la preferencia del electorado: en los de marginación “muy baja”, -11%, y en los de marginación “baja”, -4.8%. En cambio, en los municipios más pobres del país sucedió lo contrario: aumentó 24.5% la preferencia en los municipios de “alta” marginación y 55.3% en los de “muy alta” marginación. No obstante, dicho crecimiento fue menor al obtenido por el PRD y partidos coaligados.

## c) Conclusión

En el caso del *Programa de Desarrollo Local Microrregiones*, no se encuentra prueba alguna para sostener la denuncia presentada por la Coalición por el Bien de Todos respecto del uso político de los programas del gobierno federal de combate a la pobreza extrema con el fin de comprar y coaccionar el voto a favor de Felipe Calderón Hinojosa y perjudicar a Andrés Manuel López Obrador. Si analizamos la distribución del

voto en los 1,138 municipios más pobres del país, que son el universo de atención de dicho programa, sucede algo muy diferente a lo planteado por la Coalición: quien más avanzó en dichos municipios fue su candidato, aunque también lo hizo, pero en menor medida, el candidato ganador del Partido Acción Nacional. El PRI, en cambio, observó una caída importante en sus preferencias electorales, aunque continúa siendo la fuerza dominante pero, ahora, junto con el PRD.

¿Por qué en los municipios beneficiados por el *Programa Microrregiones* no se observó una clara ventaja a favor de Felipe Calderón? Las explicaciones son varias y se volverán a repetir en los demás programas sociales que todavía faltan por analizar. Sin embargo, se destacan algunas particularmente importantes que tienen que ver con la ausencia de una relación causal de tipo mecánico —¡afortunadamente!— entre los programas sociales de un gobierno y las preferencias electorales de la población. En primer lugar, debemos considerar la cultura y tradiciones políticas de los individuos y de sus comunidades, incluyendo la historia de luchas y demandas de la población además de las experiencias de atención favorable o no de parte de los gobiernos (por ejemplo, de contención o represión). Otro conjunto de factores tienen que ver con las formas comunitarias, cívicas y políticas de organización

local además del perfil de los liderazgos locales y de los recursos a los cuales tienen acceso (gubernamentales y privados, redes de intercacción, etcétera), junto con el trabajo desarrollado por los principales partidos políticos. Finalmente, destaca el papel jugado por los gobiernos estatales y municipales pues, en casos como el de México, tienen un papel muy importante en la operación de las políticas sociales en especial en el contexto de los programas de

descentralización del gasto federal. Todos estos factores, y otros más, deben ser incluidos a la hora de explicar el por qué, en los municipios más pobres del país, no hubo una orientación mayoritaria del voto a favor del candidato ganador Felipe Calderón.

Pero también sería necesario incluir dos explicaciones más. Una relacionada con la manera de desarrollar las campañas electorales en los municipios más pobres del país (¿cuáles estrategias de los

distintos candidatos fueron más efectivas para mover favorablemente la voluntad del electorado?); la otra, relativa a la política de blindaje electoral de los programas sociales promovida por el gobierno del entonces presidente Fox, el Congreso de la Unión y el Instituto Federal Electoral por medio del cual se buscó reducir el tradicional uso político de los mismos, en específico, la compra o coacción del voto.<sup>20</sup>



## El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y los resultados electorales<sup>21</sup>

Junto con *Microrregiones*, el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*<sup>22</sup> fue uno de los pilares de la estrategia del gobierno fe-

deral en el periodo 2000 a 2006 para enfrentar la pobreza extrema en México. Si el primero tuvo como finalidad promover, sobre todo, los

servicios y equipamientos que requerían las comunidades más pobres del país para ofrecer mínimos de bienestar a sus habitantes (agua

<sup>20</sup> En el anexo II del presente trabajo, se reportan los resultados de dos pruebas de significación estadística relacionadas con el *Programa de Desarrollo Local Microrregiones*. En ambos casos es posible inferir que no hay registro alguno del uso político del Programa para favorecer a Felipe Calderón Hinojosa, en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador.

En la *Prueba Estadística 1*, se hizo un análisis de *asociación Lambda* de las variables nominales: "Candidato ganador por municipio en 2006" y "Grado de marginación municipal", en el cual se concluye que no hay relación alguna porque se obtuvo un valor de 0.043, con una significación de 0.003.

En cambio, en la *Prueba Estadística 2*, se hizo un análisis de *correlación Rho de Spearman* entre las variables de intervalo: "votación de los principales candidatos presidenciales" e "índice de marginación municipal" (los municipios con mayor índice de marginación, son los participantes en el *Programa Microrregiones*). Se trata de una prueba más robusta, porque utiliza toda la información disponible, sin agruparla por rangos. Para el caso de Felipe Calderón, se obtuvo un valor de -0.469 (relación inversa de variables) con un nivel de significación de 0.000, lo cual implica que los municipios donde obtuvo mayor votación fueron los menos beneficiados de parte del *Programa Microrregiones*. En el caso de Roberto Madrazo, la situación fue totalmente inversa: se obtuvo un valor de 0.469 (relación directa de variables), con un nivel de significación de 0.000, en consecuencia, en los municipios donde obtuvo mayor votación, también se registró el mayor apoyo del *Programa Microrregiones*. Finalmente, en relación con López Obrador, no se registró correlación importante (valor: 0.049; significación: 0.016), pues no hay relación entre los votos obtenidos y los municipios beneficiados por *Microrregiones*.

<sup>21</sup> La información referente al Programa Oportunidades se obtuvo de los siguientes documentos oficiales: *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006* (Indesol, 2003); *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación 2005* (Indesol, marzo 2005); y *Servicios que Ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, s/f.

<sup>22</sup> El Programa Oportunidades inició en 1997 durante el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) con el nombre de *Progresá*. Su cobertura era únicamente rural.

potable, electricidad, caminos, servicios educativos, saneamiento, abasto básico, etc.), *Oportunidades*, en cambio, ha estado orientado a la atención directa de las familias en situación de pobreza extrema, preferentemente de las zonas atendidas por *Microrregiones*, pero también localizadas en cualquier otro tipo de localidad del país. En cualquier caso, ambos programas se complementaban estructuralmente porque las familias necesitaban un entorno favorable para superar sus condiciones de pobreza extrema (tema de *Microrregiones*), pero también recursos propios para satisfacer sus necesidades fundamentales (tema de *Oportunidades*). La interrelación puede ejemplificarse con la educación básica: los niños y jóvenes requerían instalaciones educativas adecuadas y cercanas a sus hogares (competencia de *Microrregiones*) pero, de igual forma, necesitaban el apoyo económico de sus familias para dedicarse a estudiar (competencia de *Oportunidades*).

*Oportunidades*, aún en funcionamiento, atiende a una población de cinco millones de familias para lo cual recibió, tan solo en el 2005, la cantidad de 26.1 mil millones de pesos (presupuesto semejante a *Microrregiones*). Las actividades que promueve están enfocadas originalmente a la atención de tres componentes básicos del bienestar de las familias: educación, salud y alimentación, pero durante el último año se añadió una nueva actividad consistente

en la atención de adultos mayores. Por lo anterior, tanto el desarrollo de las actividades como el presupuesto asignado, son el resultado de la concurrencia de cuatro dependencias del gobierno federal, además de los propios del programa: los de la Secretaría de Desarrollo Social, los de la Secretaría de Salud, los de la Secretaría de Educación Pública y los del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El *componente educativo* consiste principalmente en la asignación de becas a niños y jóvenes estudiantes así como en la dotación de útiles escolares o de apoyos monetarios para tal fin (al terminar la vigencia de la ayuda, por motivos de edad de los beneficiarios, el programa ofrece algunas alternativas complementarias que llama *componente patrimonial para estudiantes*). El *componente de salud* proporciona de manera gratuita el acceso al paquete básico de servicios de salud y otros servicios para mejorar la salud de mujeres embarazadas y de los niños menores de cinco años, además del fomento de actividades de prevención de distintas enfermedades. El *componente alimentario* otorga apoyos monetarios directos y suplementos alimenticios a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación. Finalmente, el *componente de adultos mayores* brinda apoyos monetarios a las personas de la tercera edad de las familias participantes como también ofre-

ce un mecanismo para incentivar el ahorro para el retiro.

La estrategia de trabajo de *Oportunidades* se enfoca, por lo tanto, al bienestar de la familia, de ahí el carácter protagónico que le asigna a la mujer —esposa o jefa de la casa— en la canalización de los distintos apoyos monetarios en especie y de servicios. Pero la particularidad de *Oportunidades*, que lo hace diferente de un programa fundamentalmente asistencial (con toda la riqueza del término cuando se trata de la atención de necesidades básicas), es que está diseñado dentro de un esquema llamado “corresponsabilidad o de gestión social”. En este esquema, se les pide a las familias, a cambio de recibir los distintos apoyos, participar en determinados programas educativos y de salud como también de beneficio directo para sus comunidades. Se trata de actividades muy variadas. Por ejemplo, para las mujeres, asistir a talleres de autocuidado de la salud; visitar el centro de salud para revisiones durante el embarazo; o bien, tomar el examen del Papanicolau; para los niños y jóvenes becados, asistir regularmente a la escuela y para lo titulares o mayores de 15 años, participar en las acciones de comunicación educativa.

