

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LOS INCENTIVOS PERVERSOS DE LA COMPETENCIA DEMOCRÁTICA: EL
USO ELECTORAL DE LA POLÍTICA SOCIAL A NIVEL ESTATAL EN MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES

INTERNACIONALES

PRESENTA

ADRIANA SOFÍA OSEGUERA GAMBA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. SEBASTIÁN GARRIDO DE SIERRA

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2018

Agradecimientos

Escribir esta tesina fue un proceso arduo que no hubiera sido posible sin el apoyo, compañía y consejo de múltiples personas. En primer lugar, quisiera agradecer a mis padres: esta tesina es, en gran medida, producto del apoyo incondicional que me otorgaron a lo largo de toda mi vida y, particularmente, de mi formación académica. También me gustaría agradecer a mis dos hermanos: Pablo, tus preguntas y comentarios siempre tan atinados han sido un pilar clave para cuestionar y matizar mis ideas; Lulú, muchas gracias por enseñarme que la vida es mucho más que cualquier tarea o trabajo y que siempre se puede llevar con una sonrisa en la cara.

En segundo lugar, quisiera agradecer de manera especial a mi director, el Dr. Sebastián Garrido, quien creyó en el proyecto desde un inicio y fungió como guía para darle el rumbo adecuado a esta idea (además de que fue determinante para que el componente visual de esta tesina no fuera un espanto). Asimismo, esta tesina no hubiera sido posible sin los comentarios tan valiosos y el apoyo constante del Dr. Pablo Kalmanovitz y el Dr. Guillermo Cejudo.

En tercer lugar, muchísimas gracias a todos aquellos que no me borraron de su lista de contactos tras innumerables planes cancelados, rechazados o terminados antes de tiempo. Gracias por comprender y compartir la importancia de este proyecto.

Finalmente, me gustaría dedicarle estas últimas líneas a Ozzy, un pequeñín que fue parte fundamental de mi vida y sin cuya compañía y amor incondicional este proceso hubiera sido infinitamente más complicado.

Resumen

Esta tesina surge de la urgente necesidad de analizar de manera más detallada el funcionamiento de los programas destinados a combatir un problema público de tan gran magnitud y relevancia como lo es la pobreza en México. Para ello, este trabajo recurre a una metodología mixta para estudiar uno de los diversos factores que podrían explicar los resultados poco satisfactorios de la política social mexicana: el uso electoral de la política social. De manera más específica, esta tesina busca comprobar si la alineación partidista entre ámbitos de gobierno es un factor que ayuda a explicar la implementación diferenciada de los programas sociales de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en las entidades federativas. El principal hallazgo es que las entidades que se encuentran gobernadas por partidos de oposición (respecto al nivel federal) atienden 5.5% menos beneficiarios que las entidades alineadas con el gobierno federal.

Índice General

I.	Introducción	1
II.	La política social y sus limitantes	3
III.	El uso electoral de la política social: definiciones	11
IV.	La Cruzada Nacional Contra el Hambre y las facultades de implementación de las entidades federativas en México	12
V.	El rol del diseño institucional y de la competencia electoral en la implementación de los programas sociales a nivel estatal	16
VI.	Diseño de investigación	19
VII.	Resultados	27
VIII.	Conclusiones	35
IX.	Referencias	38
X.	ANEXOS	41

Índice de tablas

Tabla 1.	Variación de la pobreza en América Latina.....	5
Tabla 2.	Codificación del tipo de atribución de responsabilidad por programa social	22
Tabla 3.	Estimación de parámetros	28

Índice de figuras

Figura 1.1	Porcentaje de personas según tipo de pobreza (1992 – 2012).....	3
Figura 1.2	Porcentaje de personas en pobreza alimentaria (con y sin programas sociales)	6
Figura 1.3	Atribución de responsabilidad, alineación partidista y política social	7
Figura 1.4	Esquema conceptual de la política distributiva (modificado)	9
Figura 1.5	Índice de Autoridad Regional.....	10
Figura 2	Población Efectiva Atendida del Programa de Empleo Temporal.....	12

Figura 3	Alineación partidista entre ámbitos de gobierno por entidad federativa.....	21
Figura 4	PEA por tipo de programa y alineación partidista	31
Figura 5	Porcentaje promedio de nacimientos en domicilio por entidad federativa	34

