

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**FRAGMENTACIÓN PARTIDISTA Y GASTO DE
SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

**TESINA QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

VÍCTOR ANTONIO HERNÁNDEZ HUERTA

DIRECTOR DE TESINA: DR. FABRICE LEHOUCQ

MÉXICO, D.F. MAYO 2006

Agradecimientos

Puesto que éste es, ante todo, un trabajo de carácter académico, deseo agradecer en primer lugar a los doctores Covadonga Meseguer, Allyson Benton, Javier Aparicio y Fabrice Lehoucq, quienes, en las distintas etapas de su elaboración, me brindaron generosamente sus comentarios y sugerencias para mejorar este trabajo; sin duda debo a ellos los aciertos que el trabajo contenga. Mía es la responsabilidad de los errores. También quiero agradecer a Javier Márquez, Indrani Barrón, Pia Orozco, Gaby García y Laila Munayer quienes me ayudaron en la recopilación de datos o me hicieron comentarios sobre los primeros borradores finales del manuscrito.

No obstante, además de ser un trabajo académico también simboliza la culminación de una importante etapa en mi vida. Por ello no quiero dejar de dar las gracias a familiares y amigos quienes me han acompañado en las buenas y a quienes también les ha tocado ver el lado oscuro de la luna.

Gracias a mi mamá y mi abuelita; las dos me han dado todo su cariño y amor, y además me enseñaron con el ejemplo a trabajar ardua y disciplinadamente. También quiero agradecer a mis hermanos Alberto y Daniel que siempre están ahí para apoyarme, realmente gracias. Y por supuesto a mi gran familia, de la que siempre gocé las ventajas de ser el primo mayor y por ello me tocaron grandes dotaciones iniciales de atención y amor; a mi papá, tíos y primos, gracias.

A los amigos con quienes me he encontrado a lo largo del camino, ya sea en el CCH, en la Facultad de Derecho, en el CIDE, en Linköping, o en la División de Estudios Económicos de Banamex; a todos ustedes les quiero agradecer por compartir conmigo todas esas amenas pláticas en la comida o en los pasillos, los nervios previos a un examen, la alegría por nuestros logros, los momentos de diversión y las horas de estudio. En especial, quiero agradecer a Paco, Roberto y Oscar, quienes además de brindarme su amistad y compañía, ya sea en México o durante el intercambio, también son un modelo a

seguir por sus múltiples virtudes, cada uno de ellos, aunque con personalidades tan distintas, son amigos a los que me gustaría parecerme cuando sea grande.

El Doc Aparicio merece una mención especial puesto que no sólo fue un excelente profesor, sino que se convirtió en un amigo con quién los alumnos podemos acudir en todo momento.

Pero sobre todo quiero agradecer a Dios, un tipazo que me ha demostrado su existencia sin necesidad de evidencia cuali o cuant, pero siempre palpable y perceptible; un tipazo que sigue consintiéndome a pesar de mis múltiples fallas.

ÍNDICE

I. Introducción	1
II. Algunas explicaciones sobre el gasto en bienestar social	3
2.1 La naturaleza de las coaliciones.....	4
2.2 Apertura comercial.....	5
2.3 Signo ideológico del partido en el gobierno.....	6
III. Fragmentación en el sistema de partidos y el gasto social	7
3.1 Los partidos como agentes de los intereses ciudadanos.....	7
3.2 El sistema de partidos y la determinación del gasto social.....	10
3.3 Otras explicaciones sobre el resultado benéfico del multipartidismo.....	11
IV. Evidencia empírica	14
4.1 Discusión de las variables.....	14
4.2 Modelo econométrico.....	17
4.3 Resultados.....	19
V. Gasto social en México	23
VI. Conclusiones	31
<i>Apéndice</i>	34
<i>Bibliografía</i>	36

I. INTRODUCCIÓN

América Latina es una región con una enorme cantidad de problemas políticos y sociales; entre ellos figuran la pobreza y la desigualdad, producto de años de tropiezos económicos. Durante la década de los ochenta, la región estuvo sumergida en una profunda crisis económica. El PIB per cápita disminuyó en 1981, 1982, 1983, 1988 y 1989, y la disminución acumulada fue de 10%. A principios de los años noventa se implementaron reformas económicas para remediar la situación; sin embargo, la economía mexicana sufrió una grave crisis económica en 1994, y las inversiones extranjeras abandonaron los mercados latinoamericanos, lo que provocó una nueva crisis regional, a la que se llamó “efecto tequila” (Skidmore y Smith 1997, 59).

Estos años de malestar económico no se reflejan simplemente en cifras macroeconómicas, sino que han dejado una profunda huella en la región: pobreza y desigualdad. De acuerdo con el *World Development Report* de 2006, los niveles más altos de desigualdad a nivel mundial ocurren en África; y los segundos en América Latina (Banco Mundial 2005, 38). En el 2002, el 44% de la población en el subcontinente era pobre, lo que equivalía a 221 millones de personas; y el 19.4% de la población se catalogaba como indigente o en pobreza extrema, lo que representaba 97 millones de habitantes (CEPAL 2004, 55).

Estos datos revelan que la región enfrenta un desafío de gran magnitud y, por lo tanto, resulta necesaria la intervención gubernamental para proveer servicios de salud y de educación de calidad, con el objetivo de garantizar un mínimo de oportunidades para todos. La teoría de las políticas públicas justifica la intervención gubernamental en la economía y la sociedad con tres propósitos fundamentales: eliminar fallas de mercado, eliminar fallas de gobierno y redistribuir el ingreso y las oportunidades (Weimer y Vining 1992). Una de las alternativas para hacer frente a estos problemas es incrementar

la inversión en capital humano a través de la educación, pues el capital educativo es un elemento esencial para la reducción de la pobreza y la desigualdad, sobre todo por su capacidad para contribuir a la movilidad social y a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

A pesar de los altos niveles de pobreza y desigualdad que existen en América Latina, no todos los gobiernos latinoamericanos tienen como prioridad incrementar el gasto social. En la actualidad, existe una gran variación en la proporción del gasto social con relación a los presupuestos de los gobiernos (Tabla 1, ver apéndice). De acuerdo con la CEPAL podemos agrupar los países de la región en tres conjuntos distintos (Tabla 3, ver apéndice) atendiendo a la proporción de gasto social que ejercen en relación con el gasto total (Ciminetti y Ruiz 1998, 26). Sin embargo, sabemos poco acerca de los factores que facilitan (o dificultan) que los gobiernos incrementen el gasto público social, en especial sobre factores políticos institucionales o partidistas. Este trabajo pretende explorar el papel que juegan los partidos políticos en la determinación del presupuesto social en América Latina.

En la segunda sección se describen, brevemente, las principales explicaciones existentes sobre las causas que contribuyen a tener mayores niveles de gasto en bienestar social. En la tercera sección, discutiremos la hipótesis de este trabajo; ésta propone que a mayor fragmentación en el sistema de partidos se tenderá a favorecer el gasto de corte social. En los países donde únicamente haya un partido político que domine la toma de decisiones, es decir, que controle tanto el ejecutivo como el legislativo, se comportará como un monopolio perezoso y tendrá una producción sub-óptima de bienes públicos. Además, si hay un solo partido, aumenta la probabilidad de que la distancia entre el votante mediano y el legislador o el *policy maker* mediano sea mayor, resultando en políticas que no son óptimas desde el punto de vista de los

ciudadanos. Asimismo, y haciendo alusión al funcionamiento del mercado, si aumenta el número de actores en el sistema electoral, los partidos políticos tendrían que esforzarse más por satisfacer las demandas ciudadanas, aumentando así el gasto social.

En la cuarta sección, determinaremos mediante una prueba empírica si en realidad la fragmentación en el sistema de partidos tiene algún efecto sobre los niveles de gasto social. Para ello, emplearemos un análisis estadístico tipo panel, en el cual analizaremos a dieciséis países de la región en un periodo que va de 1970 a 2000. También, controlaremos por el efecto de otras variables políticas y socioeconómicas como: los frenos y contrapesos existentes, los años de democracia, el crecimiento económico, y los porcentajes de la población que tiene más de 65 años y menos de 14. En el quinto apartado, discutiremos si en el caso mexicano la apertura del sistema político produjo un incremento en el gasto social. Finalmente, y de acuerdo con los resultados de este análisis, trataremos de esbozar conclusiones acerca el impacto de la fragmentación partidaria sobre los niveles de gasto en bienestar social.

II. ALGUNAS EXPLICACIONES SOBRE EL GASTO EN BIENESTAR SOCIAL

En esta sección describiremos las tres explicaciones principales, dentro de la literatura de economía política internacional, sobre los factores que contribuyen a incrementar el gasto en bienestar social. Ellas son la naturaleza de las coaliciones sociales de Esping-Andersen, el grado de apertura comercial que enfrenta un país y el signo ideológico del partido en el gobierno. Sin embargo, aún hay incertidumbre sobre el efecto que producen en América Latina, pues la mayor parte de estas explicaciones han sido probadas para sociedades desarrolladas; por lo que sería interesante contrastar el resultado de cada una de ellas y determinar qué secuelas tienen sobre el gasto en nuestra

región, para establecer si se mantienen en contextos económicos e institucionales tan distintos.