*Oportunidades* dispone de un sistema muy elaborado para evaluar sus actividades, incluyendo los efectos ocasionados en el bienestar de las familias beneficiadas. Por ello, a diferencia de lo

sucedido con el *Programa Microrregiones*, contamos con material abundante para analizar sus principales resultados en el mejoramiento de la calidad y del nivel de vida de la población participante. Al respecto, los estudios realizados por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) muestran los siguientes logros:

- En el componente educativo: incremento de la matrícula escolar en secundaria y en educación media superior, tanto en zonas rurales como urbanas; disminución en la deserción escolar y mejoramiento del desempeño escolar, por mencionar algunos beneficios.<sup>23</sup>
- En el componente de salud: aumento de las consultas preventivas de salud; menor utilización de servicios curativos por el mejoramiento del estado de salud en general; disminución del consumo de tabaco y alcohol en jóvenes; crecimiento de

la atención prenatal en zonas rurales; y disminución de la obesidad y de la hipertensión por atención curativa.<sup>24</sup>

- En el componente alimenticio, hay logros como los siguientes: dotación de complemento alimenticio para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; disminución de la anemia en los niños más pequeños; aumento de la talla infantil;<sup>25</sup> y aumento del consumo alimenticio en las familias.<sup>26</sup>

Las actividades de *Oportunidades* han sido criticadas en ciertos ambientes académicos. En especial, se cuestiona su naturaleza “asistencialista” según la cual las familias recibirían los diferentes beneficios de manera pasiva, además de que no promueve los cambios estructurales necesarios para resolver las causas de la pobreza extrema. También se dice que ha propiciado el desarrollo de conflictos en las familias y comunidades beneficiadas pues, al apoyar con dinero a las mujeres, ocasiona el rechazo de los hombres (inclu-

sive, una mayor desatención de sus responsabilidades familiares). Tales cuestionamientos —y otros semejantes— carecen de sustento en términos generales. Por ejemplo, en relación con la acusación de “asistencialismo”, las críticas mencionadas desconocen los estudios citados anteriormente donde se analizan los efectos positivos del programa en términos de bienestar educativo, de salud y de alimentación. Beneficios reconocidos, además, por instituciones internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>27</sup> Las críticas tampoco han tenido acceso a estudios como el coordinado por María de la Paz López y Vania Salles,<sup>28</sup> el cual llega a conclusiones muy diferentes en lo referente a los efectos de *Oportunidades* en las mujeres participantes pues no se observa que propicie la violencia intrafamiliar.

<sup>23</sup> Cfr., Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo I: Educación*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005, pp. 17-19; 105-107; 143-145; 167-170 y 209-210.

<sup>24</sup> Cfr., Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo II: Salud*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005, pp. 19-24; 65-67; 78-80; 125-127; 157-161 y 201-202.

<sup>25</sup> Cfr., Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo III: Alimentación*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005, pp. 19-21; 41-43 y 141-144.

<sup>26</sup> Cfr., Bernardo Hernández Prado y Mauricio Hernández Ávila (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV: Aspectos Económicos* y México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005, pp. 247.

<sup>27</sup> Además de las opiniones positivas que ya se señalaron en el apartado sobre el *Programa Microrregiones*, se puede consultar la opinión de los funcionarios del BID, CEPAL y BM en la *Conferencia Internacional Mejores Prácticas de Política Social*, celebrada en México el 7 de mayo del 2003.

<sup>28</sup> María de la Paz López y Vania Salles, *El Programa Oportunidades examinado desde el género*, México, El Colegio de México, 2005.

El problema de *Oportunidades* no proviene de sus objetivos, estrategias, diseño institucional y actividades desarrolladas, mucho menos de los logros alcanzados; todo lo cual ha sido calificado como positivo por numerosos estudios (situación que no excluye la necesidad de introducir mejoras sistemáticas e innovaciones continuas, así como ampliar la cobertura y los montos de ayuda). Más bien, el punto débil de *Oportunidades* radica en los límites que toda política social de este tipo, inclusive las exitosas, tiene: es un elemento importante de la solución pero necesita completarse con muchos otros factores para disminuir sustancialmente no sólo la pobreza extrema, sino la pobreza en general. Algunos factores relevantes son los siguientes: equilibrio macroeconómico; crecimiento económico sostenido (superior al 5%); generación de empleos remunerados acordes a la demanda de la población; educación de calidad en los niveles básico y media superior y acceso de toda la población; organización autónoma de la sociedad civil y participación de la misma en la gestión de las políticas públicas; seguridad pública; consensos entre las principales fuerza políticas y modernización administrativa del Estado. En el caso de México, si bien los Programas *Microrregiones* y *Oportunidades* han sido exitosos (aunque requieran de una ampliación mucho mayor) lo cierto es que varios de los factores señalados o no se han dado (los

resultados en crecimiento económico y generación de empleo son raquíticos), o las principales fuerzas políticas han sido incapaces de promover los cambios que necesita el país (falta de consensos; falta de reforma del Estado, etcétera).

En este marco, cabría también preguntarse qué tanto influyó *Oportunidades* en la decisión de voto del electorado mexicano a favor del candidato panista y en contra del perredista pues, en efecto, una cantidad tan importante de recursos institucionales y presupuestales con los cuales ha contado este programa podrían plantear la sospecha de su uso político para comprar o coaccionar el voto, inclusive con mayores consecuencias con respecto a *Microrregiones*, pues se trata de recursos dirigidos directamente a las familias y no a la comunidad en general. Veamos, pues:

a) *Distribución de los votos en los municipios beneficiados por Oportunidades*

Como el Programa *Oportunidades* está dirigido a las familias como tales (consideradas como unidades sociales de vida y de consumo basadas en el parentesco), para analizar el posible uso político de sus diversas actividades se clasificaron los municipios del país en cinco grupos según el porcentaje de familias beneficiadas: 20% o menos; 21 a 40%; 41 a 60%; 61 a 80% y 81% o más. De acuerdo con la información del cuadro 9, los tres principales can-

didatos ganaron en los municipios que tienen el siguiente porcentaje de familias beneficiadas por el Programa *Oportunidades*:

- En el caso de Felipe Calderón, sólo ganó de manera importante en los municipios con menor presencia de *Oportunidades*: en los que tienen un 20% o menos de familias beneficiadas. En los municipios del siguiente rango, de 21 a 40% de familias beneficiadas, empató con Andrés Manuel López Obrador y en el rango intermedio, de 41 a 60%, fue superado claramente por éste. Pero lo importante a destacar es lo siguiente: *en los municipios con mayor cantidad de familias beneficiadas por Oportunidades* (en los rangos de 61 a 80% y de 81% o más), quedó en un lejano tercer lugar.
- En relación con Roberto Madrazo, la situación es totalmente inversa: sólo ganó en los municipios más beneficiados por *Oportunidades*, en los que participan 81% o más de las familias. En el rango 61 a 80% quedó en el segundo lugar y en los rangos con menor cantidad de familias beneficiadas, siempre obtuvo un lejano tercer lugar.
- Finalmente, en el caso de Andrés Manuel López Obrador, observamos una situación combinada, pues comparte características tanto de los municipios ganados por Felipe Calderón como los de Roberto Madrazo. Por lo anterior, obtuvo una importante presencia en los municipios de los cinco rangos seña-

lados, desde los menos favorecidos por *Oportunidades* hasta los que tenían un mayor porcentaje de familias beneficiadas.

Tal como se hizo en el caso de *Microrregiones*, se requiere ampliar el análisis con un estudio más detallado que tome en cuenta la distribución de los votos en los distintos municipios beneficiados por *Oportunidades*, según las preferencias del electorado a favor de los principales candidatos presidenciales. Lo anterior en virtud de que la preeminencia de los candidatos en cuanto al número de municipios ganados no coincide siempre con la preeminencia en la cantidad de sufragios obtenidos.

Desde dicha perspectiva, la información disponible en el cuadro 10 nos permite elaborar la siguiente conclusión: en los municipios con menor cantidad de familias beneficiadas por *Oportunidades* (20% o menos), Felipe Calderón obtuvo el primer lugar en la cantidad de votos recibidos (10,975,254 votos) seguido por Andrés Manuel López Obrador (9,768,743), y Roberto Madrazo en un lejano tercer lugar (5,166,489). En cambio, en la mayor parte de los restantes municipios (de 21 a 40%; de 41 a 60% y de 61 a 80% de familias beneficiadas) siempre ganó López Obrador, con excepción de los municipios con 81% o más de familias beneficiadas, donde Roberto Madrazo tuvo la ventaja indiscutible. En síntesis, la distribución del voto no prueba, de manera

alguna, que *Oportunidades* haya sido utilizado para inducir coactivamente el voto a favor del candidato ganador de la elección presidencial del 2006.

#### b) *Comparación de las elecciones presidenciales del 2000 y del 2006*

Al comparar la elección presidencial del 2006 con lo acontecido seis años antes, ¿cuáles son los principales cambios que podemos observar en las tendencias electorales a nivel municipal de los principales partidos políticos, de acuerdo con el porcentaje de familias beneficiadas por el *Programa Oportunidades*? Responder a esta pregunta es importante porque los posibles efectos electorales de una política social no deben medirse exclusivamente de manera puntual, como se estuvo haciendo en el apartado anterior, pues las consecuencias en las preferencias políticas del electorado siempre son paulatinas, verificables en una temporalidad de medio plazo. Desde esta perspectiva, observamos tres escenarios:

- En el periodo 2000 a 2006, aumentó de manera muy importante la votación a favor del PRD —y partidos coaligados— en todos los municipios del país (véase cuadro 13), en especial en los de menor presencia del *Programa Oportunidades*, pero también de forma significativa en los que contaron con una mayor cantidad de familias be-

neficiadas (en los de 61 a 80% de familias, 70.2% y, en los de 80% o más de familias, 67.9%).

