

Radiografía del gasto electoral ***Estrategias partidistas en campaña***

MONY DE SWAAN

Presentación

El pasado mes de enero, el Consejo General del IFE aprobó el financiamiento público que se otorgará a los partidos políticos durante el presente año. De los tres mil millones de pesos aprobados, por lo menos mil quinientos millones serán destinados a sufragar las campañas electorales de seis candidatos presidenciales y más de tres mil candidatos a senadores y diputados. La forma en la que cada actor invierte estos recursos varía de partido a partido. Mientras que algunos partidos deciden invertirlos en libros de texto gratuitos, fundaciones para viudas de militantes fallecidos o bien devolverlo a la Tesorería de la Federación, otros sostienen que lo recibido es justo lo necesario y, de hecho, invierten hasta el último centavo permitido por el tope de gastos.

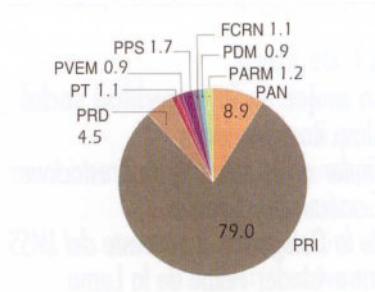
Detrás de cada actitud, por más extraña que parezca, existe una complicada estrategia que determinará la cantidad, el rubro y el lugar en el que cada partido invertirá sus recursos. El objetivo de este ensayo es precisamente analizar las estrategias que las tres principales fuerzas políticas del país han seguido durante los tres últimos procesos electorales intentando responder tres interrogantes respecto al gasto electoral: ¿cuánto, en qué y dónde?

¿Cuánto gastan los partidos?

Durante el proceso electoral de 1994, los partidos políticos gastaron conjuntamente 399 millones de pesos' en las distintas campañas para presidente, diputados y senadores. De estos 399 millones, 312 salieron de cuentas bancarias del Revolucionario Institucional. Los 8 partidos restantes tuvieron que realizar sus campañas con un presupuesto de 86 millones. En 1997, gracias a la reforma electoral de un año antes, el escenario cambió por completo. La reforma electoral no sólo impactaría el monto total erogado por los partidos políticos, sino la distribución en su conjunto. Mientras que tres años antes un solo partido concentró 79% del gasto total, en 1997 el partido que más gastó (de nueva cuenta el PRI) acumuló tan sólo 36.6% de los mil millones de pesos que en su conjunto invirtieron los partidos políticos en las campañas de ese año. Esta vez la oposición concentraba dos terceras partes del gasto y el PAN y el PRD se encontraban tan sólo doce y trece puntos porcentuales por debajo del PRI, respectivamente. Las gráficas 1 y 2 y la tabla que las acompaña nos muestran esta transición.

G.1.-Gasto electoral en1994

G1. Gasto electoral en 1994



G.2.- Gasto electoral en 1997

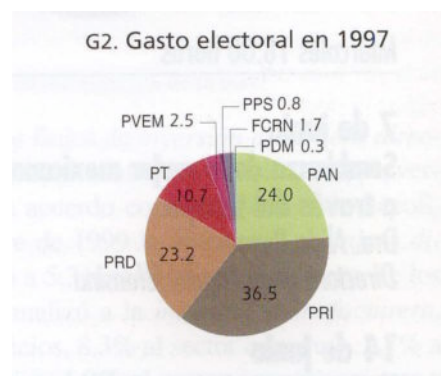


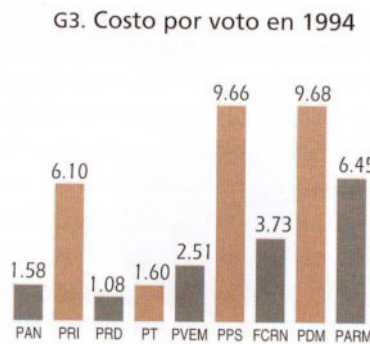
Tabla 1.- Gastos de campaña en 1994 y 1997