2.1 LA NATURALEZA DE LAS COALICIONES

The Three Worlds of Welfare Capitalism, de Gøsta Esping-Andersen (1990), es uno de los libros clásicos de la literatura sobre estado de bienestar. Este trabajo critica los estudios que ven a las movilizaciones sociales como el agente principal que da origen al estado de bienestar, puesto que existen numerosas precondiciones para que sean capaces de actuar colectivamente con fortaleza y unidad. La principal crítica que este autor hace a la idea de movilización de clases, es que no siempre cuentan con elementos para resolver sus problemas de acción colectiva y adquirir fortaleza; para lograrlo, deben contar con una organización sindical eficiente, apoyo electoral para los partidos que los respalden, y suficientes asientos para los partidos de izquierda en la asamblea. Además, Esping-Andersen critica este enfoque por su incapacidad para explicar por qué países como Suecia y Suiza, con niveles similares de movilidad sindical, tienen distintos tipos y niveles de gasto en bienestar social.

Este libro propone una explicación alternativa, la cual postula que los distintos tipos de estado de bienestar se explican por la naturaleza de las alianzas entre distintos sectores sociales; así, lo importante no es el poder, sino la interacción entre distintos actores sociales. De acuerdo con este enfoque, el estado de bienestar socialdemócrata, que es el más extensivo de los tres posibles estados de bienestar, fue posible gracias a la “capacidad de formar la famosa alianza verde-roja con los agricultores” (Esping-Andersen 1990, 18).¹

¹ Albin Hansson, quien logró convertirse en primer ministro sueco en 1928, durante su campaña electoral acuñó la famosa frase de “la casa del pueblo” (*Folkhemmet*), en un intento por lograr construir una alianza que incluyera diversas fuerzas y sectores sociales capaz de controlar el parlamento; buscaba una alianza inclusiva donde la sociedad encontrara refugio, una gran casa. En 1933, los socialdemócratas lograron ganar el apoyo de la Liga Agraria para poder implementar sus programas laborales, y a cambio

Los otros dos tipos de estado de bienestar, el liberal y el conservador, se caracterizan por tener políticas de “decomodificación”² más restrictivas y sólo para los necesitados en el caso del primero y para ciertos grupos sociales en el caso del segundo. De acuerdo con Esping-Andersen, esto se debe a la naturaleza más restringida de las colaciones que llegaron al poder en esos países.

2.2 APERTURA COMERCIAL

Otra de las explicaciones que se dan sobre el nivel de gasto social que hacen los países se basa en la apertura comercial; sin embargo, las explicaciones basadas en esta variable independiente son contradictorias. Contamos con la hipótesis de la eficiencia, según la cual los mayores niveles de gasto en seguridad social afectan negativamente la productividad de un país, puesto que requieren mayores niveles de recaudación para financiar el estado de bienestar. De acuerdo con Rodrik (1997), en los países menos desarrollados los trabajadores se encuentran en una situación de desventaja frente a los empresarios, debido a que la movilidad de capital les permite a estos últimos trasladar sus inversiones a países con menores tasas impositivas, si enfrentan altos impuestos. Por lo tanto, si los países desean atraer inversión se verían forzados a restringir sus políticas de gasto social. En forma similar, Nita Rudra (2002, 417-418) sostiene que en los países menos desarrollados la apertura comercial conlleva menor gasto en bienestar social. En estos países, los trabajadores se encuentran en una posición de desventaja para negociar, pues su escasa preparación les impide resolver eficientemente sus problemas de acción colectiva.

concedieron apoyar las políticas agrarias de la Liga (Petersson 1994, 26). Con esta alianza, la época de los gobiernos de minoría terminó y se inició un periodo expansivo de gasto en bienestar social, que se caracterizó por ser universal e incluyente.

² Decomodificar quiere decir que la subsistencia de los trabajadores no dependa totalmente de su empleo.

En contraposición a estas hipótesis, tenemos la hipótesis de la compensación que propone que ante la creciente competitividad a nivel internacional, los gobiernos buscan mejorar la productividad de sus países incrementando la calidad de la mano de obra y proveyendo seguridad social a los trabajadores. Dentro de esta hipótesis, los gobiernos y empresarios tienen incentivos para compensar con mayor gasto social a los perdedores de la apertura comercial y evitar movimientos sociales que pongan en riesgo la estabilidad de las políticas económicas orientadas al mercado (Kaufman y Segura-Ubierno 2001, 556-557). Sin embargo, en su estudio de América Latina concluyen que la hipótesis de la eficiencia tiene mayor peso, por lo que la globalización afecta negativamente el gasto social en la región.

2.3 SIGNO IDEOLÓGICO DEL PARTIDO EN EL GOBIERNO

Ante el dilema de si los partidos políticos realmente influyen en la dirección de los asuntos públicos, en especial de la economía, Boix (1998) sostiene que aunque todos los partidos buscan maximizar la tasa de crecimiento económico, los partidos de izquierda se diferencian de los conservadores en las estrategias que siguen para conseguirlo.

De los gobiernos socialistas se espera que intervengan ampliamente en la economía para modificar resultados de una economía de mercado y para redistribuir riqueza con el fin de favorecer a los sectores sociales menos privilegiados y promover la igualdad en general. Por el contrario, se supone que los partidos conservadores desarrollarán, en términos generales, políticas menos intervencionistas y que confiarán en los mecanismos de mercado para maximizar el crecimiento económico y proteger las libertades individuales (Boix 1998, 4).

Esta diferencia en las preferencias de los partidos políticos lleva a los partidos de izquierda a gastar más en rubros de seguridad y bienestar social, con el propósito de incrementar las habilidades de los trabajadores y promover una mayor redistribución.

Aunque estas explicaciones ya han sido probadas para países de la OCDE, e incluso algunas para América Latina, resultaría conveniente contrastarlas con nuevas variables políticas, como la competencia partidista, para determinar si la democracia y el sistema de partidos han tenido un efecto positivo sobre el gasto social en la región.

III. LA FRAGMENTACIÓN EN EL SISTEMA DE PARTIDOS Y EL GASTO SOCIAL

3.1 LOS PARTIDOS COMO AGENTES DE LOS INTERESES CIUDADANOS

Con la invención del gobierno representativo a finales del siglo XVIII, surge también la necesidad de encontrar mecanismos que permitan la una cercanía entre los intereses de los representantes y el electorado. El escuchar la voz de los ciudadanos es un asunto que queda a discreción de los gobernantes, por lo que, los federalistas consideran que: “las elecciones frecuentes son, sin duda alguna, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y esta simpatía” (Hamilton o Madison, “El Federalista 52”). De aquí se desprende que es a través de las elecciones que los ciudadanos pueden ejercer cierta influencia en las decisiones que toman sus representantes. En la actualidad, los partidos políticos son los principales actores que compiten en las elecciones por el voto de los electores.

En este mismo sentido, Przeworski considera que “la política de elecciones es el mecanismo a través del cual todos pueden, como ciudadanos, expresar sus exigencias de bienes y servicios” (Przeworski 1988, 22). Hasta el momento, los partidos políticos son el agente por excelencia con que cuentan los ciudadanos para expresar su sentir sobre el rumbo que el estado debe seguir.

Sin embargo, los partidos políticos no siempre cuentan con los incentivos necesarios para actuar como medio conductor del interés ciudadano. Los partidos políticos, vistos como un actor homogéneo, al igual que otros actores racionales lo que buscan es maximizar su propio beneficio. De acuerdo con Downs los partidos políticos “no persiguen llegar al poder con el fin de llevar a cabo determinadas políticas preconcebidas [...] más bien formulan políticas y sirven determinados intereses, con el fin de llegar al poder” (Downs 1991, 269).

Downs analiza esta hipótesis bajo dos contextos, uno con información completa y otro con información incompleta. En el primero, propone que en un mundo perfectamente informado, un ciudadano ve las elecciones como medio para seleccionar al gobierno más benéfico para él. Bajo este esquema cada ciudadano estima las variaciones de utilidad que cada partido le proporcionaría al llegar al poder, y en consecuencia hace una elección. Por lo tanto, los partidos asignan el mismo valor al voto de cada ciudadano; es decir, no renuncian al voto de uno para ganar otro.

Su segundo esquema es un mundo más realista, de información imperfecta, en el cual los partidos no saben lo que los ciudadanos quieren y los ciudadanos tampoco saben que partido les conviene más, porque adquirir información resulta costoso. El costo de comparar las distintas políticas de los partidos políticos implica un gran costo para los ciudadanos; por ello, las ideologías³ de los partidos son mucho más útiles a los votantes, pues les ayudan a centrar su atención en las diferencias programáticas de los partidos. “Si el votante descubre una relación entre la ideología de cada partido y sus políticas, racionalmente puede votar comparando ideologías en lugar de políticas” (Downs 1991, 279). Finalmente, Downs sugiere que una vez que un partido se ha etiquetado con cierta ideología, no pueden abandonarla súbitamente o alterarla drásticamente.