- En el caso del PRI (aunque sólo en 2006 formó coalición con el Partido Verde Ecologista), la situación fue totalmente inversa a lo sucedido en el PRD: disminuyó su votación en todos los municipios del país durante el periodo 2000 a 2006 (véase cuadro 12), incluyendo los menos atendidos por *Oportunidades*, pero también los que contaron con el mayor porcentaje de familias beneficiadas (en los de 61 a 80% de familias, -26.7% y, en los de 80% o más de familias, -21.3%). Sin embargo, lo anterior no fue suficiente para dejar de ocupar la posición dominante en las preferencias electorales de las zonas más pobres del país, donde tiene mayor presencia *Oportunidades*, aunque ahora tendrá que compartir el lugar con el PRD.
- En relación con el PAN, observamos una situación intermedia al comparar los resultados de 2000 y 2006 respecto de lo sucedido con el PRD y el PRI, pues combina situaciones tanto de aumento como de disminución de votos (véase cuadro 13). En el caso de los municipios con menor cobertura de *Oportunidades*, se redujo la preferencia del electorado. Por ejemplo, en los que tiene cobertura de 20% o menos de familias beneficiadas, bajó 10.7% la cantidad de votos ob-

tenidos, y en los de 21 a 40% disminuyó 2.2%. En cambio, en los municipios con mayor porcentaje de familias beneficiadas por *Oportunidades*, observamos un incremento en los sufragios obtenidos: en los de 61 a 80% de familias beneficiadas, un 31.5% y en los de 81% o más, un 45.1%. Aunque dicho crecimiento fue claramente menor al obtenido por el PRD y partidos coaligados.

### c) Conclusión

La distribución del voto en los municipios del país beneficiados

por el *Programa Oportunidades* no es compatible con la denuncia presentada por la Coalición por el Bien de Todos, según la cual, el gobierno federal habría usado políticamente los programas sociales para comprar y coaccionar votos a favor de Felipe Calderón Hinojosa y en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador. Más bien, este candidato fue quien registró un crecimiento mayor de votos en los cinco tipos de municipios beneficiados por *Oportunidades*, incluyendo las zonas con una cobertura de 61 a 80% y de 81% o más de familias atendidas. Por lo anterior, observamos una situa-

ción semejante a lo sucedido con el *Programa Microrregiones*, donde los municipios con mayor cobertura también registraron un crecimiento muy importante de los votos a favor de López Obrador. Tal semejanza electoral se explica porque ambos programas atienden, sobre todo, al mismo tipo de municipio: los que recibieron el apoyo preferente de parte de *Microrregiones* (municipios de “alta” y “muy alta” marginación), también fueron los que contaron con un mayor porcentaje de familias beneficiadas por *Oportunidades* (véase cuadro 14).<sup>29</sup>



## El Programa de Empleo Temporal y los resultados electorales

Este programa —como los restantes— fue de bastante menor cobertura y presupuesto que los correspondientes a *Microrregiones* y *Oportunidades*; por lo mismo, sólo se analizará de manera re-

sumida en el presente trabajo sin los detalles considerados anteriormente. Se trató de un programa interinstitucional donde concurrieron originalmente cuatro secretarías del gobierno federal:

Desarrollo Social (SEDESOL); Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); Comunicaciones y Transportes (SCT) y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), aun-

<sup>29</sup> En el anexo II del presente trabajo, se reportan los resultados de una prueba de significación estadística relacionada con el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. De los resultados obtenidos, es posible inferir que no hay registro alguno del uso político del Programa para favorecer a Felipe Calderón Hinojosa en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador.

En la Prueba Estadística 3, se hizo un análisis de *correlación Rho de Spearman* entre las variables de intervalo: “porcentaje de familias beneficiadas en el municipio” y “porcentaje de votación de los principales candidatos presidenciales”. Para el caso de Felipe Calderón, se obtuvo un valor de -0.506 (relación inversa de variables) con un nivel de significación de 0.000, lo cual implica que los municipios donde obtuvo mayor votación fueron los menos beneficiados de parte del *Programa Oportunidades*. En el caso de Roberto Madrazo, la situación fue totalmente diferente: se obtuvo un valor de 0.475 (relación directa de variables) con un nivel de significación de 0.000, en consecuencia, en los municipios donde obtuvo mayor votación, también se registró el mayor apoyo del *Programa Oportunidades*. Finalmente, en relación con López Obrador, no se registró correlación alguna (valor: 0.095; significación: 0.000) pues no hay relación entre el porcentaje de votación municipal y el porcentaje de familias beneficiadas.

que esta última dejó de hacerlo desde 2005.<sup>30</sup> En el 2005, el programa atendió a 631,090 personas; mientras en el corte del 17 de noviembre de 2006, sólo había beneficiado a 235,400 personas, cantidad notoriamente menor para ser un año electoral lo cual basta para problematizar seriamente la hipótesis de su uso político.

*Empleo Temporal* tuvo dos objetivos básicos: uno familiar y otro comunitario. El primer consistió en ofrecer “alternativas de inserción en el mercado laboral (a) las familias que habitan en el medio rural mediante acciones intensivas de mano de obra temporalmente desocupada”; el segundo, buscó que dichas alternativas contribuyeran al “desarrollo, conservación y restauración de la infraestructura social básica” de las comunidades pertenecientes, sobre todo, a los municipios incluidos en *Microregiones* (de “alta” y “muy alta” marginación”). Estas comunidades debían ser preferentemente de tipo rural y contar con una población de 5,000 habitantes o menos; en casos excepcionales, se podría apoyar a población pobre de localidades de hasta 25,000 habitantes siempre y cuando no se rebasara el 15% del total del presupuesto estatal aprobado.

El carácter temporal del programa estaba determinado, en gran

medida, por el ciclo estacional del empleo rural pues se buscaba que atendiera la población durante los meses de menor ocupación, fuera de las épocas de siembra y cosecha. Tal requisito no era, sin embargo, inflexible, ya que había que tomar en cuenta las variaciones que dependían de las características de las obras y de los cambios en los ciclos productivos, entre otros factores. El apoyo económico de los participantes sería por jornal y se pagaría de forma monetaria hasta una cantidad máxima de 88 jornales.

De acuerdo con sus lineamientos, *Empleo Temporal* era un programa con un objetivo diferente a una actividad asistencial y meramente puntual de empleo. Para tal fin, proponía una estrategia educativa y promocional: el financiamiento del empleo se orientaría, sobre todo, a construir, modificar o restaurar infraestructura que necesitasen las comunidades; pero, más que nada, la selección y supervisión de las obras las llevarían a cabo un Órgano Ejecutivo elegido por el Comité de Beneficiarios constituido en Asamblea General. Dicho Órgano Ejecutivo estaría integrado por un presidente, un secretario y un tesorero; asimismo, la Asamblea General debería designar a dos de sus integrantes para que actuaran como Contraloría Social.

Las características del programa lo podían convertir, fácilmente, en un instrumento para la compra y coacción de votos pues, a cambio de recibir los apoyos, los beneficiarios podrían ser presionados para cumplir con una determinada participación electoral. Sin embargo, como sucedió en los *Programas Microrregiones* y Oportunidades, tal situación tampoco se observó durante la elección presidencial del 2006. En primer lugar, porque durante este periodo, *Empleo Temporal* atendió, como se señaló, una cantidad mucho menor de personas en comparación con el 2005 lo cual habla por sí mismo de su carácter no electoral. En segundo lugar, porque de acuerdo con la información proporcionada por el Centro de Información del Programa de Empleo Temporal (CIPET) y el Instituto Federal Electoral (IFE), la distribución de los beneficiarios fue la siguiente (véase cuadro 15):

- Los municipios mejor atendidos por el programa fueron los que tienen grados “altos” y “muy altos” de marginación: en el 2005, ambos municipios recibieron 58.7% de los apoyos; mientras que en el 2006 (con corte al 17 de noviembre), 60.3%.
- Los municipios donde ganó Andrés Manuel López Obrador fueron los que recibieron más

<sup>30</sup> La información del programa se obtuvo del “Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, modifican y publican las reglas de operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2006, las cuales para su mayor comprensión, se publican íntegramente”, en *Diario Oficial de la Federación* del 17 de febrero del 2006. Asimismo, se entrevistó a personal del Centro de Información del Programa de Empleo Temporal (CIPET) que es la instancia de la SEDESOL encargada de la concentración y registro de la información proporcionada por todas las dependencias federales participantes.

apoyos tanto en 2005 como en 2006: 261,899 y 86,549 personas beneficiadas, respectivamente; en cambio, donde triunfó Felipe Calderón, se recibieron 188,878 y 72,611 apoyos en los mismos años. En cuanto a los municipios ganados por Roberto Madrazo, los apoyos recibidos fueron semejantes a los de Calderón pero en el contexto de una cantidad de votos mucho menor.<sup>31</sup>



## El Programa de Vivienda Rural y los resultados electorales<sup>32</sup>

Este programa fue administrado por la Secretaría de Desarrollo Social mediante la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano. Su objetivo era “Apoyar la construcción, ampliación y mejoramiento de viviendas en el medio rural, con el fin de reducir las asimetrías en las condiciones de vida entre la población urbana y la población rural”. Las familias beneficiadas debían ser ejidatarios, comuneros, colonos agrícolas, ganaderos avocados, jornaleros agrícolas, indígenas y minifundistas y vivir en localidades menores a 5,000 habitantes con características de “alta” y “muy alta” marginalidad. En comparación con *Microrregiones* y *Oportunidades*, su cobertura era mucho menor así como el presupuesto asignado. Según la infor-

mación oficial, durante el 2006 se había brindado apoyo de 65,975 viviendas, con un tope de \$50,000 a los montos asignados por cada una de ellas. En virtud de lo anterior, considero que no es importante su papel en la configuración de un escenario de coacción o compra de votos a favor de Felipe Calderón y en contra de Andrés Manuel López Obrador; por lo mismo, sólo mencionaré lo siguiente (véase cuadro 16):

- Del total de acciones de vivienda que se han apoyado en 2006, 21.8% (14,390) fue en los municipios menos pobres del país (de marginación “baja” y “muy baja”), porque estos también suelen contar con localidades rurales en condiciones de “alta” y “muy alta”

<sup>31</sup> En el anexo II del presente documento, se reportan los resultados de una prueba de significación estadística relacionada con el *Programa Empleo Temporal*. De los resultados obtenidos, es posible inferir que no hay registro alguno del uso político del programa para favorecer a Felipe Calderón Hinojosa, en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador.