Lista de abreviaturas

CCT's	Programas de Transferencias Condicionadas (por sus siglas en inglés)
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
PEA	Población Efectiva Atendida
PET	Programa de Empleo Temporal
PROSPERA	Programa de Inclusión Social
ROP	Reglas de Operación de los programas sociales
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social

I. Introducción

México es un país con altos niveles de pobreza. De acuerdo con la última medición del CONEVAL, 43.6% de la población mexicana se encuentra en situación de pobreza y 7.6% —que equivale a 9.4 millones de mexicanos— se encuentra en pobreza extrema. Debido a lo anterior, en México existen diversas estrategias encaminadas a combatir este problema. Una de ellas es la política social y sus 6,751 programas de desarrollo social en los tres niveles de gobierno (Cejudo, Michel y Sobrino, 2017). No obstante, este gran número de programas no se ha traducido en una reducción significativa de los niveles de pobreza. Por ende, esta tesina busca contribuir a las explicaciones del porqué de los resultados poco satisfactorios de la política social mexicana.

De manera más específica, esta investigación se centrará en uno de los múltiples factores que intervienen en la relación entre la política social y los niveles de pobreza en México: el uso electoral de estos programas. La pregunta que guiará este trabajo es la siguiente: **¿qué factores político-institucionales explican la variación en la implementación de los programas sociales federales?** El argumento que trataré de comprobar es que, en ciertos contextos, la competencia democrática y el diseño institucional mexicano generan incentivos para que los gobiernos subnacionales¹ utilicen los programas sociales de manera instrumental. En otras palabras, esta tesina busca comprobar si la alineación partidista entre ámbitos de gobierno, la competitividad del sistema de partidos a nivel estatal y la cercanía de elecciones estatales son factores relevantes para explicar por qué los programas sociales de la Federación se implementan de manera diferenciada a lo largo del territorio nacional.

Para realizar lo anterior, esta investigación se basó en una metodología mixta. Por un lado, recurrí a herramientas cualitativas como el análisis documental y la entrevista para obtener evidencia que sustentara la operacionalización de la variable dependiente y para fortalecer los mecanismos causales de las hipótesis. Por otro lado, construí una base de datos con poco más de 7,000 observaciones que me permitió recurrir a modelos estadísticos para comprobar si, efectivamente, existen factores político-institucionales que explican los diferentes niveles de implementación de los programas sociales federales en las entidades federativas mexicanas.

¹ Con gobierno subnacional me refiero únicamente a los gobiernos estatales, no a los municipales.

Resulta importante mencionar que, por diversas razones que se explicarán más adelante, el análisis estuvo enfocado en la estrategia de desarrollo social más grande y más reciente de nuestro país: la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Esta investigación surge de la urgente necesidad de analizar de manera detallada el funcionamiento de los programas sociales destinados a combatir un problema público de tan gran magnitud y relevancia como lo es la pobreza en México. Los resultados obtenidos en esta tesina podrían explicar, de manera parcial, por qué se han mantenido constantes los niveles de pobreza en nuestro país, además de que generarían mayores instrumentos para diseñar de mejor manera el blindaje electoral de los programas sociales. Asimismo, los hallazgos de esta investigación contribuirían a la literatura en diversos campos: gobernanza multinivel y federalismo fiscal; implementación, diseño y evaluación de políticas públicas; estado de bienestar; competencia electoral y gobernanza democrática.