Pero, ¿en realidad los partidos políticos hacen alguna diferencia a la hora de tomar decisiones de política económica o social? ¿Realmente existe una relación entre la ideología de los partidos y sus políticas? Boix (1998) demuestra que el conjunto de políticas destinadas a afectar las condiciones estructurales de la economía dependen de

³ Con el objetivo de profundizar en el análisis de la ideología política, Downs hace una modificación al mercado espacial de Hotelling para aplicarla a la política. Parte de los supuestos de que: a) los partidos políticos pueden alinearse de izquierda a derecha, b) las preferencias de cada votante tienen un máximo en algún punto de la escala, c) la distribución de frecuencias de votantes varía de una sociedad a otra, d) una vez situado en el espacio político, los partidos pueden moverse ideológicamente pero no más allá del partido más próximo.

los partidos políticos en el gobierno. Éstos no enfrentan el clásico *trade-off* entre empleo e inflación, sino entre empleo e igualdad; puesto que una reducción en impuestos y transferencias sociales puede fomentar la inversión, pero produce mayor desigualdad.

Para Boix, los partidos políticos sí se diferencian en sus políticas económicas. Por un lado, los partidos de izquierda, con el propósito de maximizar la tasa de crecimiento económico y mejorar el bienestar de los menos acomodados, intentan elevar directamente la productividad del capital y del trabajo, mediante el gasto directo en infraestructuras y educación; lo que al mejorar la competitividad conducirá a mayores salarios y menor desigualdad. Por el otro, los partidos conservadores, quienes confían en la eficiencia del mercado, rechazan la intervención del estado para mejorar la productividad y esperan que el mercado sea quien incentive la provisión de capital físico y humano.

Recapitulando, los partidos políticos⁴ son una herramienta con la que cuentan los ciudadanos para expresar sus demandas respecto a la conducción de la economía y las políticas redistributivas. Esto es así, porque, por un lado, los partidos políticos formulan políticas con el objetivo de ganar elecciones; y por otro, porque al existir una relación entre ideología y políticas implementadas, facilitan y permiten al electorado decidir que conjunto de políticas prefieren. Sin embargo, las políticas redistributivas tomadas por el gobierno no siempre van en el sentido que los electores desean.⁵ ¿A qué se debe esto? Nosotros proponemos que se debe a la configuración del sistema de partidos.

⁴ De acuerdo con Giovanni Sartori (1980, 57-59) los partidos políticos son organismos representativos, pero sobre todo son instrumentos expresivos; y cita: "Como decía Neumann los partidos 'organizan la caótica voluntad pública'".

⁵ Deseamos hacer explícito que uno de los supuestos de este trabajo es que la mayor parte de la población en América Latina desea más redistribución. De echo, de acuerdo con datos del Latinobarómetro 2005, después de la existencia de elecciones regulares, limpias y transparentes, una economía que asegure el ingreso digno es la segunda característica que los latinoamericanos consideran más característica de una democracia (la diferencia porcentual entre estas dos respuestas a la pregunta de

3.2 EL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA DETERMINACIÓN DEL GASTO SOCIAL

Si los partidos políticos en realidad funcionan como mecanismos transmisores que expresan la voluntad popular, deberíamos observar mayores niveles de redistribución en las democracias con elecciones limpias. Sin embargo, los niveles de gasto social cambian de una democracia a otra. Por ejemplo, entre 1970 y 2000, Uruguay (55.79) y Argentina (41.44) muestran altos niveles de gasto en bienestar y seguridad social como porcentaje del gasto del gobierno central; mientras que Venezuela (6.66), Guatemala (4.09) y El Salvador (3.61) muestran menores niveles de gasto en este rubro (Tabla 1, apéndice).

De acuerdo con el modelo de Meltzer y Richard (1981) la redistribución depende de la relación del ingreso medio con el ingreso del votante decisivo. Bajo este esquema, una sociedad en la que el ingreso promedio esté por encima del ingreso del votante mediano tendría el incentivo de redistribuir hacia los sectores con menores ingresos. De nuevo, con esta explicación de la distribución del ingreso esperaríamos que las sociedades latinoamericanas tuvieran en general altos niveles de gasto social, debido a la desigualdad en el ingreso, pero no es así.

La hipótesis central de este trabajo es que, como lo propone Colomer, las instituciones que producen múltiples ganadores tienen una mayor posibilidad de producir acuerdos que capturen las preferencias del votante mediano y por lo tanto producen resultados satisfactorios para la mayoría. En nuestro caso particular, y de ser cierta la afirmación anterior, deberíamos esperar que los sistemas multipartidistas produjeran presupuestos con mayor contenido social que contuvieran resultados socialmente satisfactorios, desde el punto de vista del votante mediano.

qué característica consideran más sobresaliente en una democracia es de sólo 5%). Además, cuando se les pidió posicionarse en una escala de 10 peldaños, siendo el 1 donde se encuentran los más pobres y 10 los más ricos, los latinoamericanos se posicionaron en el lugar 3.66, poniendo de manifiesto que son conscientes de la pobreza y desigualdad que existe en el región.

Josep M. Colomer (2001) considera que las instituciones pluralistas que producen múltiples ganadores, inducen a la cooperación y los acuerdos multipartidistas. “Favorecen de este modo políticas estables, moderadas y consensuales que pueden satisfacer los intereses de grupos grandes en un alto número de temas”.

Colomer enfatiza que los regímenes con múltiples ganadores son los mejores, pues producen resultados altamente satisfactorios para el mayor número de votantes, pues disminuye la distancia entre las preferencias de los ciudadanos y la elección social. Por el contrario, “los regímenes parlamentarios unicamerales con reglas electorales mayoritaristas, los cuales suelen producir un gobierno unificado, es decir, un solo ganador absoluto, deberían ser consideradas menos eficientes socialmente que las alternativas antes mencionadas” (Colomer 2001, 229). Por lo tanto, la diversidad y pluralidad entre los actores que toman las decisiones producen resultados satisfactorios, pues al *representar diferentes puntos de vista* surge la necesidad de negociar y alcanzar una postura consensual.

Este resultado se debe a que “cuanto mayor es el número de grupos de votantes con preferencias diferenciadas, más probable es que el ganador por mayoría relativa incluya al votante mediano” (Colomer 2001, 143).

3.3 OTRAS EXPLICACIONES SOBRE EL RESULTADO BENÉFICO DEL MULTIPARTIDISMO

Iversen y Soskice (2002, 6-14) desarrollan un modelo inductivo en el cual maximizan las funciones de utilidad de los partidos de izquierda, centro y derecha; y con el objetivo “de capturar el poder del gobierno, dos *o más*⁶ partidos tienen que formar una coalición [...] cuyas negociaciones reflejarán las preferencias los dos partidos de la coalición”. De acuerdo con este modelo, concluyen que en el tema de la redistribución del ingreso *las*

⁶ Las cursivas son más.

alianzas de centro-izquierda son más probables que las de centro-derecha; puesto que si los partidos de centro, que por lo general son los partidos pivote, enfrentan la decisión de aliarse con la izquierda o la derecha, preferirán hacerlo con los primeros porque tienen más que ganar en el juego de la redistribución centro-izquierda a costa de los de derecha, que centro-derecha de los de izquierda.

Siguiendo este modelo, si en nuestro sistema político hipotético existiera un solo partido, aumentaría la probabilidad de que la distancia entre el votante mediano y el legislador o el hacedor de políticas públicas mediano sea mayor, resultando en políticas que no son óptimas desde el punto de vista de los ciudadanos.

Aunque este comportamiento no es la regla, cuando existe un solo partido que pueda influir en la determinación del gasto, éste *estará dirigido principalmente a su estrecha base electoral*. Además, supongamos que si existe un único partido que domine la toma de decisiones, lo *más probable* es que esté posicionado hacia la derecha en el espectro ideológico, y que por lo tanto no tenga interés en redistribuir, obstruyendo las iniciativas que tengan por objetivo incrementar el gasto social.⁷ La esquematización hecha en la *Figura 1* nos muestra como la curva de ingreso (la línea de guiones y puntos) esta sesgada a la derecha y el único partido político en el sistema (estrella) está alineado con las preferencias de los sectores de mayor ingreso y no con las del votante mediano (línea punteada).

⁷ Los menores niveles de utilidad social surgen cuando hay menos ganadores. Esta afirmación también puede ser apoyada por un argumento en el que si existiera un solo actor decisivo en la toma de decisiones, se comportaría como el autócrata de Olson (1993). Cuando éste trate de maximizar su función de bienestar, se comportará como un monopolista y el nivel de producción de bienes públicos será menor al que habría si existiera un mercado competitivo, y usará el resto de sus ingresos para su beneficio privado. Si bien tiene un interés global en el bienestar de sus súbditos, y por ello no expropia todos los bienes ni aniquila la economía de la población, sólo proveerá más bienes públicos que estimulen la productividad hasta el punto en el que un peso adicional de gasto le proporcione un peso adicional de ingresos en forma de impuesto a la productividad.