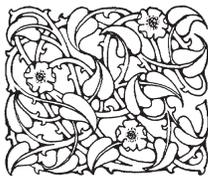
En la Prueba Estadística 4 se hizo un análisis de *correlación Rho de Spearman* entre las variables de intervalo: “porcentaje de personas beneficiadas en relación con la lista nominal municipal” y “porcentaje de votación de los principales candidatos presidenciales”, tanto para 2005 como 2006. En el 2005 se obtuvieron los siguientes resultados: en los casos de Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, se obtuvo un valor de -0.135 y -0.158 (relación inversa de variables), respectivamente, con un nivel de significación de 0.000. Esto implica que los municipios donde obtuvieron mayor votación fueron los menos beneficiados de parte del *Programa Empleo Temporal*; aunque la correlación es muy pequeña. En cambio, en el caso de Roberto Madrazo, la situación fue totalmente diferente: se obtuvo un valor de 0.412 (relación directa de variables) con un nivel de significación de 0.000; en consecuencia, en los municipios donde obtuvo mayor votación, también se registró el mayor apoyo del *Programa de Empleo Temporal* pero ahora de forma importante.

Para el 2006, la situación fue algo diferente. En el caso de Felipe Calderón, se obtuvo un valor de -0.043, con un nivel de significación de 0.148, lo cual implicó que no hay ninguna relación entre porcentaje de votos y porcentaje de población beneficiada por el programa. En cuanto a López Obrador, se obtuvo un valor de -0.231 (relación inversa de variables), con un nivel de significación de 0.000, lo que indica que en los municipios donde obtuvo mayor votación fueron los menos beneficiados por el *Programa de Empleo Temporal*, aunque el nivel de correlación inversa es débil. Finalmente, en relación con Roberto Madrazo, la situación fue diferente: se obtuvo un valor de 0.387 (relación directa de variables) con un nivel de significación de 0.000; en consecuencia, en los municipios donde obtuvo mayor votación, también se registró el mayor apoyo del *Programa de Empleo Temporal*.

<sup>32</sup> La información sobre el *Programa Vivienda Rural* se puede consultar en: “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero del 2006.

marginación. Sin embargo, la mayor parte de las acciones: 52% (34,361) se ejercieron en los municipios más pobres del país (marginación “alta” y “muy alta”), pues son los que tienen una mayor cantidad de localidades rurales.

- En los municipios donde ganó Andrés Manuel López Obrador, fue donde se ejerció la mayor cantidad de acciones: 34,156; mientras en los que triunfó Felipe Calderón, se realizaron 21,406. Madrazo quedó en tercer lugar (10,413). Por todo lo anterior, en este programa social tampoco encontramos la puesta en operación de una estrategia que hubiera beneficiado al candidato ganador, en perjuicio de López Obrador.<sup>33</sup>



## El Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales y los resultados electorales<sup>34</sup>

Este programa fue administrado por la Secretaría de Desarrollo Social y su objetivo era “Apoyar a los adultos mayores en condiciones de pobreza alimentaria que no son atendidos por otros programas (*Oportunidades*, *Liconsa* o *Diconsa*) y que viven en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación”. Las ayudas consistían en *transferencias de dinero* (cada adulto mayor recibirá un subsidio de \$2,100.00 anuales en un mínimo de tres exhibiciones) así como en un *apoyo para capacitación nutricional* con el fin de mejorar su cultura nutricional.

La cobertura y financiamiento del programa fueron reducidos, como el caso del de *Vivienda Rural*. Para el año 2006, se había contemplado asignar un presupuesto total de 300 millones de pesos para atender una población de alrededor de 115,993 beneficiarios. Por lo anterior, sólo se

expondrá algunos resultados respecto de su relación con la distribución del voto presidencial en la jornada del 2 de julio de 2006 (véase cuadro 17).

- La mayor parte de las personas beneficiadas: 68.7%, se localiza en los municipios más pobres del país de “alta” y “muy alta” marginación. También hay adultos mayores participantes (10.4%) que viven en los municipios menos pobres, aunque en localidades rurales con menos de 2,500 habitantes.
- Como en todos los programas analizados, en los municipios donde ganó Andrés Manuel López Obrador se encontró la mayor parte de los adultos mayores beneficiados por el programa: 54,307; en cambio, donde triunfó Felipe Calderón, se localizaron 33,736 personas. Roberto Madrazo quedó, otra vez, en tercer lugar (28,088).<sup>35</sup>

<sup>33</sup> En el anexo II del presente trabajo, se reportan los resultados de una prueba de significación estadística relacionada con el *Programa de Vivienda Rural*. Como en los casos anteriores, a partir de los resultados obtenidos no es posible inferir el uso político del programa para favorecer a Felipe Calderón Hinojosa en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador.

En la Prueba Estadística 5, se hizo un análisis de *correlación rho de Spearman* entre las variables de intervalo: “Porcentaje de población municipal beneficiada por el *Programa de Vivienda Rural* en relación con la lista nominal municipal” y “porcentaje de votación municipal de los principales candidatos presidenciales”. Para el caso de Felipe Calderón, se obtuvo un valor de -0.220 (relación inversa de variables), con un nivel de significación de 0.000, lo cual implica que los municipios donde obtuvo mayor votación fueron los menos beneficiados por el *Programa de Vivienda Rural*; aunque el nivel de correlación inversa es débil. En el caso de Roberto Madrazo, la situación fue diferente: se obtuvo un valor de 0.271 (relación directa de variables), con un nivel de significación de 0.000, en consecuencia, en los municipios donde obtuvo mayor votación también se registró el mayor apoyo del *Programa de Vivienda Rural*; aunque tampoco de manera importante. Finalmente, en relación con López Obrador, no se registró correlación alguna (valor: 0.047; significación: 0.133), pues el porcentaje de votación que obtuvo en todos los municipios no tiene relación alguna con el porcentaje de población beneficiada por el *Programa de Vivienda Rural*.

<sup>34</sup> La información referente al programa se obtuvo del documento Indesol, *Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales durante el Ejercicio Fiscal de 2006*.

<sup>35</sup> En el anexo II del presente trabajo, se reportan los resultados de una prueba de significación estadística relacionada con el *Programa de*

## Conclusión: la política de combate a la pobreza como justicia social

México es un país marcado por profundas desigualdades sociales y económicas: junto a un sector poblacional que disfruta de los mejores estándares de vida, encontramos una mayoría de familias y comunidades sumidas en la pobreza y, frecuentemente, en la pobreza extrema. Los datos proporcionados por agencias internacionales son contundentes: en México, alrededor de 60% de la población, vive en condiciones de alta o muy alta marginación.

Para remontar las situaciones de pobreza de la mayoría, México requiere la conjunción de numerosos factores, entre los cuales suele mencionarse los siguientes: crecimiento económico sostenido (superior al 5%); finanzas públicas equilibradas; generación de empleos remunerados acordes a la demanda de la población; educación de calidad en los niveles básico y media superior y acceso de toda la población; organización autónoma de la sociedad civil y participación de la misma en la gestión de las políticas pú-

blicas; seguridad pública; consensos entre las principales fuerza políticas y reforma tanto política como administrativa del Estado. Algunos factores han comenzado a presentarse durante los últimos años (finanzas públicas equilibradas, organización autónoma de la sociedad civil y modernización administrativa del Estado), pero es claro que los resultados han sido muy escasos en varios rubros como el crecimiento económico, la generación de empleos remunerados y la reforma política del Estado.

Sin embargo, para remontar las profundas desigualdades que caracterizan a nuestro país, *no basta con ofrecer un entorno estructural de mejores oportunidades a la población*, porque no es cierto que los beneficios del crecimiento económico y de un régimen democrático se distribuyan por sí mismos —de manera necesaria— entre todos los sectores sociales. Al respecto, las críticas formuladas por las teorías marginalistas y de la dependencia en sus tiempos

—años setenta y ochenta— contra los enfoques desarrollistas de la económica, siguen siendo válidas respecto a este tema (no así las propuestas para remediar los problemas). Pero la crítica contra el desarrollismo económico también debe tener una correspondencia en los aspectos políticos: tampoco las libertades ofrecidas por un régimen democrático se distribuyen por necesidad de manera equitativa entre todos los sectores sociales. Más bien, se requieren estrategias y políticas orientadas a tales fines tanto de parte del gobierno como de la sociedad civil.