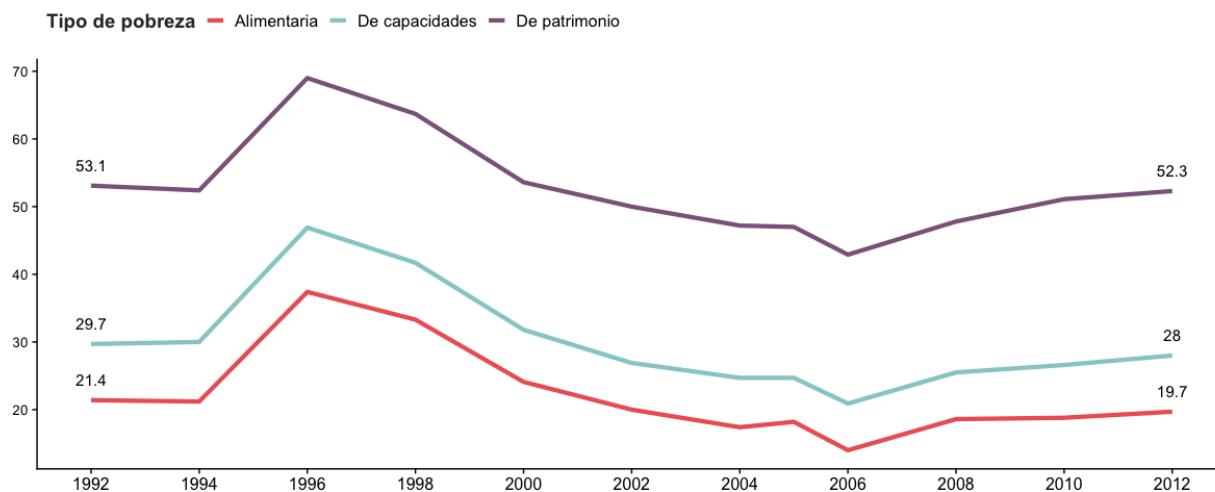
La composición de esta tesina es la siguiente. En la primera sección realizo una revisión de la literatura relativa a la política social y sus efectos en los niveles de pobreza. En la segunda sección explico uno de los factores que inciden en esta relación entre política social y pobreza: el uso electoral de los programas sociales. En la tercera sección introduzco a la Cruzada Nacional Contra el Hambre como caso de estudio y explico el rol de las entidades en su implementación. En la cuarta sección explico el rol del diseño institucional y la competencia electoral mexicana en la implementación de la Cruzada a lo largo del territorio nacional. En las secciones cinco y seis aclaro la metodología y analizo los resultados y, finalmente, en la última sección discuto los hallazgos y sus implicaciones.

II. La política social y sus limitantes

Como mencioné anteriormente, una de las estrategias para combatir la pobreza en México es la política social, cuyos esfuerzos se pueden ver reflejados en el gasto en materia de desarrollo social. De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el gasto en funciones de desarrollo social en México ha aumentado drásticamente desde la década de los noventa. De manera más específica, en 2012 este rubro del gasto público superó el triple del monto reportado en 1990 (CEFP, 2012). A pesar de esta gran inversión por parte del gobierno, resulta importante señalar que los niveles de pobreza se mantuvieron prácticamente iguales por más de 20 años.

La siguiente gráfica muestra un aumento significativo de la pobreza alimentaria, de patrimonio y de capacidades tras la crisis económica de 1994 y una disminución considerable a partir de 1996. No obstante, es posible observar un punto de inflexión a partir de 2006, año en el cual se revirtió la tendencia a la baja y los niveles de pobreza comenzaron a acercarse a los registrados en 1992.²

Porcentaje de personas según tipo de pobreza (1992-2012)



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL

Figura 1.1

² La razón por la que no utilizo datos más recientes es que la metodología utilizada para medir la pobreza en México fue modificada por el INEGI en 2016. Debido a este cambio, los datos no son comparables con los de años anteriores.

Para contextualizar un poco estas cifras, vale la pena compararlas con los resultados que han tenido otros países de la región. En ese sentido, la indigencia en América Latina, lo cual es el equivalente a la pobreza alimentaria de la medición de CONEVAL, partió de una cifra muy similar a la pobreza alimentaria en México (22.6% en 1990), pero disminuyó a la mitad, es decir a 11.3%, en 2012 (CEPAL, 2014). En otras palabras, uno de los indicadores de pobreza más extrema cayó menos de un punto porcentual en México mientras que en la región fue equivalente a once puntos porcentuales. De manera más específica, resulta interesante analizar el comportamiento de estos indicadores a nivel país. En ese sentido, la Tabla 1 es ilustrativa pues indica que durante el periodo de 2001 a 2009, México obtuvo la posición 16 de 18 en cuanto a reducción de pobreza.

Vale la pena mencionar que la metodología que utiliza la CEPAL es diferente a la del CONEVAL, además de que los niveles de agregación son diferentes. Por un lado, la medición de la CEPAL únicamente diferencia entre indigencia y pobreza. La primera se asemeja a la pobreza alimentaria de CONEVAL y la segunda aglutina las otras dos de cierta manera. No obstante, las diferencias metodológicas generan que las cifras no sean totalmente comparables con las de la Figura 1.1.

Lo anterior resulta aún más desalentador si consideramos que México fue pionero en la región en programas tan innovadores como los programas de transferencias monetarias condicionadas (CCT's por sus siglas en inglés). El modelo de Progresa fue replicado en diversos países como Brasil (Bolsa Escola y Bolsa Familia), Nicaragua (Red de Protección Social), Chile (Chile Solidario) y Colombia (Familias en Acción). A pesar de esto, en México no se han observado resultados tan satisfactorios como en estos otros países.