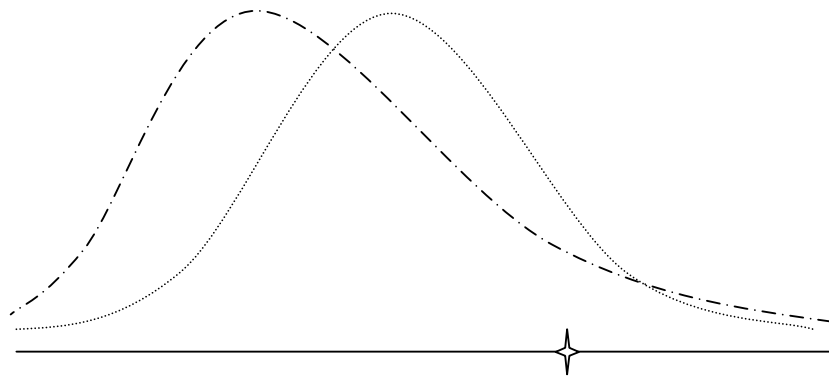


Figura 1. Posicionamiento de un partido político sin competencia

Si añadimos un partido más a nuestro modelo (un sistema bipartidista), y si la distribución de los votantes se comportara como una distribución normal, entonces esperaríamos que, ante una situación de competencia, los partidos se concentraran en el centro del espectro ideológico. Pero aun así, los partidos seguirían teniendo un posicionamiento ideológico, de derecha o de izquierda, y si en realidad están en una democracia no habrá un ganador sistemático, por lo que las decisiones de política económica serían erráticas y habrá periodos de mayor gasto social, alternados con periodos de menor gasto.

Si el sistema electoral continuara ampliándose y entraran más jugadores con capacidad de influir en las decisiones de gasto social, entonces el resultado final tenderá a incluir las posiciones sobre el gasto que tengan distintos partidos políticos. En una democracia dónde las decisiones son tomadas por mayoría y si no existe un solo jugador capaz de imponer su voluntad en forma unilateral, surge la necesidad de llegar a un acuerdo si es que se desea tomar una decisión. Es en este proceso de formación de alianzas que los partidos afectan las preferencias de sus aliados, y puesto que representan a diversos sectores de la sociedad los regímenes de múltiples ganadores

incentivan las alianzas centro-izquierda y producen mayores niveles de utilidad social, al hacer más proclive que reflejen las preferencias del votante mediano (ver figura 2).

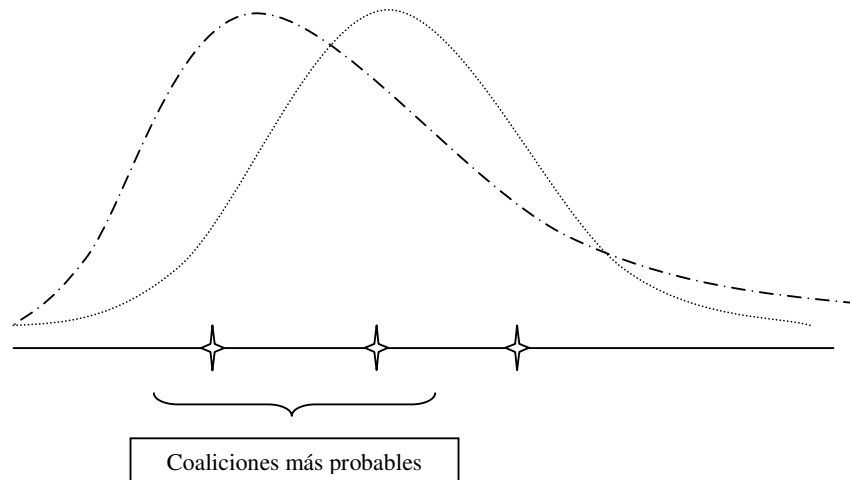


Figura 2. Formación de coaliciones en situaciones de mayor competencia partidista

Es cierto que no necesariamente los procesos de negociación van a conducir a una alianza entre partidos de izquierda y de centro, que serían los más interesados en redistribuir. También es posible que se formen alianzas entre los partidos de centro y derecha, y por lo tanto, un mayor número de partidos no lleva necesariamente a mayor gasto de corte social. Precisamente para determinar si los sistemas de múltiples jugadores producen presupuestos públicos más redistributivos en la siguiente sección procederemos a someter esta hipótesis a prueba.

IV. EVIDENCIA EMPÍRICA

4.1 DISCUSIÓN DE LAS VARIABLES

Los resultados empíricos de este trabajo se basan en el estudio de dieciséis países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) en un periodo que comprende treinta y un años que van de 1970

al 2000. Elegimos un periodo de treinta años para poder contar con más observaciones y no tener problemas con el número de grados de libertad al momento de incluir variables por país y año; de haber podido obtener datos más antiguos también los hubiéramos incluido. No obstante, estamos conscientes que éste es un periodo con muchos cambios en la región. Puesto que la variable de competencia electoral no funciona de igual forma bajo regímenes democráticos y autoritarios, excluimos los años país que se clasifican como autoritarios.

La variable dependiente empleada, que es gasto en seguridad social y bienestar como porcentaje del gasto ejercido por el gobierno central, se basó en datos para varios años del *Government Financial Statistics Yearbook* del Fondo Monetario Internacional. Se privilegió la medida expresada en términos del gasto central del gobierno⁸ puesto que estamos interesados en cómo el gobierno establece sus prioridades presupuestarias. Además, esta variable es empleada en estudios similares que tratan de explicar el gasto en bienestar social, como el de Kaufman y Segura-Ubiergo.

Nuestra variable independiente de interés, fragmentación partidaria, se operacionalizó por medio de la medición propuesta por Taagepera y Shugart (1989, 77-91) del número efectivo de partidos políticos. Esta medida depende de la proporción de votos que obtienen los partidos políticos en las elecciones, y por lo tanto, la medida pondera tanto el número de partidos como su proporción. La medida empleada se basó en el número efectivo de partidos políticos para elecciones legislativas, puesto que se deseaba capturar la formación de alianzas entre partidos para la aprobación del gasto. Los datos para esta variable, así como de los años que un país ha sido democrático, fueron tomados de una base de datos sobre cambio constitucional en América Latina

⁸ También se corrieron otros modelos que utilizaron gasto social como porcentaje del PIB para verificar que los resultados fueran robustos a diferentes especificaciones de la variable dependiente. Los resultados encontrados no produjeron ningún cambio significativo en la variable de interés.

construida por Gabriel L. Negretto (2004). De acuerdo con la hipótesis planteada, esperaríamos que al incrementarse el número de partidos políticos, también se incrementara el gasto social.

Para contrastar el efecto de la fragmentación en el sistema de partidos con otras explicaciones sobre el gasto social, se incluyeron las explicaciones propuestas por Boix sobre el signo del partido en el gobierno, y de Iversen y Cusak sobre apertura comercial. El signo del partido en el gobierno se midió con variables dicotómicas para determinar si el gobierno era de izquierda, centro o derecha, y los datos provinieron de la *Data Base of Political Institutions* del Banco Mundial (Keefer 2002). Para corroborar esta hipótesis el signo de la variable dicotómica de izquierda debe ser positivo.

El fenómeno de la apertura comercial se intentó capturar mediante la medida de comercio (importaciones más exportaciones) como porcentaje del PIB, y fue tomada del *World Development Indicators* del Banco Mundial. Puesto que en este caso no hay consenso en la literatura sobre el efecto que produce la apertura comercial sobre el gasto, lo corroboraremos empíricamente para estos países en este periodo.

Entre las variables de control incluimos el sistema de frenos y contrapesos. De acuerdo con Cox y McCubbins, más actores de veto institucionales dificultarán un cambio en el status quo. Esta medida intenta capturar el efecto de los jugadores de veto institucionales (la división horizontal de poderes) y por lo tanto, la medimos por medio de dummies: una para bicameralismo, otra para veto del ejecutivo y otra para federalismo. Los datos fueron obtenidos de la base de Negretto mencionada anteriormente.

Otras variables de control que típicamente se incluyen en estudios sobre gasto social son la población mayor a 65 años y la población entre 0 y 14 años, ambos como porcentaje de la población total, para ponderar el posible efecto de una mayor demanda

de bienes de salud o educación destinada a esos segmentos de la población. También, se incluyó la variable de crecimiento económico para controlar las políticas del gasto en función de la estabilidad económica del país en cuestión, pues de acuerdo a Brown y Hunter (1999) la forma en que los gobiernos gastan depende de la situación económica. Finalmente se incluyó la variable de PIB per cápita, pues evidentemente los países pobres tienen una restricción presupuestaria de consideración para gastar más en este rubro. Los datos para estas cuatro variables de control provienen de los *World Development Indicators* del Banco Mundial.

4.2 MODELO ECONOMETRICO

Con el propósito ampliar el tamaño de la muestra y permitir la inclusión de un mayor número de variables sin disminuir los grados de libertad disponibles, empleamos datos tipo panel (time series cross sectional, TSCS) que se caracterizan por tener observaciones repetidas a través del tiempo de unidades fijas.