Por lo anterior, un país como México debe tener una política pública orientada explícitamente a combatir la pobreza y la desigualdad; una política eficiente, amplia y significativa. Porque no es suficiente con ofrecer condiciones favorables en el entorno para lograr el desarrollo económico, social y político de la mayoría de la población, también se necesita dotar de recursos especiales a los

---

*Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales.* Como en los casos anteriores, a partir de los resultados obtenidos no es posible inferir el uso político del programa para favorecer a Felipe Calderón Hinojosa en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador.

En la Prueba Estadística 6, se hizo un análisis de *correlación rho de Spearman* entre las variables de intervalo: “Porcentaje de población municipal beneficiada en relación con la lista nominal municipal” y “porcentaje de votación municipal de los principales candidatos presidenciales”. Para el caso de Felipe Calderón, se obtuvo un valor de -0.168 (relación inversa de variables), con un nivel de significación de 0.000, lo cual implica que los municipios donde obtuvo mayor votación fueron los menos beneficiados por el *Programa de Adultos Mayores*, aunque el nivel de correlación inversa es muy débil. En el caso de Roberto Madrazo, la situación fue diferente: se obtuvo un valor de 0.297 (relación directa de variables), con un nivel de significación de 0.000, en consecuencia, en los municipios donde obtuvo mayor votación también se registró el mayor apoyo del *Programa de Adultos Mayores*; aunque tampoco de manera importante. Finalmente, en relación con López Obrador, no se registró correlación alguna (valor: -0.055; significación: 0.066), pues el porcentaje de votación que obtuvo en todos los municipios no tiene relación alguna con el porcentaje de personas beneficiadas por el *Programa de Adultos Mayores* en comparación con la lista nominal.

individuos, familias y comunidades sumidos en condiciones de pobreza para que puedan remontar su desventaja y articularse a las dinámicas del crecimiento económico y al ejercicio de las libertades que ofrece un espacio democrático. Ejemplificando, es insuficiente que los actores económicos ofrezcan empleos remunerados y crecientes, se necesita, además, que la población disponga desde la infancia (e inclusive antes) de una cantidad adecuada de satisfactores para participar posteriormente en los mercados de trabajo. En este rubro, carencias tan fáciles de definir y de combatir, como la falta de calorías durante la etapa de gestión y de los primeros años de vida, determinan de manera negativa todo el futuro de las personas pues limitan seriamente sus capacidades de desarrollo intelectual y escolar.

Las políticas públicas de combate a la pobreza surgen así como una estrategia para ofrecer recursos especiales a quienes tienen desventajas sustanciales para ejercer sus más elementales derechos sociales y económicos. No son resultado del “asistencialismo público” sino demandas de justicia basadas en la solidaridad que debe caracterizar a toda sociedad autodefinida

como democrática,<sup>36</sup> donde la exigibilidad de los derechos humanos debe ser una característica fundamental. Sin embargo, tal concepción de las políticas públicas de combate a la pobreza no es propia de los regímenes políticos autoritarios ni de organizaciones políticas no democráticas. En estos casos, los programas para disminuir la pobreza son utilizados preferentemente como mecanismos de control clientelar de la población bajo modalidades como la coacción y compra de votos, o bien, la obligación de participar en eventos de apoyo político. Al respecto, la historia de México durante el siglo XX está llena de ejemplos de este tipo.

La experiencia histórica del uso clientelar de los programas sociales en México ha motivado a muchos actores para promover diversas medidas orientadas a controlar y vetar su uso político, como también a transparentar su ejercicio (montos y padrón de beneficiarios) en el contexto de lo que se ha llamado *rendición de cuentas*.<sup>37</sup> Por lo mismo, durante los últimos diez años, hemos asistido al crecimiento de numerosas iniciativas, entre otras, la intervención del Instituto Federal Electoral para prohibir la parti-

cipación electoral de los funcionarios públicos; las actividades de numerosas organizaciones no gubernamentales para monitorear el uso político de los programas sociales (como *Alianza Cívica*); la promulgación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública* y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública durante el gobierno de Vicente Fox, además de las políticas de blindaje electoral de los programas sociales

En este contexto, se entiende la fuerza de la denuncia presentada por la Coalición por el Bien de Todos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según la cual, el gobierno federal habría utilizado los programas de combate a la pobreza para coaccionar y comprar votos a favor de Felipe Calderón Hinojosa y perjudicar así a Andrés Manuel López Obrador. Se trataba de una acusación que, en caso de verificarse, constituiría una grave violación de la Constitución y contribuiría a configurar —con otros factores— “la anulación de tales comicios por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse”.<sup>38</sup> En el fondo, la denuncia no

<sup>36</sup> Sobre la fundamentación de las políticas sociales en el concepto de solidaridad, puede verse: Steinar Stjernø, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 y Hauke Brunkhorst, *Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge, London, The MIT Press, 2005.

<sup>37</sup> Sobre dicho tema, el estudio más importante que se ha realizado en México es el coordinado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>38</sup> Cfr. Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado; SUP-JRC-096/2004; SUP-JRC-099/2004; y Tesis S3ELJ 23/2004.

solo implicaba evidenciar la violación del principio de equidad que debe caracterizar toda contienda electoral, sino también señalaba la violación de la política social entendida como acto de justicia pues se habría transformado en una maquinaria clientelar cuyo fin era el control político.

El estudio realizado en este trabajo sobre los principales programas públicos de combate a la pobreza durante el gobierno del ex-presidente Vicente Fox, no permite validar la denuncia presentada por la Coalición por el Bien de Todos. La conclusión del análisis es la misma que la contenida en el dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: no hay prueba del uso político de los programas sociales para beneficiar a Calderón Hinojosa y perjudicar a López Obrador, entendido como puesta en operación de una estrategia institucional y sistemática. Más aún, la evidencia disponible señala que los municipios donde triunfó López Obrador recibieron más beneficios de parte de los programas federales de combate a la pobreza. Destaca, de manera especial, el *Programa de Desarrollo Local*

*Microrregiones* y el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, pero también programas de menor cobertura y presupuesto como son *Vivienda Rural*, *Empleo Temporal* y *Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales*. Como ya los señalé, tal situación se explica por las políticas de blindaje electoral y de rendición de cuentas llevadas al cabo por varias instituciones gubernamentales y civiles como también por el hecho de que no hay una correspondencia mecánica entre gasto social y orientación del voto, sino intervención de un conjunto de mediaciones culturales, organizativas y políticas muy importantes.

En el futuro cercano, la administración foxista será calificada por la convivencia de aciertos y de errores. Quienes simpatizaron con el régimen, enfatizarán los primeros; sus críticos, los segundos. Otros preferiremos balancear los claro-oscuros de su régimen. En cualquier caso, considero un gran acierto el importante avance observado en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del ejercicio gubernamental que incluye, de manera destacada, el tema de los programas

públicos de combate a la pobreza. En este rubro, se hicieron innovaciones sin precedentes en la historia del país como en el caso del *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* donde se han aplicado distintos mecanismos de blindaje contra el uso político de los apoyos.

Durante la jornada electoral de 2006, así como en los meses que la precedieron, el desarrollo de la política social de combate a la pobreza como acto de justicia fue la característica central de los principales programas del gobierno federal (lo cual no excluye la detección de situaciones puntuales en sentido contrario). En dicho tema, no se detectó una estrategia inequitativa y sistemática para usar clientelaramente los apoyos con el fin de favorecer al candidato del Partido Acción Nacional y perjudicar a los demás contendientes. Por lo tanto, al menos en este rubro, hay que continuar en la misma línea durante los años venideros.

Recibido el 30 de septiembre del 2006

Aceptado el 5 de octubre del 2006



## Cuadros

<b>Cuadro 1</b>		
<b>Municipios del país de acuerdo con su grado de marginación</b>		
<b>Grado de marginación</b>	<b>Municipios</b>	
	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Muy bajo	276	11.2
Bajo	422	17.2
Medio	502	20.5
Alto	887	36.1
Muy alto	367	15.0
<b>Total</b>	<b>2,454</b>	<b>100.0</b>

Fuente. Elaboración propia con base en los datos de de CONAPO, *Índice de Marginación, 2005*

**Cuadro 2**  
**Indicadores para medir el grado de marginación municipal en México y su presencia en los casos más extremos**

Indicadores sociales y económicos	Municipio con mayor marginación: <b>Cochoapa el Grande, Guerrero</b>	Municipio con menor marginación: <b>Benito Juárez, Distrito Federal</b>
Población analfabeta de 15 años o más	75.81%	0.81%
Población sin primaria completa de 15 años o más	87.69%	3.7%
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario	93.72%	0.06%
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	60.78%	0.13%
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	57.67%	0.007%
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	82.80%	10.66%
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	95.46%	0.19%
Población en localidades con menos de 5 000 habitantes	100%	0.0%
Población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos.	86.87%	17.88%

Fuente. Elaboración propia con base en los datos de CONAPO, 2005.

<b>Cuadro 3</b>		
<b>Elección Presidencial 2006: candidato ganador en los municipios del país</b>		
<b>Candidato ganador a nivel municipal</b>	<b>Municipios</b>	
	<b>Frecuencia</b>	<b>%</b>
Calderón	745	30.5%
Madrazo	626	25.6%
AMLO	1,068	43.7%
Empate	3	0.1%
Total	<b>2,442*</b>	<b>100.0%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006.

\* Sobre la cantidad total de 2,442 municipio, diferente a los señalados en el cuadro 1 (2,454), véase la nota metodológica en el anexo, inciso 1.