Tabla 1. Variación de la pobreza en América Latina

	Año		Pobreza		Variación
	Inicial	Final	Inicial	Final	
Argentina	2002	2009	45.4	11.3	-34.1
Venezuela	2002	2008	48.6	27.6	-21
Perú	2001	2009	54.7	34.8	-19.9
Brasil	2001	2009	37.5	24.9	-12.6
Panamá	2002	2009	36.9	26.4	-10.5
Ecuador	2002	2009	49	40.2	-8.8
Chile	2000	2009	20.2	11.5	-8.7
Colombia	2002	2009	54.2	45.7	-8.5
Bolivia	2002	2007	62.4	54	-8.4
Honduras	2002	2007	77.3	68.9	-8.4
Nicaragua	2001	2005	69.4	61.9	-7.5
República Dominicana	2002	2009	47.1	41.1	-6
Guatemala	2002	2006	60.2	54.8	-5.4
Paraguay	2001	2009	61	56	-5
Uruguay	2002	2009	15.4	10.7	-4.7
México	2002	2008	39.4	34.8	-4.6
Costa Rica	2002	2009	20.3	18.9	-1.4
El Salvador	2001	2009	48.9	47.9	-1

Nota: estas cifras reflejan los niveles de pobreza, los cuales no incluyen pobreza alimentaria (llamada indigencia en la medición de la CEPAL). En otras palabras, esta es una medición que, de cierta manera, aglutina el equivalente a las mediciones de pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio de CONEVAL. Fuente: elaboración propia con base en datos del *Panorama social de América Latina*, 2010 (CEPAL).

Como consecuencia de este aparente fracaso de los esfuerzos encaminados a combatir la pobreza en México, diversos académicos se han dado a la tarea de analizar si realmente existe una relación entre el gasto social y los niveles de pobreza. Tras una gran explosión de interés en este campo, la literatura actual nos otorga diversos hallazgos. En primer lugar, algunos estudios argumentan que la relación entre gasto social y pobreza no es directa y, en consecuencia, no es posible aseverar que los programas sociales no han funcionado. Esto es sustentado mediante un

análisis contrafactual que demuestra que los índices de pobreza serían mayores si no existieran los programas sociales (Cortés, 2009) (ver Figura 1.2)

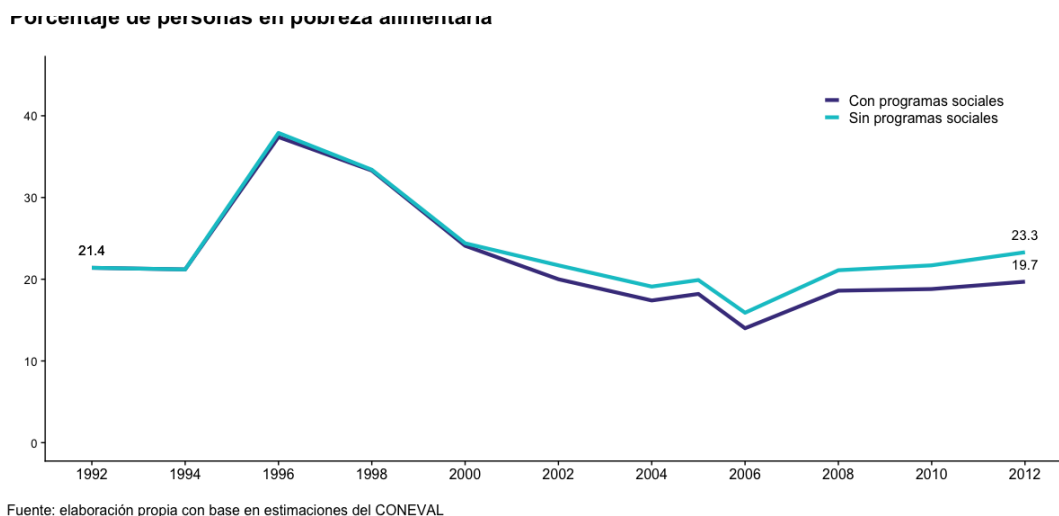


Figura 1.2

En segundo lugar, y relacionado con los hallazgos previos, otra rama de la literatura señala que algunos factores de la estructura laboral y productiva limitan los alcances de los programas sociales en el bienestar económico. Asimismo, esta literatura señala que en etapas de crecimiento económico los programas sociales otorgan mejores resultados. Por el contrario, en contextos de crisis macroeconómica los resultados de estos programas en los niveles de pobreza no son significativos (Salvia, Poy & Vera, 2016).