Tabla 1. Gastos de campaña en 1994 y 1997				
	1994	Porcentaje	1997	Porcentaje
PAN	\$42,075,376	8.96%	245,536,841	24.03%
PRI	\$312,655,660	79.01%	373,837,219	36.58%
PRD	\$18,605,700	4.50%	237,322,114	23.22%
PT	\$4,545,263	1.14%	109,393,316	10.70%
PVEM	\$3,109,554	0.94%	26,230,679	2.57%
PPS	\$5,926,727	1.78%	8,816,334	0.86%
FCRN	\$4,015,631	1.14%	17,757,737	1.74%
PDM	\$3,548,530	0.93%	3,061,250	0.30%
PARM	\$4,826,769	1.21%	0	0.00%
Totales	\$399,309,210	100.00%	1,021,957,487	100.00%

Los 399 millones gastados en 1994 sirvieron para atraer casi 102 millones de votos² Esto es, el costo promedio del voto para esa elección fue de 3.92 pesos. De acuerdo con los votos obtenidos, el PRD resultó ser el partido más eficiente con un costo promedio del voto equivalente a 1.08 pesos. En el extremo encontramos al PDM con Un costo promedio cercano a los diez pesos por voto recibido. Tres años después, el costo promedio por cada

voto obtenido se elevó a 17.56 pesos. Para hacer justicia a los partidos, cabe señalar que el incremento no necesariamente se debe a una menor eficiencia en la búsqueda y obtención del voto por parte de los partidos, sino a la reforma electoral que, entre una de sus características, aumentó sustancialmente la disponibilidad de recursos (de 164 a 2,400 millones, para ser exactos). Como resultado de estas elecciones intermedias, tres de los ocho partidos participantes perdieron su registro como partido político. Lo interesante del caso es que de los cinco partidos que mantuvieron su registro, cuatro presentaron un costo de voto promedio por demás parecido. Así, lo que en 1994 parecía ser consecuencia de una mayor eficiencia del PAN y el PRD con respecto al PRI!, en 1997 descubrimos que la supuesta eficiencia se debía principalmente a la disponibilidad de recursos. Las gráficas 3 y 4 y la tabla 2 nos muestran el contraste entre una y otra elección.

G.3.- Costo por voto en 1994



G.4.- Costo por voto en 1997



Tabla 2.- Costo del voto en 1994 y 1997

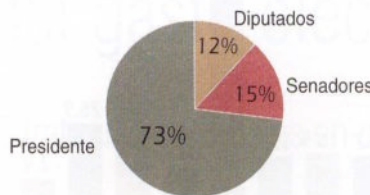
	Gasto 1994	Votos 1994	Costo por Voto	Gasto 1997	Votos 1997	Costo por Voto
PAN	\$42,075,376	26,616,263	\$1.58	245,536,841	15,577,163	\$15.76
PRI	\$312,655,660	51,228,269	\$6.10	373,837,219	22,591,130	\$16.55
PRD	\$18,605,700	17,202,474	\$1.08	237,322,114	15,006,361	\$15.81
PT	\$4,545,263	2,843,619	\$1.60	109,393,316	1,494,510	\$73.20
PVEM	\$3,109,554	1,237,205	\$2.51	26,230,679	2,286,726	\$11.47
PPS	\$5,926,727	613,429	\$9.66	8,816,334	193,192	\$45.64
FCRN	\$4,015,631	1,077,880	\$3.73	17,757,737	659,664	\$26.92
PDM	\$3,548,530	366,633	\$9.68	3,061,250	385,161	\$7.95
PARM	\$4,826,769	748,056	\$6.45	0	0	\$0.00
Totales	\$399,309,210	101,933,828	\$3.92	776,418,649.00	101,933,828	\$17.56

¿En qué lo gastan?