**Cuadro 4**  
**Elección Presidencial 2006: candidato ganador en los municipios del país de acuerdo con su grado de marginación**

<b>Candidato ganador a nivel municipal</b>	<b>Grado de marginación municipal</b>									
	<b>Muy bajo</b>		<b>Bajo</b>		<b>Medio</b>		<b>Alto</b>		<b>Muy alto</b>	
	<b>Munici- pios</b>	<b>%</b>	<b>Munici- pios</b>	<b>%</b>	<b>Munici- pios</b>	<b>%</b>	<b>Munici- pios</b>	<b>%</b>	<b>Munici- pios</b>	<b>%</b>
Calderón	159	57.4%	197	46.7%	174	34.7%	188	21.3%	27	7.6%
Madrazo	9	3.2%	45	10.7%	88	17.5%	295	33.4%	189	52.9%
AMLO	109	39.4%	180	42.7%	239	47.6%	400	45.2%	140	39.2%
Empate					1	0.2%	1	0.1%	1	0.3%
Total	277	100.0%	422	100.0%	502	100.0%	884	100.0%	357	100.0%

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y de CONAPO, Índice de Marginación, 2005.

\* Sobre la cantidad total de 2,442 municipio, diferente a los señalados en el cuadro 1 (2,454), véase nota metodológica en el anexo, inciso 1.

**Cuadro 5**  
**Elección Presidencial 2006: cantidad de votos de los principales contendientes de acuerdo con el grado municipal de marginación**

Grado de marginación municipal	Felipe Calderón		Roberto Madrazo		Andrés M. López Obrador	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
Muy bajo	10,097,929	67.3%	4,644,385	49.9%	8,944,457	60.6%
Bajo	2,062,198	13.7%	1,385,411	14.9%	2,121,013	14.4%
Medio	1,438,451	9.6%	1,291,960	13.9%	1,656,700	11.2%
Alto	1,166,951	7.8%	1,450,430	15.6%	1,558,760	10.6%
Muy alto	234,755	1.6%	529,255	5.7%	475,420	3.2%
<b>Total</b>	<b>15,000,284</b>	<b>100.0%</b>	<b>9,301,441</b>	<b>100.0%</b>	<b>14,756,350</b>	<b>100.0%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, *Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006*; y de CONAPO, *Índice de Marginación, 2005*.

**Cuadro 6**  
**Crecimiento de la votación del PRD de 2000 a 2006 (incluyendo partidos coaligados)**

Grado de marginación municipal	Votación a nivel municipal		Crecimiento 2000 a 2006
	2000	2006	
	Cárdenas (AM)	AMLO (CBT)	
Muy bajo	3,191,745	8,944,457	180.2%
Bajo	1,011,598	2,121,013	109.7%
Medio	862,400	1,656,700	92.1%
Alto	896,816	1,558,760	73.8%
Muy alto	294,221	475,420	61.6%
<b>Total</b>	<b>6,256,780</b>	<b>14,756,350</b>	<b>135.8%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2003, y *Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006*; y de CONAPO, *Índice de Marginación, 2005*.

**Cuadro 7**  
**Crecimiento de la votación del PRI de 2000 a 2006**  
**(incluyendo partidos coaligados)**

Grado de marginación municipal	Votación a nivel municipal		Crecimiento 2000 a 2006
	2000	2006	
	Labastida (PRI)	Madrazo (PRI-Verde)	
Muy bajo	7,156,613	4,644,385	-35.1%
Bajo	2,009,709	1,385,411	-31.1%
Medio	1,799,362	1,291,960	-28.2%
Alto	1,976,754	1,450,430	-26.6%
Muy alto	637,280	529,255	-17.0%
<b>Total</b>	<b>13,579,718</b>	<b>9,301,441</b>	<b>-31.5%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2003, y Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y de CONAPO, Índice de Marginación, 2005.

**Cuadro 8**  
**Crecimiento de la votación del PAN de 2000 a 2006**  
**(incluyendo partidos coaligados)**

Grado de marginación municipal	Votación a nivel municipal		Crecimiento 2000 a 2006
	2000	2006	
	Fox (AC)	Calderón (PAN)	
Muy bajo	11,347,475	10,097,929	-11.0%
Bajo	2,165,929	2,062,198	-4.8%
Medio	1,387,742	1,438,451	3.7%
Alto	937,331	1,166,951	24.5%
Muy alto	151,159	234,755	55.3%
<b>Total</b>	<b>15,989,636</b>	<b>15,000,284</b>	<b>-6.2%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2003, y Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y de CONAPO, Índice de Marginación, 2005.

**Cuadro 9**  
**Elección Presidencial 2006:**  
**Candidato ganador de acuerdo con el porcentaje de familias en el municipio**  
**beneficiadas por el programa Oportunidades**

Candidato ganador a nivel municipal	Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades									
	20% o menos*		21 a 40%		41 a 60%		61 a 80%		81% o más	
	Municip.	%	Municip.	%	Municip.	%	Municip.	%	Municip.	%
Calderón	254	52.9%	191	45.2%	144	33.1%	103	19.7%	53	9.1%
Madrazo	31	6.5%	42	9.9%	93	21.4%	185	35.4%	275	47.3%
AMLO	195	40.6%	190	44.9%	198	45.5%	233	44.6%	252	43.4%
Empate							2	.4%	1	.2%
<b>Total</b>	<b>480</b>	<b>100.0%</b>	<b>423</b>	<b>100.0%</b>	<b>435</b>	<b>100.0%</b>	<b>523</b>	<b>100.0%</b>	<b>581</b>	<b>100.0%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y de Sedesol, Población beneficiada por el programa Oportunidades, 2006.

\* En este rango se considera la votación obtenida en 20 municipios que no cuentan con información de parte de Oportunidades, los cuales incluyen diez delegaciones del Distrito Federal.

**Cuadro 10**  
**Elección Presidencial 2006:**  
**Votación de los principales candidatos de acuerdo con el porcentaje de**  
**familias en el municipio beneficiadas por el programa Oportunidades**

Población municipal beneficiada por Oportunidades	Votación a favor de los candidatos					
	Calderón (PAN)		Madrazo (PRI-Verde)		AMLO (CBT)	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
20% o menos*	10,975,254	73.2%	5,166,489	55.5%	9,768,743	66.2%
21 a 40%	1,855,933	12.4%	1,377,166	14.8%	1,972,461	13.4%
41 a 60%	1,147,829	7.7%	1,180,344	12.7%	1,455,506	9.9%
61 a 80%	674,542	4.5%	880,731	9.5%	904,659	6.1%
81% o más	346,726	2.3%	696,711	7.5%	654,981	4.4%
<b>Total</b>	<b>15,000,284</b>	<b>100.0%</b>	<b>9,301,441</b>	<b>100.0%</b>	<b>14,756,350</b>	<b>100.0%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y de Sedesol, Población beneficiada por el programa Oportunidades, 2006.

\* En este rango se considera la votación obtenida en 20 municipios que no cuentan con información de parte de Oportunidades, los cuales incluyen diez delegaciones del Distrito Federal.

**Cuadro 11**  
**Crecimiento de la votación del PRD de 2000 a 2006**  
**(incluyendo partidos coaligados)**  
**de acuerdo con el porcentaje de familias en el municipio beneficiadas**  
**por Oportunidades**

Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades	Votación a nivel municipal		Crecimiento 2000 a 2006
	2000	2006	
	Cárdenas (AM)	AMLO (CBT)	
20% o menos	3,550,535	9,768,743	175.1%
21 a 40%	1,002,292	1,972,461	96.8%
41 a 60%	782,200	1,455,506	86.1%
61 a 80%	531,671	904,659	70.2%
81% o más	390,082	654,981	67.9%
<b>Total</b>	<b>6,256,780</b>	<b>14,756,350</b>	<b>135.8%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2003, y Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y del Programa Oportunidades, Familias Beneficiadas 2006.

**Cuadro 12**  
**Crecimiento de la votación del PRI de 2000 a 2006**  
**(incluyendo partidos coaligados)**  
**de acuerdo con el porcentaje de familias en el municipio beneficiadas**  
**por Oportunidades**

Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades	Votación a nivel municipal		Crecimiento 2000 a 2006
	2000	2006	
	Labastida (PRI)	Madrazo (PRI-Verde)	
20% o menos	7,857,026	5,166,489	-34.2%
21 a 40%	2,014,858	1,377,166	-31.6%
41 a 60%	1,621,899	1,180,344	-27.2%
61 a 80%	1,200,790	880,731	-26.7%
81% o más	885,145	696,711	-21.3%
<b>Total</b>	<b>13,579,718</b>	<b>9,301,441</b>	<b>-31.5%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2003, y Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y del Programa Oportunidades, Familias Beneficiadas 2006.

**Cuadro 13**  
**Crecimiento de la votación del PAN de 2000 a 2006**  
**(incluyendo partidos coaligados)**  
**de acuerdo con el porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por**  
**Oportunidades**

Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades	Votación a nivel municipal		Crecimiento 2000 a 2006
	2000	2006	
	Fox (AC)	Calderón (PAN)	
20% o menos	12,286,753	10,975,254	-10.7%
21 a 40%	1,896,864	1,855,933	-2.2%
41 a 60%	1,054,051	1,147,829	8.9%
61 a 80%	513,047	674,542	31.5%
81% o más	238,921	346,726	45.1%
<b>Total</b>	<b>15,989,636</b>	<b>15,000,284</b>	<b>-6.2%</b>

Fuente. Elaboración propia con información del IFE, Atlas Electoral Federal de México 1991-2003, y Cómputo Distrital de la Elección Presidencial de 2006; y del Programa Oportunidades, Familias Beneficiadas 2006.