En tercer lugar, otro campo dentro la literatura relativa a los efectos de la política social en los niveles de pobreza de un país se ha enfocado en cuestiones de índole política. Diversos autores llegan a la conclusión de que otro factor que puede contribuir a la falta de resultados es el uso electoral de la política social. Algunos autores se han dedicado a analizar la dinámica y los efectos de las prácticas clientelistas y de los proyectos locales electoreros³ (Díaz-Cayeros, Estévez & Magaloni, 2016; Stokes, 2007; Weitz-Shapiro, 2012). Por otro lado, otros estudios han comprobado que cierto uso de los programas sociales es electoralmente exitoso (Giger, 2011; Levitt & Snyder, 1997; Linos, 2013; De La O, 2013). Por esta razón, los gobiernos frecuentemente utilizan la política social de manera instrumental: no para combatir de la mejor manera posible el problema de la pobreza, sino para obtener resultados electorales favorables.

³ Traducción de Gilles Serra (2017) para el término en inglés *pork-barrel politics*.

Finalmente, otra rama de la literatura más relacionada con la administración pública señala que el mal diseño y la falta de monitoreo adecuado de los programas sociales es lo que facilita su uso con fines electorales. En otras palabras, la falta de diagnósticos claros en las reglas de operación de los programas, la discrecionalidad en la selección de la población objetivo, la falta de blindaje electoral⁴, la escasez de evaluaciones de procesos y el carácter no vinculante de las recomendaciones emitidas por los evaluadores (p. ej. CONEVAL), facilitan que los gobiernos creen e implementen programas sociales con fines electoreros.

De la literatura anterior se deriva la gran importancia de analizar detalladamente la implementación de los programas sociales. Siguiendo esa línea, un estudio realizado por Sara Niedzwiecki en Brasil y en Argentina (Niedzwiecki, 2016) concluye que existen dos factores que otorgan una ventana de oportunidad para el uso electoral de la política social: el tipo de programa social y la alineación partidista entre órdenes de gobierno. De acuerdo con esta autora, cuando la atribución de responsabilidades de los programas sociales federales es clara, es decir, cuando los votantes pueden identificar fácilmente de dónde proviene el beneficio, los gobiernos subnacionales de oposición tienen incentivos para bloquear su implementación. Esto es particularmente relevante en países federales cuyos gobiernos subnacionales cuentan con facultades de implementación de políticas públicas del gobierno nacional. La siguiente figura describe de manera breve el argumento de Niedzwiecki:

		ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDAD	
		Clara	Difusa
ALINEACIÓN PARTIDISTA ENTRE NIVELES DE GOBIERNO	Sí	Implementación	Implementación
	No	Bloqueo ¹	Implementación

Fuente: elaboración propia con base en Niedzwiecki, 2016.

Figura 1.3

⁴ El blindaje electoral es una política pública que “a través de la transparencia y la rendición de cuentas tiene por objeto dar certeza a la sociedad respecto a las acciones institucionales de la Secretaría de Desarrollo Social sobre el uso y operación de los programas sociales y recursos públicos durante los procesos electorales para evitar que los mismos sean utilizados con fines político-electorales” (SEDESOL. Programa de Blindaje Electoral 2017: Lineamientos Generales, elecciones ordinarias y extraordinarias, p. 9).