Al momento de decidir en qué gastar su dinero, los partidos políticos tienen que tomar dos principales determinaciones: en qué campaña invertir y en qué rubro hacerlo. Respecto a la primera de las decisiones, tomando como referencia las elecciones federales de 1994, no parece existir una respuesta unánime. En ese año, por ejemplo, el PRI decidió repartir sus gastos de manera relativamente equilibrada, destinando 41% del gasto a la campaña de su candidato presidencial, 33% a la de sus 300 candidatos a diputado de mayoría relativa y 63% para los 64 candidatos a la Cámara de Senadores. Los principales partidos de oposición, en cambio, concentran la mayor parte de sus baterías en la campaña presidencial confiando en que una campaña presidencial exitosa servirá de trampolín para el resto de sus candidatos. De esta forma, el PAN decidió invertir tres cuartas partes en un solo candidato dejando tan sólo 12% de su gasto a las campañas de diputado y 15% a las de senador. El PRD, por su parte, hizo lo propio invirtiendo 58% en el ingeniero Cárdenas. Las gráficas 5, 6 y 7 nos muestran esta distribución.

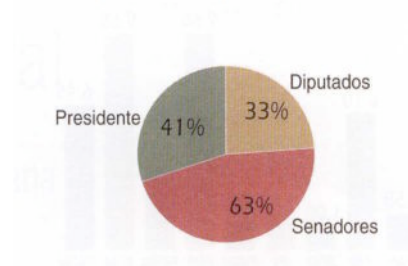
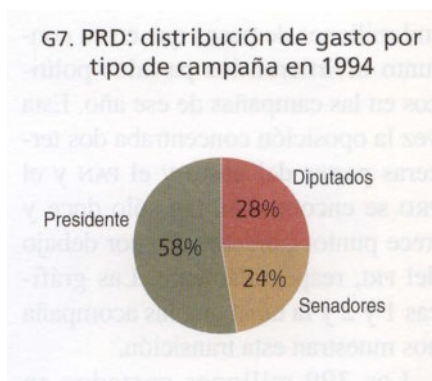
G.5.- PAN: distribución del gasto por tipo de campaña en 1984

G5. PAN: distribución del gasto por tipo de campaña en 1984



G.6.- PRI: distribución del gasto por tipo de campaña en 1994

G6. PRI: distribución del gasto por tipo de campaña en 1994

**G.7.- PRD: distribución de gasto por tipo de campaña en 1994.**

Tampoco existe una respuesta unánime sobre el rubro a favorecer. En 1994, mientras que el PAN invirtió 36% de sus recursos para promocionar sus campañas en prensa, radio y televisión, para el PRD este porcentaje apenas alcanzaba 2.3%. Existe, eso sí, el reconocimiento implícito de que los medios de comunicación desempeñan un papel cada vez más importante en las campañas electorales. Si en 1994 el gasto total destinado a la prensa, la radio y la televisión representaba 26.6%, para 1997 la inversión en estos rubros equivalía a 57%. Aunque todos reconocen la creciente importancia de los medios, no todos les conceden el mismo peso. El PRD, por ejemplo, de 1994 a 1997 incrementó su inversión en medios de 2.3 a 40%. Esta cifra, sin embargo, se encuentra muy por debajo de las destinadas por el PAN (69%) o el PRI (61%) para estos fines. Al parecer, el PRD continúa privilegiando las giras y el contacto directo con sus electores por sobre los mensajes electrónicos. No obstante lo anterior, las campañas de los tres partidos comparten otra característica en común: mientras que el candidato presidencial es el más anunciado en radio y televisión, los candidatos a diputado están destinados a hacer el trabajo hormiga. Así, en 1994, los candidatos a diputado invirtieron 86% de sus ingresos en gastos operativos de campaña (21% más que los candidatos presidenciales).