**Cuadro 14**  
**Porcentaje de población beneficiada por Oportunidades y su distribución**  
**en los municipios de acuerdo con su grado de marginación**

Familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades	Municipios de acuerdo con su grado de marginación				
	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
20% o menos	271	186	19	4	4
21 a 40%	5	208	182	27	1
41 a 60%	1	27	216	184	9
61 a 80%		1	70	370	82
81% o más			15	302	271
<b>Total</b>	<b>277</b>	<b>422</b>	<b>502</b>	<b>887</b>	<b>367</b>

Fuente. Elaboración propia con información de CONAPO, Índice de Marginación, 2005.; y del Programa Oportunidades, Familias Beneficiadas 2006.

**Cuadro 15**  
**Población beneficiada por el “Programa Empleo Temporal” en 2005 y 2006**  
**de acuerdo con el grado municipal de marginación y el candidato ganador en 2006**

Grado de marginación municipal	Candidato ganador en el municipio								Total filas	
	Calderón		Madrazo		AMLO		Empate		Benef.	%
	Benef.	%	Benef.	%	Benef.	%	Benef.	%		
<b>Año 2005</b>										
Muy bajo	37,801	20.0%	1,093	.6%	17,402	6.6%			56,296	9.0%
Bajo	30,209	16.0%	9,005	5.1%	29,248	11.2%			68,462	10.9%
Medio	41,993	22.2%	27,739	15.8%	64,838	24.8%			134,570	21.5%
Alto	68,474	36.3%	87,454	49.7%	125,254	47.8%	94	25.7%	281,276	44.9%
Muy alto	10,401	5.5%	50,510	28.7%	25,157	9.6%	272	74.3%	86,340	13.8%
<b>Total columnas</b>	<b>188,878</b>	<b>100.0%</b>	<b>175,801</b>	<b>100.0%</b>	<b>261,899</b>	<b>100.0%</b>	<b>366</b>	<b>100.0%</b>	<b>626,944*</b>	<b>100.0%</b>
<b>Año 2006</b>										
Muy bajo	8,155	11.2%	973	1.3%	3,795	4.4%	.	.	12,923	5.5%
Bajo	10,624	14.6%	1,579	2.1%	11,728	13.6%	.	.	23,931	10.2%
Medio	17,040	23.5%	16,234	21.6%	23,091	26.7%	.	.	56,365	24.0%
Alto	32,465	44.7%	34,787	46.3%	35,475	41.0%	123	68.7%	102,850	43.9%
Muy alto	4,327	6.0%	21,616	28.7%	12,460	14.4%	56	31.3%	38,459	16.4%
<b>Total columnas</b>	<b>72,611</b>	<b>100.0%</b>	<b>75,1896</b>	<b>100,0%</b>	<b>86,549</b>	<b>100.0%</b>	<b>179</b>	<b>100.0%</b>	<b>234,528**</b>	<b>100.0%</b>

Fuente. Elaboración propia con base en la información del Centro de Información de Programa de Empleo Temporal (CIPET); y CONAPO, Índice de Marginación, 2005

\* Nota. La cantidad señalada en la tabla es menor al padrón de beneficiarios del 31 de diciembre de 2005: 631,091 personas, porque la lista de municipios del IFE (2,442) es menor a la utilizada por SEDESOL (2,452). Al respecto, véase anexo 1.

\*\* Nota. La cantidad señalada en la tabla es menor al padrón de beneficiarios del 17 de noviembre de 2006: 235,400 personas, porque la lista de municipios del IFE (2,442) es menor a la utilizada por SEDESOL (2,452). Al respecto, véase anexo 1.

**Cuadro 16**  
**Población beneficiada por el “Programa Vivienda Rural”**  
**de acuerdo con el grado municipal de marginación y el candidato ganador en 2006**

Grado de marginación municipal	Candidato ganador en el municipio						Total filas	
	Calderón		Madrazo		AMLO		Viviendas	%
	Viviendas	%	Viviendas	%	Viviendas	%		
Muy bajo	2,910	13.6%	472	4.5%	977	2.9%	4,359	6.6%
Bajo	3,572	16.7%	528	5.1%	5,931	17.4%	10,031	15.2%
Medio	8,289	38.7%	1,011	9.7%	7,924	23.2%	17,224	26.1%
Alto	6,031	28.2%	5,149	49.4%	15,037	44.0%	26,217	39.7%
Muy alto	604	2.8%	3,253	31.2%	4,287	12.6%	8,144	12.3%
<b>Total columnas</b>	<b>21,406</b>	<b>100.0%</b>	<b>10,413</b>	<b>100.0%</b>	<b>34,156</b>	<b>100.0%</b>	<b>65,975*</b>	<b>100.0%</b>

\* Nota: padrón de beneficiarios al 31 de mayo de 2006.

**Cuadro 17**  
**Población beneficiada por el programa "Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales"**  
**de acuerdo con el grado municipal de marginación y el candidato ganador en 2006**

Grado de marginación municipal	Candidato ganador en el municipio								Total	
	Calderón		Madrazo		AMLO		Empate		Benef.	%
	Benef.	%	Benef.	%	Benef.	%	Benef.	%		
Muy bajo	1,885	5.6%	.	.	588	1.1%	.	.	2,473	2.2
Bajo	4,128	12.2%	278	1.1%	4,914	9.0%	.	.	9,320	8.2
Medio	11,487	34.0%	2,410	9.6%	9,841	18.1%	.	.	23,738	20.9
Alto	14,809	43.9%	14,131	56.3%	31,067	57.2%	.	.	60,033	53.0
Muy alto	1,427	4.2%	8,269	33.0%	7,897	14.5%	48	100.0%	17,808	15.7
<b>Total</b>	<b>33,736</b>	<b>100.0%</b>	<b>25,088</b>	<b>100.0%</b>	<b>54,307</b>	<b>100.0%</b>	<b>48</b>	<b>100.0%</b>	<b>113,372*</b>	<b>100.0%</b>

\*Nota: el padrón de beneficiarios del Programa, según la información oficial disponible en octubre de 2006, es ligeramente menor a la contemplada en las Reglas de Operación para 2006 (115,993 beneficiarios).



## ANEXO I

### Notas metodológicas sobre las bases de datos

Antes de presentar las bases de datos utilizadas en la investigación, es necesario advertir al lector sobre un asunto particularmente importante en caso de que esté interesado en profundizar el tema: se requiere compatibilizar los códigos de referencia de los

municipios del Instituto Federal Electoral (IFE) con los del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En efecto, la clasificación municipal del IFE no coincide en muchos casos con la del INEGI, pues la primera institución, durante las

labores de distritación del 2005, elaboró una clasificación propia. Para realizar el presente estudio, se tuvo que igualar manualmente los códigos de los municipios en 1,346 casos (54.9%). Como ejemplo, se presenta lo sucedido en Baja California Sur:

#### Baja California Sur: Diferencias en los códigos de los municipios de acuerdo con el catálogo del INEGI y del IFE

Municipio	Código INEGI	Código IFE
Comondú	1	1
Mulegé	2	2
La Paz	3	3
Los Cabos	8	4
Loreto	9	5

La relación de las bases utilizadas es la siguiente:

1. Instituto Federal Electoral, *Cómputo Distrital de la Elección Presidencial del 2006*.

Tiene los datos de 130,788 registros, de los cuales 130,477 corresponden a resultados de las casillas instaladas durante la jornada electoral del 2 de julio; 11 son casillas no instaladas; y 300 presentan los votos de mexicanos residentes en el extranjero. Para los fines de la investigación, se cancelaron las 11 casillas no instaladas y se sumaron en una sola los votos de los mexicanos en el extranjero. Todo lo anterior da un total de 130,478 casillas, agrupadas en 2,442 municipios.

Como se mencionó anteriormente, la clasificación de los municipios elaborada por el IFE se equiparó con la correspondiente al INEGI, pues esta última es la utilizada por todas las bases de datos de los padrones de beneficiarios de los programas sociales del Gobierno Federal.

2. Instituto Federal Electoral, *Atlas Electoral Federal de México 1991-2003*.

Es un disco compacto con los resultados de las elecciones federales de 1991 a 2003 para presidente, diputados y senadores. Contiene los registros a nivel nacional, estatal y municipal. En relación con los códigos de clasificación de los municipios, sigue el catálogo propuesto por INEGI.

3. INEGI, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.

Esta base de datos presenta la información social y demográfica de todas las localidades, municipios y entidades del país. Se puede consultar en Internet. Dispone de un inventario de 2,454 municipios, es decir, 12 más que los utilizados por el IFE. Su importancia para el presente estudio reside, entre otros aspectos, en que constituye la base de datos primaria para el análisis de la marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), así como para la elaboración del padrón de beneficiarios de los distintos programas sociales mencionados en el presente estudio. Con el fin de relacionar todas las fuentes de información citadas en el documento, utilizaremos la base municipal de INEGI de 2,454 municipios, aunque 12 casos no tengan correspondencia con la base municipal del IFE. Lo anterior sólo nos ocasionará un error de 0.49% en la lista de municipios, pero no afectará la cantidad de votos asignados a los distintos candidatos presidenciales

4. Consejo Nacional de Población CONAPO, *Índice de Marginación 2005*.

Es el estudio sobre los grados e índices de marginación de los 2,454 municipios del país, de acuerdo con nueve variables seleccionadas del II Conteo de Población y Vivienda 2005. Aunque el *Programa de Desarrollo Local Microrregiones* utilizó el Índice de Marginación 2000 (basado en el XII Censo General de Población y Vivienda de 2000), preferimos el análisis de 2005 por-

que nos ofrece datos más actuales y precisos; además, dicha sustitución no ocasiona alguna variación importante en las conclusiones de nuestro trabajo.

5. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Desarrollo Local Microrregiones, Lista de Localidades*.

Base de datos de los 2,966 Centros Estratégicos Comunitarios del Programa, incluyendo las 263 microrregiones y 1,138 municipios donde se encuentran localizados.

6. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Padrón de familias beneficiadas al 30 de agosto de 2006*. Base de datos a nivel municipal de las 5,000,000 de familias beneficiadas por el programa.

7. Secretaría de Desarrollo Social, Sistema Integral de Información del *Programa de Empleo Temporal (SIIPET), Padrón de beneficiarios de 2005 y 2006 (en este último caso, al 17 de noviembre de 2006)*. Base de datos a nivel municipal de las 631,091 personas beneficiadas en 2005, y 235,400, en 2006.

8. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Vivienda Rural, Padrón de beneficiarios al 31 de mayo de 2006*. Base de datos de las 65,975 personas beneficiadas, incluyendo referencias estatales y municipales.

9. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales, Padrón de beneficiarios al 31 de octubre de 2006*. Base de datos las 113,372 personas beneficiadas, incluyendo referencias estatales y municipales.

## ANEXO II: Pruebas de significación estadística

<b>Prueba estadística 1</b>					
<b>Prueba de asociación lambda entre las variables nominales: "Candidato ganador por municipio en 2006" y "Grado de marginación municipal"</b>					
		Valor	Error típ. asint.(a)	T aproximada(b)	Sig. aproximada
Lambda	Simétrica	.043	.014	2.991	.003
	Candidato ganador en 2006 dependiente	.085	.022	3.727	.000
	Grado de marginación 2005 dependiente	.006	.013	.459	.646
Tau de Goodman y	Candidato ganador en 2006 dependiente	.075	.007		.000(c)
Kruskal	Grado de marginación 2005 dependiente	.038	.003		.000(c)

a Asumiendo la hipótesis alternativa.  
b Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.  
c Basado en la aproximación chi-cuadrado.

<b>Prueba estadística 2</b>				
<b>Coefficientes de correlación Rho de Spearman entre las variables de intervalo: "Porcentaje municipal de votos a favor de los candidatos en 2006" e "Índice de marginación municipal 2005"</b>				
<b>VARIABLES DE INTERVALO</b>	Indice municipal de marginación	Porcentaje municipal de votos a favor de Calderón	Porcentaje municipal de votos a favor de Madrado	Porcentaje municipal de votos a favor de AMLO
Indice municipal de marginación				
Coeficiente de correlación	1.000	-.469(**)	.496(**)	.049(*)
Sig. (bilateral)	.	.000	.000	.016
N	2454	2441	2441	2441

\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).  
\*\* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

<b>Prueba estadística 3</b>				
<b>Coefficientes de correlación Rho de Spearman entre las variables de intervalo: "Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades" y "Porcentaje municipal de votos a favor de los candidatos en 2006"</b>				
<b>VARIABLES DE INTERVALO</b>	Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades	Porcentaje municipal de votos a favor de Calderón	Porcentaje municipal de votos a favor de Madrazo	Porcentaje municipal de votos a favor de AMLO
Porcentaje de familias en el municipio beneficiadas por Oportunidades				
Coefficiente de correlación	1.000	-.506(**)	.475(**)	.095(**)
Sig. (bilateral)	.	.000	.000	.000
N	2455	2441	2441	2441

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

<b>Prueba estadística 4</b>				
<b>Coefficientes de correlación Rho de Spearman entre las variables de intervalo: "Porcentaje de la población beneficiada por el Programa de Empleo Temporal en relación con el total de la lista nominal municipal" y "Porcentaje municipal de votos a favor de los principales candidatos" Años 2005 y 2006*</b>				
<b>VARIABLES DE INTERVALO</b>	Porcentaje municipal de votos a favor de Calderón	Porcentaje municipal de votos a favor de Madrazo	Porcentaje municipal de votos a favor de AMLO	
Porcentaje población municipal beneficiada por el Programa de Empleo Temporal en relación con la lista nominal municipal. Año 2005				
Coefficiente de correlación	-.135(**)	.412(**)	-.158(**)	
Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	
N	1663	1663	1663	
Porcentaje población municipal beneficiada por el Programa de Empleo Temporal en relación con la lista nominal municipal. Año 2006				
Coefficiente de correlación	-.043	.387(**)	-.231(**)	
Sig. (bilateral)	.148	.000	.000	
N	1126	1126	1126	

\* Nota. Para los datos de 2006, la fecha de corte es 17 de noviembre.

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

### Prueba estadística 5

**Coefficientes de correlación Rho de Spearman entre las variables de intervalo: “Porcentaje de la población beneficiada por el Programa de Vivienda Rural en relación con el total de la lista nominal municipal” y “Porcentaje municipal de votos a favor de los principales candidatos”**

<b>VARIABLES DE INTERVALO</b>	Porcentaje población municipal beneficiada por el Programa de Vivienda Rural en relación con la lista nominal municipal	Porcentaje municipal de votos a favor de Calderón	Porcentaje municipal de votos a favor de Madrazo	Porcentaje municipal de votos a favor de AMLO
Porcentaje población municipal beneficiada por el Programa de Vivienda Rural en relación con la lista nominal municipal				
Coefficiente de correlación	1.000	-.220(**)	.271(**)	.047
Sig. (bilateral)	.	.000	.000	.133
N	1015	1015	1015	1015

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

### Prueba estadística 6

**Coefficientes de correlación Rho de Spearman entre las variables de intervalo: “Porcentaje de la población beneficiada por el Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales en relación con el total de la lista nominal municipal” y “Porcentaje municipal de votos a favor de los principales candidatos”**

<b>VARIABLES DE INTERVALO</b>	Participación porcentual de los adultos mayores beneficiados en el total de la lista nominal municipal	Porcentaje municipal de votos a favor de Calderón	Porcentaje municipal de votos a favor de Madrazo	Porcentaje municipal de votos a favor de AMLO
Participación porcentual de los adultos mayores beneficiados en el total de la lista nominal municipal				
Coefficiente de correlación	1.000	-.168(**)	.297(**)	-.055
Sig. (bilateral)	.	.000	.000	.066
N	1122	1122	1122	1122

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

## Referencias Bibliográficas

Alianza Cívica, "Informe: Observación del Proceso Electoral Federal 2006". México, julio del 2006.

Brunkhorst, Hauke, *Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge, London, The MIT Press, 2005.

Consejo Nacional de Población, CONAPO, *Índice de marginación 2005*.

*Diario Oficial de la Federación*, "Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal, modifican y publican las reglas de operación del Programa de Empleo Temporal (PET) para el ejercicio fiscal 2006, las cuales para su mayor comprensión se publican íntegramente", México, 17 de febrero del 2006.

—————, "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Vivienda Rural, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006", México, 17 de febrero del 2006.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, México, febrero del 2006.

Hernández Prado, Bernardo y Mauricio Hernández Ávila (editores), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Tomo I: Educación*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005.

—————, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo II: Salud*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005

—————, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo III: Alimentación*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005

—————, *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo IV: Aspectos Económicos y Sociales*, México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2005

Instituto Federal Electoral, IFE, *Atlas Electoral Federal de México 1991-2003*.

—————, *Cómputo distrital de la Elección Presidencial de 2006*.

Isunza, Ernesto y Alberto J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Morales Rosas, Sabina, Marcela Meneses Reyes y Silvia Alonso Félix, *Construcción de un índice de transparencia para programas sociales*, México, Alianza Cívica, 2006.

Paz López, María de la y Vania Salles, *El Programa Oportunidades Examinado desde el Género*, México, El Colegio de México, 2005.

Rivera, Leonor, Bernardo Hernández y Roberto Castro, "Asociación entre la violencia de pareja contra las mujeres de las zonas urbanas en pobreza extrema e incorporación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", en *Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, en [http://evaloportunidades.insp.mx/es/docs/docs\\_eval\\_2005.php](http://evaloportunidades.insp.mx/es/docs/docs_eval_2005.php)

Maldonado, Ignacio, Maribel Nájera y Adriana Segovia, "Efectos del Programa Oportunidades en las relaciones de pareja y familiares", en *Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, en [http://evaloportunidades.insp.mx/es/docs/docs\\_eval\\_2005.php](http://evaloportunidades.insp.mx/es/docs/docs_eval_2005.php)

Pliego Carrasco, Fernando, *Participación Comunitaria y Cambio Social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Plaza Valdés, 2000.

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, *Centro de Información de Programa de Empleo Temporal (CIPET), Base de datos del Programa de Empleo Temporal a nivel municipal 2005 y 2006*, México, 2006.

—————, *Página del Programa de Desarrollo Local Microrregiones*, en [www.microrregiones.org.mx](http://www.microrregiones.org.mx)

—————, *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México, 2003.

—————, *Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales durante el Ejercicio Fiscal de 2006*, México, 2006.

—————, *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y Apego del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación*

2005. *Servicios que Ofrece el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, s/f., México, marzo del 2005.

Stjernø, Steinar, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *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*, México, 2006.

—————, *Juicio de Inconformidad SUP-JIN-212/2006*, México, 2006.

—————, *Juicio de Revisión Constitucional electoral SUP-JRC-487/2000*, México, 2006.

—————, *Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-096/2004*, México, 2006.

—————, *Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-099/2004*, México, 2006.

—————, *Tesis S3ELJ-23/2004*, México, 2006.