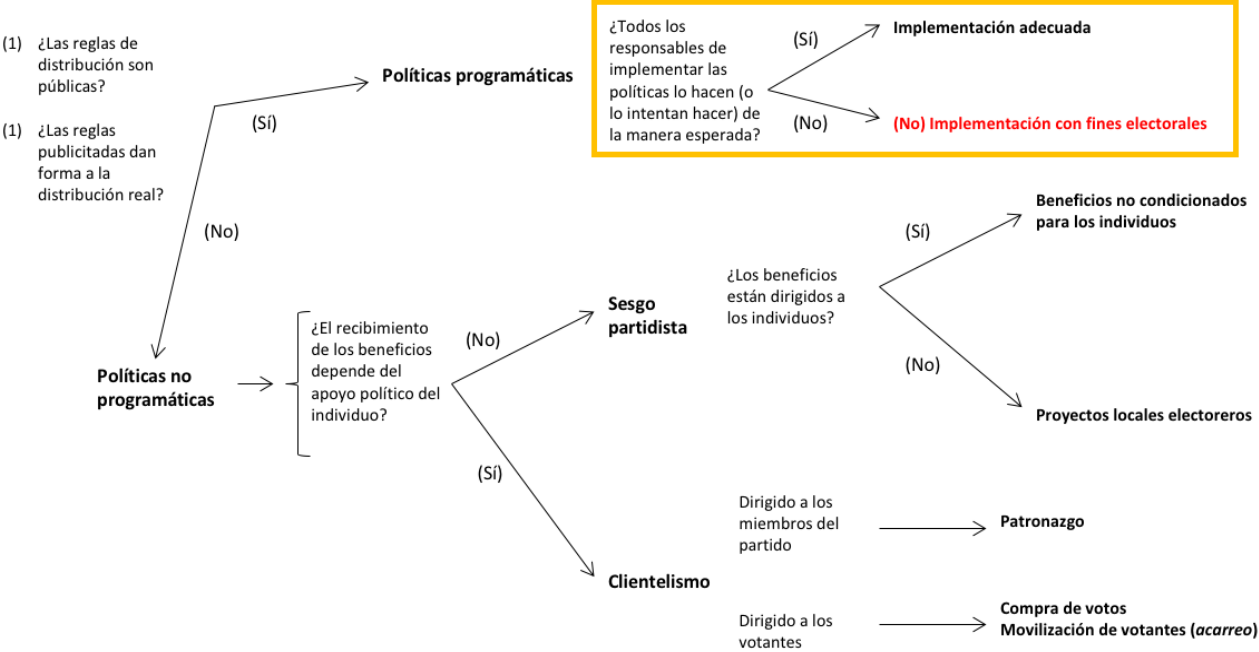
La atribución de responsabilidad resulta clave en un contexto de competencia democrática en el que los gobernantes buscan obtener el crédito de las políticas que crean o implementan durante su mandato. Esto con el objetivo de mejorar la visión de los ciudadanos respecto a su gestión y, con ello, aumentar las probabilidades de reelección, ya sea del candidato en cuestión o de su partido político. En algunos casos, como los programas de transferencias monetarias condicionadas, es fácil atribuirse la responsabilidad debido a que los apoyos se entregan de manera directa a los beneficiarios y, usualmente, mediante una tarjeta con el logotipo del proveedor.

No obstante, obtener el crédito de ciertos programas sociales no siempre resulta sencillo. Tal es el caso de políticas o programas públicos que buscan mejorar la eficiencia de procesos ya existentes u otorgar mayor presupuesto o recursos a algún servicio público. En ese tipo de casos, son los centros públicos los que reciben el beneficio y los ciudadanos, en el mejor de los casos, únicamente observan una mejora en los servicios sin tener herramientas directas para adjudicarle la responsabilidad a un orden de gobierno en específico. En consecuencia, los gobiernos subnacionales pueden recurrir a diversas técnicas (p. ej. discursos o informes de gobierno) para obtener el crédito por esas mejoras que, en realidad, fueron resultado de una política pública federal.

Esta rama de la literatura que enfatiza la relevancia de la implementación es una pieza fundamental, pero tradicionalmente ignorada, en el análisis del uso electoral de la política pública. De manera más concreta, es posible argumentar que los estudios más reconocidos en la ciencia política respecto a los diversos usos que se le puede dar a una política pública han ignorado por completo los diversos escenarios posibles en la etapa de la implementación. Un claro ejemplo de esto es la reconocida obra *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics* (Stokes et al., 2013). En ella, los autores desarrollan un esquema que señalan las distintas maneras en que los gobiernos pueden utilizar los recursos públicos para establecer vínculos con los ciudadanos. Si bien sí aluden a las acciones que usualmente se catalogan como uso electoral de la política social, lo cierto es que ignoran el hecho de que una omisión también implica una decisión y que no todas las decisiones se alinean con las acciones previstas en el programa. Es decir, no analizan la posibilidad de que los gobiernos subnacionales no ejerzan sus obligaciones en materia de implementación de programas públicos federales o que las ejerzan en detrimento del objetivo inicial del programa.