Una de las principales ventajas de utilizar datos panel es que si deseamos explicar diferencias o relaciones entre variables, además de contar con información sobre las variables en un corte en el tiempo, también contamos con variación temporal en las variables. Esto nos permite hacer comparaciones dinámicas. Por ejemplo, nos puede ayudar a entender los efectos de una política pública pues podemos tener un grupo de control y un grupo de tratamiento, y podemos observar las diferencias entre el antes y el después de la aplicación de la política. Además, al contar con muchas observaciones de los mismos individuos (ya sean personas, países, empresas, etc.) sobre el tiempo, podemos controlar por ciertas características no observables del individuo.

Para determinar si era mejor emplear un modelo que simplemente agregue los datos o un modelo de efectos aleatorios procedimos a aplicar una prueba Breush-Pagan, la cual nos indico que es preferible usar métodos aleatorios.⁹ El siguiente paso fue determinar si era mejor emplear efectos aleatorios o efectos fijos; la prueba F de significancia y la prueba Hausman nos indicaron que era preferible emplear el método de efectos aleatorios.

Por lo tanto, las regresiones que usaremos en esta sección son de la siguiente forma:

$$y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + u_{it} \text{ donde } u_{it} = \alpha_i + e_{it}$$

Esta ecuación es distinta de la de efectos fijos en que en lugar de tratar β_{it} como fija, asumimos que es una variable aleatoria con valor de β_i , más un término de error aleatorio para cada individuo:

$$\beta_{it} = \beta_i + \alpha_i \quad i = 1, 2, \dots, N$$

Lo que representa que los individuos son tomados de una muestra más larga de individuos y que ellos tienen una media común ($=\beta_i$), y que las diferentes individuales en los valores de los interceptos de cada individuo son capturadas por el término de error α_i (Gujarati 2004, 647). Por lo tanto, descompone el término de error entre el atribuido a los efectos de cada individuo (α_i el cual no es observable), del término de error combinado de corte transversal y series de tiempo (e_{it}); por lo que al final también se da un intercepto distinto para cada individuo: $\alpha + \alpha_i$; y por otra parte, mantiene la pendiente constante para todas las observaciones.

⁹ Además es preferible usar efectos aleatorios pues corrige sesgo por variable omitida que puede estar presente en un MCO de datos agregados (*pooled OLS*).

4.3 RESULTADOS

En las tablas 1 y 2 (ver Apéndice) podemos ver la estadística descriptiva de nuestra variable dependiente y de la variable dependiente de interés. En ellas podemos contrastar las variaciones en el gasto social efectuado por cada país, así como las diferencias en su número efectivo de partidos políticos.

Como mencionamos en la sección anterior se procedió a hacer una prueba Hausman para determinar si debíamos usar un panel de efectos fijos o efectos aleatorios, por los resultados obtenidos en dicha prueba, de aquí en adelante se emplearán regresiones panel de efectos aleatorios. La primera aproximación para encontrar evidencia de nuestro argumento se presenta en el modelo 1 (Tabla 4), en él, observamos que a medida que se incrementa la fragmentación partidista el gasto social se incrementa de forma estadísticamente significativa. El modelo 1, así como en los subsiguientes, se controló por la presencia de otras variables independientes de interés teórico como el signo ideológico del partido en el poder ejecutivo y la apertura comercial, así como por otros controles frecuentemente usados en la literatura de gasto social.

Sin embargo, se procedió a correr un segundo modelo que también controlara por la existencia de un gobierno dividido, pues posiblemente este fenómeno pudiera debilitar el efecto del signo ideológico del poder ejecutivo, que es nuestra principal hipótesis rival. Los resultados muestran que incluso bajo una situación de gobierno dividido el signo ideológico del partido en el poder sigue siendo relevante; de igual forma, el efecto de la fragmentación partidista sigue inalterado.

En el modelo 3, se incluyó la variable de fragmentación partidista elevada al cuadrado para determinar si la relación entre esta variable y el gasto social era simplemente lineal o si seguía una forma cuadrática. Los resultados muestran que sí

existe una relación cuadrática entre las dos variables referidas; el coeficiente del término elevado al cuadrado es de signo negativo, por lo que a medida que se incrementa la fragmentación el gasto también aumenta, hasta llegar a un punto máximo donde la fragmentación comienza a producir efectos negativos en el gasto. Este punto de quiebre a partir del cual la fragmentación produce efectos negativos es más allá de 18 partidos políticos, el cual consideramos muy difícil de alcanzar.

En el modelo 4 se incluyeron variables interactivas, creadas a partir de la fragmentación partidista y las *dummies* ideológicas, para determinar si las preferencias ideológicas del ejecutivo tienen algún efecto en la velocidad con que crece el efecto de la fragmentación. Sin embargo, debido al efecto del término de fragmentación elevado al cuadrado estas variables no resultan significativas cuando son probadas al mismo tiempo que esta variable. Por ello se procedió a correr un quinto modelo sin el término de fragmentación elevado al cuadrado; el que además es difícil que en la práctica produzca algún resultado, pues el valor máximo de nuestra muestra es de 11.38 y nunca llega a los 18 partidos requeridos para que se distinga del efecto lineal.

En el modelo 5 comprobamos una vez más la hipótesis central de este trabajo, la cual es que a mayor número de partidos políticos el gasto público social se incrementa. El resultado es estadísticamente significativo a un nivel de 99%, y, de acuerdo con el coeficiente, un incremento de una unidad en el número efectivo de partidos políticos produce un aumento de 0.79% (casi del 1%) en el gasto público social con respecto al gasto total. Por lo que si un país Bolivia en el 2000 con un NEP de 3.94 (que es la media de la muestra), *ceteris paribus*, pasara a un sistema de partidos como el de Panamá en el 2000 (NEP de 5.68, que es casi una desviación estándar por arriba de la media) deberíamos esperar que el gasto en seguridad social y bienestar como porcentaje del gasto total se incrementara en 1.4 % $((5.68-3.94) \times (0.79))$.

Tabla 4: Regresiones panel para gasto social en América Latina: 1970-2000					
Variable dependiente: Gasto público social como porcentaje del gasto total					
VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
<i>Variables políticas</i>					
Fragmentación partidista	1.24*** (0.31)	1.22*** (0.31)	3.49*** (1.26)	2.43* (1.54)	0.79*** (0.25)
Fragmentación partidista ²			-0.19** (0.09)	-0.10 (0.11)	
<i>Hipótesis rivales</i>					
Gob. Izquierda	2.95*** (1.02)	2.94*** (1.02)	2.45** (1.04)	0.39 (2.25)	1.80 (1.99)
Gob. Centro	-2.88*** (1.06)	-3.03** (1.04)	-3.11*** (1.06)	-7.97* (3.36)	-7.26*** (2.79)
Frag. Part. * Izquierda				0.57 (0.50)	0.94** (0.37)
Frag. Part. * Centro				1.52 (1.09)	1.37* (0.78)
Apertura comercial	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.03)	0.00 (0.02)
<i>Variables de control</i>					
Gobierno dividido		-1.56 (1.05)	-0.84 (1.08)	-0.92 (1.07)	-0.83 (0.93)
Bicameralismo	6.24** (3.37)	6.36 (4.00)	7.08** (2.76)	6.73* (3.84)	4.19 (4.70)
Federalismo	5.19 (4.24)	5.47 (5.02)	6.41* (3.51)	5.46 (4.81)	6.10 (5.97)
Población entre 0-14 años	0.44* (0.24)	0.61** (0.25)	0.53** (0.24)	0.63* (0.25)	0.47* (0.28)
Población mayor a 65 años	6.51*** (0.92)	6.77*** (1.08)	6.41*** (0.79)	6.70*** (1.02)	7.10*** (1.19)
Crecimiento PIB	0.16* (0.09)	0.12 (0.08)	0.10 (0.09)	0.11 (0.08)	0.02 (0.06)
PIB per cápita (Dólares 2000)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
Constante	-42.14*** (13.79)	-49.41*** (14.68)	-50.84*** (13.60)	-53.24*** (14.76)	-45.06*** (16.15)
R cuadrada (within)	0.34	0.35	0.36	0.38	0.44
R cuadrada (overall)	0.85	0.85	0.85	0.84	0.87
N	208	202	202	202	202
Los errores estandar están entre paréntesis					
*** p ≤ 0.01; ** p ≤ 0.05; * p ≤ 0.1					

En cuanto el efecto de las hipótesis alternativas, de acuerdo con lo esperado por Boix, en el modelo 3 observamos que los partidos de izquierda en comparación con los de derecha incrementan el gasto social en 2.45%, con un nivel de significancia de 99%. Sin embargo, en el modelo 5, cuando incluimos los términos interactivos deja de ser significativa, aunque sigue conservando el signo esperado.

Por su parte, el efecto de la apertura comercial es sistemáticamente negativo en los cuatro primeros modelos, con lo que se apoyaría la hipótesis de la eficiencia enunciada por Rodrik en la que se afirma que la globalización afecta negativamente el gasto social; sin embargo, en ninguno de los modelos esta variable estadísticamente significativa, además de que es muy cercana a cero.