*¿Dónde lo gastan?**Partido Acción Nacional: más vale pájaro en mano que ciento volando*

De las tres principales fuerzas políticas del país, Acción Nacional parece ser la que cuenta con la estrategia más definida y estable al momento de decidir dónde invertir su dinero. Desde 1994, el PAN ha seguido un patrón relativamente claro: invertir más en aquellas entidades con larga tradición de voto panista y dejar el resto en manos del Señor. Esto ha ocasionado que el PAN presente una distribución del gasto por demás desequilibrada. Así las cosas, tanto en 1991 como en 1994, este partido obtuvo sus niveles de votación más altos en la primera y segunda circunscripciones y es precisamente ahí donde encontramos sus promedios de gasto distrital más altos para el siguiente proceso electoral (véase la tabla 3).³

Tabla 3.- Gasto y voto del PAN por circunscripción plurinominal 1991 - 1997

Tabla 3. Gasto y voto del PAN por circunscripción plurinominal 1991-1997				
	Voto 1991	Prom. distrital 1994	Voto 1994	Prom. distrital 1997
I	24.0%	\$22,862	30.7%	\$403,552
II	21.2%	\$19,492	28.9%	\$463,982
III	10.0%	\$9,894	18.4%	\$376,348
IV	11.6%	\$17,598	22.9%	\$382,409
V	9.4%	\$13,907	16.9%	\$338,669
Nacional	16.86%	\$17,365	25.01%	\$385,295

La misma tendencia se observa si analizamos entidades aisladas. En 1991, el PAN obtuvo su porcentaje de votación más alto en Baja California, apenas 1% por debajo del PRI. Para 1994, mientras que el gasto promedio por distrito del PAN se situaba en 17 mil pesos, esta entidad presentó un promedio de gasto distrital superior a 76 mil pesos (338% más). De igual manera, Yucatán –segundo lugar en la votación obtenida en 1991– ocuparía el segundo lugar en promedio de gasto distrital en 1994 con casi 25 mil pesos por encima del promedio nacional. En 1997 encontraremos una correspondencia similar en Aguascalientes, Baja California y Nuevo León: los primeros lugares en el porcentaje de votación obtendrán los primeros lugares en el gasto para la siguiente elección. De modo inverso, Campeche, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Tabasco y Veracruz presentan promedios de gasto bajos en 1994, luego de que tres años antes el PAN fracasara en la obtención de más de 7% del voto para cualquiera de estas entidades. Sin menoscabo de lo anterior, parece ser que cada elección el partido abandona su estrategia general en por lo menos una entidad. En 1994 el experimento lo llevó a cabo en Tlaxcala invirtiendo casi el doble de su promedio nacional a pesar de que tres años antes apenas obtuvo 8.46% de la votación. El ensayo rindió frutos y de una elección a otra el partido aumentó su votación catorce puntos porcentuales. De 1994 a 1997, Campeche pasó del promedio de gasto más bajo al más alto. Esta vez el experimento fracasó rotundamente y mostró, una vez más, que en el resultado

de una elección convergen muchos más factores además del gasto. En 1994, el PAN invirtió en Campeche la raquítica cantidad de 1,333 pesos y sin embargo su votación pasó de 3.54% en 1991 a 16.39% en 1994. Los estrategas del PAN pensaron entonces que bastaba reacomodar a Campeche en el orden de gasto para ganar la entidad y para 1997 lo ubicaron en el primer lugar. Gran sorpresa se llevaron al ver los resultados y constatar que la votación no sólo no aumentó, sino que disminuyó ocho puntos porcentuales.

Partido de la Revolución Democrática: de dulce, de chile y de manteca

Bastó tan sólo una elección para que el PRD se diera cuenta que algo andaba mal con la estrategia de distribuir el gasto de manera relativamente uniforme. En 1991, por ejemplo, este partido obtiene tan sólo 0.24 por ciento de la votación yucateca y, sin embargo, para el próximo proceso electoral, decide invertir una cantidad superior que aquellas destinadas a Oaxaca, Morelos o Guerrero (todas con porcentajes de votación mayores). El resultado: un magro incremento de dos puntos porcentuales. Algo similar ocurre en Baja California. Con uno de los porcentajes más bajos en su votación de 1991, el PRD intenta probar suerte en la entidad invirtiendo en ella por encima de su promedio nacional para 1994. De nueva cuenta la estrategia falla y la votación en la entidad no llega ni a 6 por ciento.