En otras palabras, el estudio de la política distributiva podría beneficiarse enormemente de un análisis tanto de las decisiones como de las omisiones de todos los órdenes de gobierno que intervienen en la implementación de las políticas públicas, inclusive aquellas que se catalogan como programáticas, pero que también pueden degenerar en uso puramente electoral si se lleva el análisis un paso más adelante. En ese sentido, el siguiente esquema muestra cómo podrían insertarse este tipo de consideraciones a la literatura existente sobre el tema:

UN ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA (MODIFICADO)



Fuente: Elaboración propia con base en Stokes et al., 2013.

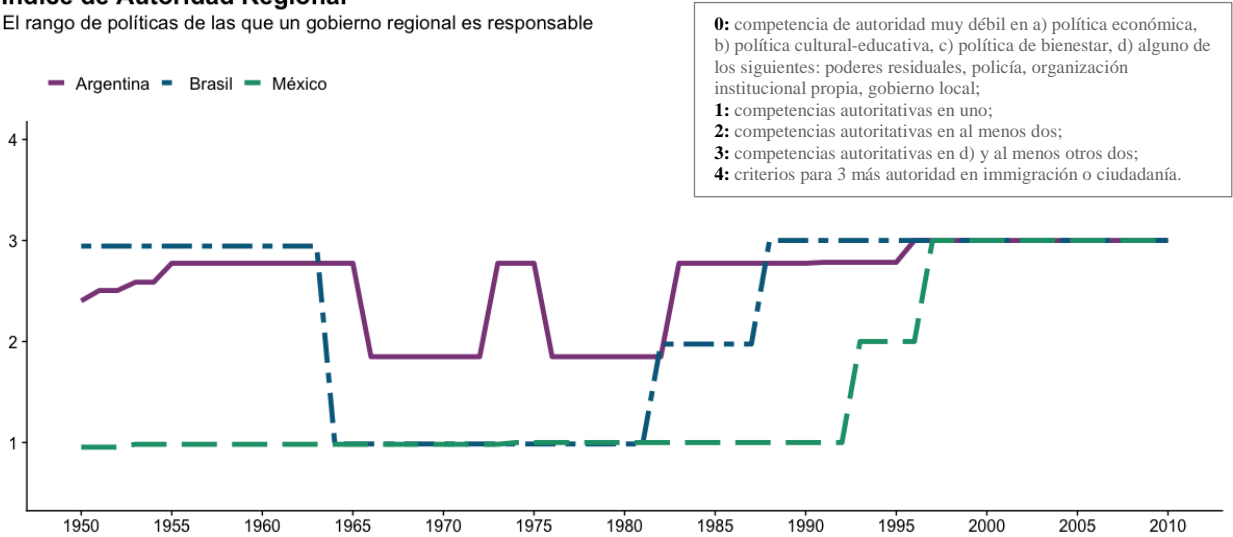
Figura 1.4

En suma, la literatura existente respecto a la política social y sus efectos en la pobreza ha generado diversos hallazgos. Uno de estos es que la relación entre programas sociales y pobreza no es clara ni fácil de medir debido a la presencia de diversos factores como el contexto macroeconómico del país y el uso electoral de los programas sociales, incluyendo el que se deriva de las facultades de implementación de programas federales con las que cuentan los gobiernos estatales. No obstante, este último aspecto no ha sido analizado empíricamente en México. Esto resultaría interesante pues comprobar la hipótesis de Niedzwiecki en otro país latinoamericano, presidencial, federal y con programas sociales y facultades similares, ayudaría a entender de mejor manera la política social mexicana y otorgaría mayor validez externa al

argumento de la autora. Aunado a lo anterior, los estudios relativos al tema aún no se han dado la tarea de analizar si existen otros factores, además de la alineación partidista entre ámbitos de gobierno, que incentiven a los gobernantes a utilizar los programas sociales con fines electorales. Esto último constituye el objetivo de mi tesina.

Índice de Autoridad Regional

El rango de políticas de las que un gobierno regional es responsable



Fuente: elaboración propia con base en el Regional Authority Project

Figura 1.5

En esta gráfica es posible observar cómo han evolucionado las facultades de los gobiernos subnacionales —incluyendo las relativas a la implementación de la política social— de los dos países analizados por Niedzwiecki (Brasil y Argentina) y de México hasta llegar al mismo nivel. Esto permite justificar la viabilidad y la necesidad de poner a prueba la hipótesis de la autora en un contexto de poder político de los gobiernos subnacionales muy similar a los de su estudio.