Los resultados de los términos de interacción generan resultados interesantes. Por ejemplo, la *dummy* ideológica indicaría que los ejecutivos de centro gastan 7.26% menos que los gobiernos de derecha; pero al momento de interactuar la *dummy* con fragmentación, cambia la pendiente de la relación y por cada unidad adicional en el sistema de partidos, el gasto se incrementa en 1.37%, por lo que un poco después de rebasar la media del NEP (4.21) los gobiernos de centro ya gastan más que los de derecha; además. Por ejemplo, con una desviación estándar más en el NEP, los gobiernos de centro gastan 0.78% más que los de derecha. Por su parte, los gobiernos de izquierda gastan 1.8% más que los de derecha, y al momento de realizar la interacción por cada partido adicional el gasto se incrementa en 0.94%, así, en un valor medio del NEP los ejecutivos de izquierda gastan 5.56% más que los de derecha.

Las variables de control que resultaron estadísticamente significativas son el porcentaje de la población entre 0 y 14 años, y de la población mayor a 65 años. En la primera de ellas, si la proporción de la población joven se incrementa, deberíamos esperar que los gastos del gobierno en educación y salud también se incrementen, y así

sucede, por cada punto porcentual en que se incrementa la población de este sector poblacional, el gasto social crece en 0.47%. Por otra parte, un incremento de una unidad en el porcentaje de la población mayor a 65 años amplía el gasto social en un 7.10%, con un nivel de significancia de 99%.

Las variables de frenos y contrapesos, tienen efectos diversos sobre el nivel de gasto. En todos los modelos dónde se incluye, el gobierno dividido disminuye sistemáticamente el gasto social, pero no de forma significativa. El bicameralismo parece tener un efecto expansivo sobre el gasto, así como el federalismo; tal vez porque al incrementarse el número de actores en el juego redistributivo, “el tamaño del pastel” a repartir tiene que aumentar para satisfacer a los diferentes jugadores. No obstante, los resultados no son estadísticamente significativos en todos los modelos.

Finalmente las variable de crecimiento económico y PIB per cápita tampoco parecen tener ningún efecto significativo sobre el nivel de gasto social; aunque, sus coeficientes, a pesar de ser muy pequeños, sí son sistemáticamente positivos, de acuerdo con lo esperado.

V. GASTO SOCIAL EN MÉXICO

El propósito de esta sección es mostrar, con más detalle y para el caso de México, cómo la apertura del sistema de partidos produjo un incremento en el gasto social. Para ello, primero haremos un breve repaso de la historia económica de México en la segunda mitad del siglo XX. Después, veremos cómo la política social del régimen priísta favoreció principalmente a centros urbanos y sectores de trabajadores formales organizados bajo la tutela del PRI. Finalmente, haremos una recapitulación del proceso

de apertura política que experimentó México desde 1977 y veremos como a medida que los partidos de oposición comenzaron a ganar puestos de poder, el gasto social en México se incrementó y comenzaron a surgir iniciativas de ley para garantizar niveles mínimos de gasto social.

Blanca Heredia identifica tres fases en la historia económica de México durante la segunda mitad del siglo XX. La primera de ellas va de 1940 a 1970, y se caracteriza por “un crecimiento rápido y sostenido de la economía mexicana”, lo cual fue benéfico para la construcción de consensos al interior de la élite política (Heredia 2002, 186). Este periodo de expansión económica facilitó el fortalecimiento de la legitimidad pragmática del régimen, basada en políticas sociales que permitieron el crecimiento de la naciente clase media y los subsidios al consumo y a la actividad de ciertos sectores.

El segundo periodo va de 1970 a 1982. En esta fase la industrialización por sustitución de importaciones comenzaba a mostrar debilidades y el crecimiento económico se estancó. Parecía “terminar una estrategia económica y un estilo de hacer política”. Sin embargo, el incremento en los precios internacionales del petróleo y el descubrimiento de nuevas reservas permitieron al gobierno mantener un gran déficit fiscal y acceder a más endeudamiento externo (Meyer 2003, 23).

La tercera etapa se inicia con la crisis de 1982 y dura hasta nuestros días. Este periodo comienza con el aumento de la producción petrolera mundial y la consecuente caída de los precios del petróleo, lo que aunado al déficit público que había llegado a 17.6% y a la creciente intervención del estado en asuntos económicos, generó un cambio en la “percepción de los agentes económicos sobre la viabilidad y la permanencia del modelo de crecimiento de una economía cerrada” (Solís 2000, 388).

Estos inesperados cambios llevaron al gobierno mexicano a redefinir su estrategia de crecimiento económico; y la estabilización económica se convirtió en la

prioridad central del gobierno. Para solucionar la situación económica se aplicó una estrategia que consistió en reducir el déficit fiscal para que la disminución en el gasto gubernamental permitiera contener la inflación vía una disminución en la demanda; devaluar el tipo de cambio para modificar la relación de precios frente al exterior y modificar la relación de precios entre trabajo y capital a favor de este último, para contrarrestar la recesión en el empleo (CIDE 1985)

Las medidas de ajuste tomadas tuvieron costos políticos para el PRI, pues minaron por completo la legitimidad, basada en el crecimiento económico y la distribución de prebendas políticas entre sus seguidores; por lo que, se debilitó la relación del partidos con las estructuras corporativas. De acuerdo con datos de Solís (2000, 401) los salarios reales descendieron entre 13 y 15% de 1982 a 1988.

Antes de 1982, una de las principales herramientas con que contó el gobierno para intervenir en la economía fue el gasto. Esto fue posible gracias al auge económico anterior a 1970 y al auge petrolero después. Sin embargo, la forma en que el PRI ejerció el gasto no benefició a todos los sectores de la población por igual. La selección de los beneficiarios se hizo en forma clientelista y con el propósito de tener resultados electorales que favorecieran al PRI.

Esto fue debido a que el proceso de toma de decisiones durante el régimen priísta fue secreto y acotado, únicamente requería que el presidente concensara sus decisiones con los líderes de sectores corporativistas, como con los sindicatos y sectores populares del partido, y, en ocasiones, con algunos líderes empresariales (Lehoucq 2004, 17). Una vez que se lograban los acuerdos con estos grupos, las decisiones no enfrentaban ningún obstáculo adicional por parte de los otros poderes de la Unión, puesto que la falta de competencia impedía la activación del sistema de frenos y contrapesos.

Este modelo de toma de decisiones explica porque antes de 1970 el gasto tendió a favorecer a los sectores urbanos dónde se concentraban las organizaciones tuteladas por el PRI. En un estudio de 1970, Barry Ames muestra que la forma en que el PRI asignaba el gasto no se basaba en criterios de pobreza ni poblacionales; sino que se concentraba en localidades con altos niveles de urbanización, dónde contaba con menor proporción de votos en comparación con las áreas rurales. De trece estados en los que el voto a favor del PRI estaba por debajo de la media nacional, nueve recibían beneficios por encima de la media.

La concentración del gasto en sectores urbanos también puede ser explicada como una respuesta del régimen al movimiento obrero organizado a cambio de su apoyo político. La ley del Seguro Social de 1943 puede ser entendida como una concesión de la administración de Ávila Camacho hacia los trabajadores a cambio de su apoyo al PRM. Por su parte, la creación del ISSSTE bajo la presidencia de López Mateos, quien había sido líder del Sindicato de Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), fue una muestra de gratitud en respuesta al apoyo recibido por la CNOP en su nominación a la presidencia y, además, fue una respuesta a la huelga de maestros (Dion s/f, 20).

Después de 1982, con el cambio que se dio en la estructura de la economía y con el incremento en la competitividad del sistema político, también se produjo un cambio en la forma en que el PRI asignaba su gasto. A diferencia del periodo anterior, en el que los sectores urbanos habían sido los más favorecidos, ahora los programas del PRI se concentraron en zonas rurales. En un ambiente más competitivo “la dependencia de los distritos rurales puede explicar la búsqueda del PRI por programas alternos de combate a la pobreza” (Lehoucq 2004, 28).

Pero nuevamente el gasto no benefició a todos por igual. Por ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) generó la percepción de que “el programa

se desviaba de sus objetivos sociales, al privilegiarse el acceso a sus recursos ya sea organizaciones y grupos que apoyaban al gobierno, o dirigiéndose prioritariamente a municipios y localidades en donde la asignación de estos fondos podría tener efectos sobre los resultados electorales” (Días-Cayeros 2003, 11).

La falta de competencia electoral impidió a los partidos políticos de oposición ser un contrapeso efectivo del presidente; y por lo tanto habían quedado excluidos del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la creciente competitividad les permitió ir tomando un papel relevante.

El proceso de apertura política comenzó con las reformas de 1964, que introdujo los diputados de partido, y la de 1977, que implantó un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional. Ésta última fue un incentivo para que los partidos de oposición presentaran candidaturas “en tantos distritos electorales como fuera posible”; pues permitiría a los partidos obtener más votos y con ello más escaños, incluso “si los candidatos no obtienen la pluralidad de votos en sus distritos” (Nacif 2002, 107).