El PRD aprende la lección y para 1997 adopta una estrategia no tan radical, pero similar a la del PAN: reforzar los cotos de poder con gasto electoral y, en todo caso, realizar uno o dos experimentos aislados. En ese año, entre las entidades con los mayores gastos promedio encontramos a Guerrero, Morelos, Tabasco, Michoacán y Campeche (todos con porcentajes de votación en 1994 superiores a 20%). La tabla 4 muestra los rasgos generales de este cambio estratégico. En ella observamos que en 1994, salvo por la quinta circunscripción, no existe una diferencia importante entre el resto de los promedios de gasto. Para 1997, en cambio, el PRD decide disminuir la participación en el gasto de las dos primeras circunscripciones, aumentando la de las otras tres. Algo que, dicho sea de paso, refleja el reparto de su votación.

Tabla 4.- Gasto y voto del PRD por circunscripción plurinominal 1991 – 1997

Tabla 4. Gasto y voto del PRD por circunscripción plurinominal 1991-1997				
	Voto 1991	Prom. distrital 1994	Voto 1994	Prom. distrital 1997
I	5.4%	\$16,406	10.7%	\$309,117
II	3.8%	\$16,348	8.5%	\$305,253
III	7.2%	\$17,701	21.8%	\$353,138
IV	8.7%	\$16,866	16.9%	\$343,474
V	22.1%	\$19,594	29.5%	\$390,934
Nacional	6.79%	\$17,208	15.20%	\$330,378

Partido Revolucionario Institucional: previsor de tempestades

Resulta difícil establecer un patrón de conducta para el PRI, ya que únicamente en el proceso electoral de 1994 contamos con gastos diferenciados. En 1997, al igual que el PAN y el PRD, el Revolucionario Institucional obtuvo un financiamiento público total que en su conjunto rebasaba el tope de gastos global. Ese año el PRI se quitó de problemas estratégicos y gastó todo lo que el tope le permitió. Esta es una posible conclusión: el PRI gastará todo lo que tenga y su único límite será el tope de gasto.

Quizá la conclusión más sólida a la que podamos llegar es que el PRI, al momento de decidir dónde invertir su dinero, tiene como objetivo primordial frenar el avance opositor dejando a un lado aquellas zonas que considera aseguradas. La tabla 5 nos muestra que los promedios de gasto más altos del Revolucionario Institucional se presentan en aquellas circunscripciones en las cuales obtuvo el menor porcentaje de votos o en las que prevé que la oposición podría crecer en el siguiente proceso electoral. Sin embargo, en 1994 el PRI viviría en carne propia la evidencia de que existe una enorme independencia entre el gasto y el retorno electoral. De 1991 a 1994, el PRI experimentó un aumento en su votación en tan sólo tres entidades (Baja California, Chihuahua y Guanajuato) y ninguna de ellas se encontraba entre los primeros lugares de gasto por distrito. De hecho, Chihuahua y Guanajuato se encontraban 24 y 27 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. De aquellos lugares en los que el PRI decidió destinar los cinco promedios de gasto más altos, no hay uno solo en el que no haya experimentado un importante retroceso en su votación con respecto a 1991: Querétaro (-10.63%), Michoacán (-9.17%), Aguascalientes (-18.47%), Zacatecas (-14.36%) y Puebla (-17.12 por ciento).