Estas reformas comenzaron a surtir efectos en la composición de la cámara de diputados y permitieron activar el *virtuoso círculo de competencia*, en el que el triunfo electoral permite profundizar reformas electorales, lo que a su vez fortalece el triunfo electoral (Schedler 2005, 9).

Pero sin duda, las reformas más importantes fueron las de los noventa, las cuales arrancaron definitivamente de las manos del PRI, que eran las manos del presidente, la organización y supervisión de las elecciones. En 1993 se dio mayor peso a los consejeros ciudadanos en los consejos locales y distritales. En 1994 los partidos sólo se quedaron con un representante en el consejo general pero sin voto. Y en 1996 se apartó al secretario de Gobernación del IFE (Woldenberg 1997, 29-31).

Estos cambios permitieron la inclusión de nuevos partidos en el proceso de toma de decisiones. A partir de 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que se vio en la necesidad de negociar con los partidos de oposición para lograr la aprobación de leyes, como la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Federación.

La mayor competitividad del sistema político fue eliminando la discrecionalidad con que se venía asignando el gasto y también produjo un incremento en el gasto social. Durante el proceso de negociación presupuestal de 1997, el PRI tuvo, por primera vez, que negociar con los partidos de oposición para lograr su aprobación. De acuerdo con Felipe Calderón, entonces líder de los diputados panistas, el PAN obtuvo los siguientes triunfos: “el incremento del ingreso estimado de los municipios en un 53.71 por ciento respecto de 1997; reglas más claras y justas que eliminan el enorme poder discrecional de la Secretaría de Desarrollo Social y, el incremento del gasto social en 22 por ciento” . De igual forma en el 2000, se “hicieron reasignaciones hacia el gasto social que alteraron las preferencias iniciales del Ejecutivo” (Casar 2004, 540). En la siguiente tabla se puede apreciar cómo al incrementarse el número efectivo de partidos políticos en la cámara también se produjo un incremento en el gasto social como porcentaje del gasto del gobierno central.

Año	Gasto social/gasto	NEP Congreso
1990	37.9	3.17
1991	43.7	2.39
1992	48	2.39
1993	51.4	2.39
1994	51.7	2.85
1995	53.1	2.85
1996	52.3	2.85
1997	51.5	3.42
1998	57.4	3.42
1999	59.6	3.42

Fuente: CEPAL y Negretto

Pero el incremento en la competitividad electoral no sólo trajo consigo un incremento del gasto social, también limitó la discrecionalidad con que se asignaban los recursos. A partir de 1996, en el proceso de descentralización de los fondos de desarrollo social se crearon indicadores de pobreza, que establecieron niveles de masas carenciales de servicios para asignar los recursos. “Las fórmulas ofrecían por primera vez la promesa de un proceso transparente en la asignación de recursos, y un énfasis en la focalización a través del uso de criterios objetivos de pobreza” (Díaz-Cayeros 2003, 11).

Para dar continuidad a los cambios realizados en materia de gasto social y transparencia, los diferentes partidos políticos presentaron iniciativas ante el congreso sobre desarrollo social. Dos iniciativas del PRD fueron presentadas en la LVII y LVIII legislaturas, y las del PAN y PRI en la LVIII. Todas las iniciativas, excepto la del PAN, proponen no disminuir el gasto social en términos reales con respecto al ejercicio fiscal del año anterior; y una propone que se incremente conforme al crecimiento del PIB. Con estas modificaciones se asegura que no haya ninguna disminución en el presupuesto asignado a gasto social.

Otra propuesta interesante, hecha por los tres partidos políticos principales, es la introducción de algún mecanismo permanente y transparente que impida que los fondos de desarrollo social sean utilizados con fines partidistas-electorales. Entre estos mecanismos están la introducción de fórmulas de medición de la pobreza y la identificación de zonas de atención prioritarias, para asignar los recursos de acuerdo a las necesidades de los mexicanos. En la siguiente tabla se enumeran los puntos principales de cada una de las iniciativas presentadas en el Congreso.

Tabla 6. Contenido de iniciativas (LVII, LVIII y LIX legislaturas)					
	<i>PRD 1</i>	<i>PRD 2</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>Ley</i>
No disminuir gasto social	✓	✓		✓	✓
Incrementar gasto social conforme crecimiento PIB				✓	✓
Criterio transparente de asignación de recursos	✓	✓	✓	✓	✓
Mecanismo de participación social	✓	✓		✓	
Mecanismo de evaluación			✓	✓	✓

Fuente: Gaceta parlamentaria. http://gaceta.diputados.gob.mx/gp_iniciativas.html
Consultado: 10/10/2005

La creciente competitividad electoral introdujo incentivos para que los partidos políticos destinaran más recursos a la población en general de forma más transparente y sin fines partidistas; así como a bienes públicos no clientelares (que pudieran destinarse a individuos en particular a cambio de votos), con el propósito de diversificar su riesgo y no concentrarse en grupos que les manifestaran su apoyo (Magaloni s/f, 15 y 29). Por lo tanto, la competitividad en el sistema de partidos ha beneficiado a la población al incrementarse los recursos destinados a gasto social y al orientarlos a la población más necesitada.

Además, en cuestiones de política social, es más fácil conseguir apoyo de diferentes grupos de legisladores si se sabe enfocar y resaltar los puntos de la reforma que son benéficos para todos, puesto que pueden ser vistas como positivas, populares y sin alto costo político. Así lo muestra la votación sobre la Ley General de Desarrollo Social que contó con el apoyo de todos los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados (Tabla 7).

Tabla 7. Votación de la Ley General de Desarrollo Social					
<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>		<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
Ley General de Desarrollo Social Votada el 27 de noviembre de 2003	Todos	PRI	186	0	1
		PAN	142	0	0
		PRD	85	0	0
		PVEM	10	0	0
		PT	6	0	0
		CONVERG	5	0	0

Fuente: Gaceta parlamentaria.
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/59/tabla1or1-7.php3>
 Consultado 10/10/2005

VI. CONCLUSIONES

Como se dijo en la introducción, poco sabemos de los factores políticos que influyen en la cantidad del presupuesto que se destina al gasto social. Existen estudios que proponen algunos factores que tienen incidencia negativa o positiva sobre el gasto social. Entre estos factores están la apertura comercial, grupos poblacionales que tengan mayor demanda de servicios de salud o educación, el crecimiento de la economía, y el posicionamiento ideológico del partido en el gobierno.

El objetivo de este trabajo fue profundizar nuestra comprensión sobre el efecto de los factores políticos, y en especial, averiguar el papel que desempeñan los partidos políticos en la asignación del gasto social. El interés en este tema surgió en una clase sobre estado de bienestar sueco, tratando de hacer una comparación entre el caso mexicano y el sueco. En este trabajo pensamos en la competencia partidista como un factor que impulsó el nacimiento del estado de bienestar en Suecia; y al mirar la apertura política en México pensamos que podría tener un efecto positivo sobre el gasto, aunque en grado distinto debido a los diferentes contextos. En consecuencia, la hipótesis planteada en este trabajo fue que a mayor fragmentación en el sistema de partidos el gasto social aumentaría.

De acuerdo a los resultados empíricos encontrados, la competencia partidista sí produce un incremento significativo en el gasto social con respecto al gasto del gobierno central, incluso en presencia de otras explicaciones y variables de control relevantes. De hecho, la fragmentación partidista, como un reflejo de la presencia de actores con distintas preferencias, resulta ser más importante que otros factores políticos como la ideología; esto es así porque en muchas ocasiones el ejecutivo puede estar limitado por restricciones institucionales y por la lucha de poder con otros actores, limitando su capacidad para hacer cambios, mientras que el tipo de interacciones y coaliciones que se den en el congreso tienen mayor capacidad para producir cambios en el sistema.

Ante el creciente desencanto de los ciudadanos latinoamericanos frente al desempeño de la democracia, este trabajo les sugeriría que la democracia y la forma en que el sistema de partidos funciona sí producen resultados positivos, palpables, y que influyen en su vida diaria. Por lo tanto, podríamos aventurarnos a sugerir que los sistemas electorales inclusivos que facilitan la entrada de nuevos partidos, y que por lo tanto permiten que los nuevos actores establezcan compromisos redistributivos más firmes en la agenda, son más benéficos para el bolsillo de los ciudadanos, en contraposición con sistemas electorales menos inclusivos. Por ejemplo, para favorecer una expansión del gasto social sería deseable establecer sistemas de representación proporcional, que producen más partidos; y desaparecer los sistemas de mayoría relativa que de acuerdo con Duverger producen bipartidismo. Aunque, debemos reconocer que la fragmentación partidista no necesariamente es benéfica en todos los temas; existen numerosos autores que consideran que al incrementarse el número de jugadores, individuales o colectivos, cuyo acuerdo sea necesario para cambiar el *estatus quo*, el potencial para experimentar un cambio en las políticas públicas disminuye (Tsebelis

1995; Haggard y McCubbins 2001; Alesina, Gleaser y Sacerdote 2001; Shugart y Carey 1992).

También debemos reconocer que en futuras investigaciones se podrían usar otras mediciones sobre la variable dependiente, ya que mayor gasto no necesariamente significa que la población recibe más beneficios. Podrían utilizarse mediciones como el número de ciudadanos que reciben servicios de salud, educación y pensiones por parte del estado.

Los resultados encontrados nos sugieren que, al menos en *este tema*, la existencia de más actores relevantes no impide el cambio en el estatus quo, como Tsebelis y otros autores proponen. Así, no podemos afirmar, a priori, que la competencia partidista o un mayor número de jugadores tenga, necesariamente, resultados negativos. En este sentido, hacemos hincapié en lo importante que es distinguir el tipo de actores con veto que se están analizando, como la proponen Cox y McCubbins; pero además, consideramos que es necesario considerar la naturaleza del tema que se está estudiando. En el futuro, sería interesante seguir estudiando si la misma configuración de actores de veto, tanto partidarios como no partidarios, producen resultados distintos dependiendo del tema de que se trate.

APÉNDICE

Tabla 1. Estadística descriptiva del gasto en seguridad social y bienestar como porcentaje del gasto del gobierno central, 1970-2000

	Obs.	Media	Desv. Est.	Min.	Max.
Argentina	21	41.44	10.41	20.8	54.35
Bolivia	19	15.25	7.64	0.21	27.66
Brasil	12	28.97	8.92	19.91	47.26
Chile	13	34.07	1.57	30.57	36.43
Colombia	19	9.82	6.42	0.75	19.65
Costa Rica	29	17.15	6.64	7.13	28.22
Rep. Dom.	23	5.7	1.86	2.85	8.58
Ecuador	12	1.35	0.36	0.95	2.18
El Salvador	17	3.61	2.05	0.98	9.16
Guatemala	18	4.09	3.08	0.06	10.75
México	7	20.32	1.55	18.05	23.02
Nicaragua	5	14.73	4.57	8.3	21.24
Panamá	7	20.82	1.34	18.71	23.19
Paraguay	2	16.22	0.03	16.19	16.24
Uruguay	16	55.79	5.25	48.73	61.98
Venezuela	15	6.66	0.83	4.72	8.22

Fuente: Government Financial Statistics y World Development Indicators de varios años

Tabla 2. Estadística descriptiva del número efectivo de partidos congresional, 1970-2000

	Obs.	Media	Desv. Est.	Min.	Max.
Argentina	19	3.36	0.32	2.65	3.71
Bolivia	19	4.51	0.35	3.98	5.01
Brasil	16	7.15	2.71	2.64	9.79
Chile	15	6.43	0.8	4.92	6.96
Colombia	31	2.56	0.52	1.99	3.49
Costa Rica	31	2.87	0.5	2.48	4
Rep. Dom.	23	2.81	0.34	2.23	3.22
Ecuador	22	7.45	1.64	5.91	11.38
El Salvador	16	3.26	0.48	2.68	3.95
Guatemala	31	4.05	0.89	2.81	5.27
México	7	3.11	0.29	2.85	3.42
Nicaragua	11	2.48	0.34	2.18	2.85
Panamá	7	7.78	1.43	5.68	8.63
Paraguay	9	2.39	0.38	1.68	2.7
Uruguay	18	3.16	0.27	2.44	3.38
Venezuela	31	4.11	1.36	2.96	7.05

Fuente: Negretto, 2004

Tabla 3. Clasificación de los países de acuerdo con su proporción de gasto social

Grupo 1			Grupo 2			Grupo 3		
País	NEP	Gasto social	País	NEP	Gasto social	País	NEP	Gasto social
Argentina	3.49	63.00	Colombia	2.80	35.87	Bolivia	4.50	53.50
Chile	6.46	64.73	Ecuador	6.90		Guatemala	4.80	37.73
Costa Rica	2.84	39.93	El Salvador	3.50	25.30	Perú	3.94	34.87
Panamá	7.02	40.67	Honduras	2.22	33.97	Paraguay	2.26	40.43
Uruguay	3.31	68.50	México	2.92	50.20	Rep. Dom.	2.90	40.10
Venezuela	5.06	35.83	Nicaragua	2.48	37.40			
	4.70	52.11		3.47	36.55		3.68	41.33

Fuente: Los datos de gasto social provienen de Cominetti y Ruiz, 1998. El NEP de Negretto, 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Nathaniel y Jonathan N. Katz. 1995. "What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data." *The American Political Science Review*. Vol. 89, Núm. 3 (Septiembre): 632-647.
- Boix, Charles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados. 2005. *Gaceta parlamentaria*. [Documento en línea]. Disponible en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>. Consultada antes del 10 de octubre de 2005.
- Casar, María Amparo. 2004. "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso". En Juan Pablo Guerrero (coord.). *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina*.
- CIDE. 1985. "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana". En *Economía Mexicana*. pp. 9-21.
- Colomer, Josep M. 2001. *Instituciones Políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Cominetti, Rossella y Gonzalo Ruiz. 1998. *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Corporación Latinobarómetro. 2005. *Informe latinobarómetro 2005*. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/14_entorno_i_pdf/ei_20051101_Latinbarometro.pdf>. Consultada el 23 de mayo de 2006.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." En Haggard, Stephan y Mathew McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press. pp. 21-63.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Sergio Silva Castañeda. 2003. *Descentralización a escala municipal en México*. México: CEPAL.
- Dion, Michelle. s/f. "Organizad labor, globalization and welfare: Mexico's welfare regime, 1944-2000". Mimeo. Georgia Institute of Technology.
- Downs, Anthony. 1991. "Una teoría económica de la acción positiva en una democracia". En Josep Colomer. *Lecturas de teoría política positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Garret, Geoffrey y Deborah Mitchell. 2001. "Globalization, Government spending and taxation in the OECD." *European Journal of Political Research*. 39:145-177.
- Gujarati, Damodar. 2004. *Basic Econometrics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Haggard, Stephan y Mathew McCubbins. 2001. "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy." En Haggard, Stephan y Mathew McCubbins. *Presidents, Parliaments and Policy*. Nueva York: Cambridge University Press. pp. 1-20.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 2004. "Revising Social Contracts: Social Spending in Latin America, East Asia and the Former Socialist Countries, 1980-2000". *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIV, Núm. 1, pp. 3-37.
- Hamilton, Alexander, J. Madison y L. Jay. 2001. *El federalista*. 2ª. ed. México: FCE.

- Heredia, Blanca. 2002. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". En Carlos Elizondo y Benito Nacif. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE-CIDE, pp. 175-226.
- International Monetary Fund. *Government Finance Statistics*. Washington D.C.: IMF. Varios años.
- Iversen, Torven y David Soskice. 2002. "Insurance and representation: Why do some democracies redistribute more than others?" Documento preparado para la *Annual Meetings of the American Political Science Association*. Boston.
- Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubiergo. 2001. "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America." *World Politics*. Vol. 53, Núm. 4, pp. 553-587.
- Keefer, Philip. 2002. *Data Base of Political Institutions: Changes and Variables Definitions*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Lehoucq, Fabrice (*et. al.*). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Mexico". *Research Network Working Paper #R-512*. Washington: Inter American Development Bank.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez. *s/f*. "The erosion of party hegemony, clientelism and portafolio diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico. Mimeo.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *The Journal of Political Economy*. Vol. 89, Núm. 5, (Octubre): 914-927.
- Meyer, Lorenzo. 2003. "La visión general". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.). *Una historia contemporánea de México*. Tomo 1. México: Océano, pp. 13-31.
- Nacif, Benito. 2002. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En Carlos Elizondo y Benito Nacif. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE-CIDE, pp. 79-114.
- Negretto, Gabriel. 2004. *Data base on constitution making*. Base de datos no pública.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development." *American Political Science Review* Vol.87, Núm. 3 (Septiembre): 567-576.
- Petersson, Olof. 1994. *Swedish Government and Politics*. Estocolmo: Fritzes.
- Przeworski, Adam. 1988. *Capitalismo y socialdemocracia*. México: Alianza.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Rudra, Nita. 2002. "Globalization and the Decline of Welfare State in Less-Developed Countries." *International Organization* 56 (2), (Primavera): 411-445.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Schedler, Andreas. 2005. "From Electoral Authoritarianism to Democratic Consolidation". En Russel Crandall. *Mexico's Democracy at Work*. Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 9-37.
- Shugart, Matthew y John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Skidmore, Thomas y Peter H. Smith. 1997. *Modern Latin America*. 4a edición. Nueva York: Oxford University Press.
- Solís, Rafael. 2000. *La realidad económica mexicana*. México: FCE.
- Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science*. Vol. 25, Núm. 3, (Julio): 289-325.
- Weimar, David L. y Aidan R. Vining. 1992. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pablo Salazar. 1997. *Las reformas electorales de 1996*. México: FCE.
- World Bank. 2005. *World Development Report 2006*. Washington D.C.: The World Bank/ Oxford University Press. *World Development Indicators 2000*. CD-ROM, World Bank, 2005.