Tabla 5.- Gasto y voto del PRI por circunscripción plurinominal 1991 - 1997

Tabla 5. Gasto y voto del PRI por circunscripción plurinominal 1991-1997				
	Voto 1991	Prom. distrital 1994	Voto 1994	Prom. distrital 1997
I	62.7%	\$306,111	53.1%	\$665,164
II	65.3%	\$412,454	54.6%	\$668,945
III	73.5%	\$295,057	54.5%	\$669,998
IV	65.7%	\$349,513	52.7%	\$670,000
V	56.7%	\$382,542	47.0%	\$669,991
Nacional	65.69%	\$347,444	53.19%	\$668,945

Conclusiones

Al momento de establecer su estrategia financiera de campaña, los partidos políticos deben decidir cuánto, en qué y dónde gastar. Cada uno de los tres partidos analizados ha llegado a distintas respuestas a estos cuestionamientos. En 1997, por ejemplo, a pesar de que las tres fuerzas políticas tenían los recursos suficientes como para invertir en las campañas todo lo que el tope les permitía, tan sólo el PRI ajustó sus campañas apenas unos cuantos pesos por debajo de éste. Tanto el PAN como el PRD decidieron mantener su gasto alrededor de 50% por debajo del tope establecido para la campaña de diputados. No obstante lo anterior, el

gasto del PRI parece ser inversa-mente proporcional a su retorno electoral. Ésta es, sin duda, la lección más importante que queda a todos los partidos por aprender. Es cierto que en 1994, 79% del gasto apenas alcanzó al PRI para obtener 50% del voto y que 13.5% para ese mismo año se tradujo en poco más de cuarenta por ciento del voto para el PAN y el PRD en su conjunto. Sin embargo, para 1997, cuando los tres partidos contaron con recursos similares, quedó demostrado que el precio del voto tiende a uniformarse y que el impacto del gasto tiene una curva decreciente. La búsqueda del éxito electoral debe entonces voltear hacia otras latitudes. El perfil del candidato, su plataforma o el desempeño del que abandona el pues-to parecen ser factores más importantes que el gasto al momento de explicar el éxito o fracaso electoral. Los datos agregados o aquellos observados en el análisis de las estrategias de los partidos en distintas entidades (como el PAN en Campeche, el PRD en Yucatán o el PRI en Chi-huahua, Guanajuato, Aguascalientes y Puebla) parecen apuntar en esta misma dirección.

Los medios de comunicación aparecen hoy como el destino predilecto del gasto electoral. No cabe duda que los medios desempeñan un papel preponderante en el desarrollo de las campañas. Sin embargo, no deja de sorprender que es presidencialismo excesivo en las precisamente el partido que menos invierte en los medios (el PRD) el que más ha crecido en las últimas dos elecciones federales. Alguna ventaja tendrá mantener un equilibrio entre el contacto directo con el electorado y la propaganda a través de los medios electrónicos.

En un país en el que el electorado tiende a no dividir su voto, es probable que la estrategia compartida por PAN y PRD de destinar la mayor parte del gasto a la campaña presidencial haya rendido frutos. Finalmente, siempre será más fácil recordar el nombre de un candidato presidencial que los 300 de candidatos a diputado o de 64 a senador. Teniendo como único fin la obtención de un número mayor de votos, la estrategia puede ser acertada. Sin embargo, me parece que este no puede ser el camino adecuado para el fortalecimiento del régimen de partidos o, incluso, del Poder Legislativo. El vínculo entre el elector y su representante más próximo no se beneficia en nada del presidencialismo excesivo en las campañas políticas.

Notas

1 Todos los montos indican pesos corrientes a menos que se indique lo contrario.

2 La cifra incluye los votos para las tres campañas federales de ese año.

3 Cabe recordar que la división electoral del país fue modificada en 1996. Por ello, para hacer posible la comparación, al hablar de circunscripciones me referiré a la división actual. Asimismo, tanto el porcentaje del voto como el promedio de gasto distrital por circunscripción fueron construidos tomando como referencia la división vigente. El voto por circunscripción se refiere a la votación obtenida en las elecciones para diputados de mayoría relativa.

El autor es licenciado en relaciones internacionales por El Colegio de México y maestro en política comparada por la London School of Economics. Desde 1996 es asesor en el Consejo General del IFE.