III. El uso electoral de la política social: definiciones

Para efectos de este trabajo, parto de la definición de política social que la caracteriza como “el conjunto de normas e instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población” (Paz Pellat et al., 2012). Si bien esta definición es útil en algunos casos, debido a que considera diversas acciones gubernamentales destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, lo cierto es que su extensión resulta muy amplia para fines de esta investigación. En consecuencia, no consideraré el aspecto de normas e instituciones. Con ello limito el número de acciones gubernamentales que se pueden considerar política social a dos indicadores: programas y recursos.

Por otro lado, entenderé como uso electoral todas aquellas acciones que realiza un gobierno cuyo fin último es:

- a) Obtener un resultado electoral favorable, o un resultado electoral mejor al que obtendría de no realizar estas acciones, para el titular de éste o su partido político, o
- b) Incidir en el resultado electoral de su adversario político.

Tras unir estas dos definiciones, el uso electoral de la política social debe entenderse como el grado en que los niveles de gasto o la creación, implementación o bloqueo de programas cuyo fin aparente es mejorar los niveles de bienestar de la población se realizan de manera instrumental para lograr resultados electorales específicos.

En este sentido, resulta importante señalar que el uso electoral de estos programas no es malo *per se*: el problema surge cuando la obtención de ganancias electorales y la focalización necesaria de los recursos son mutuamente excluyentes. Es decir, los programas sociales bien intencionados e implementados eficazmente pueden generar beneficios electorales para sus creadores. Esto debido a que toda política pública tiene una lógica ideológica detrás y comúnmente sus creadores la publican con un mensaje político que tiene como objetivo obtener crédito por los beneficios que genera. No obstante, existen casos en los que estos programas responden únicamente a un fin electoral sin atender de manera adecuada las carencias identificadas en la medición multidimensional de la pobreza. Para fines prácticos, a partir de este momento utilizaré uso *electorero* para aludir específicamente a este sentido instrumental o negativo de la expresión: intervenciones que se orientan exclusivamente hacia fines electorales y que, al hacerlo, van en contra de los objetivos propios de la política social.

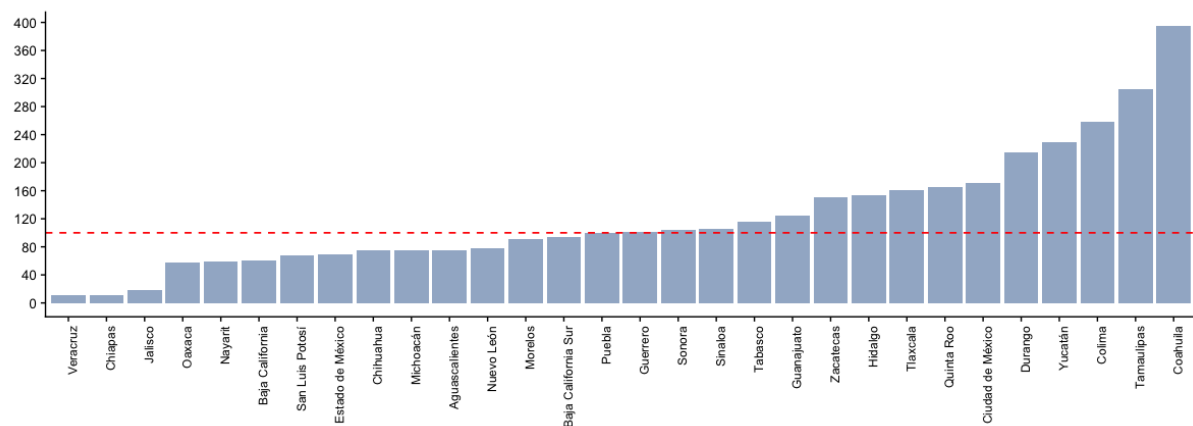
IV. La Cruzada Nacional Contra el Hambre y las facultades de implementación de las entidades federativas en México

De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación (DOF, 22 de enero de 2013), “la Cruzada Nacional contra el Hambre (en adelante Cruzada) es una estrategia que busca que las acciones en materia social de la federación, los estados y los municipios se diseñen e implementen de manera coordinada. El objetivo es lograr la disminución de la pobreza extrema alimentaria a nivel nacional”. En otras palabras, la Cruzada no es un programa social, sino una estrategia encaminada a mejorar la coordinación y la coherencia entre dependencias, órdenes de gobierno y programas para combatir de mejor manera la pobreza alimentaria en México. Esto implica el reconocimiento de las facultades de las entidades federativas en la implementación de los programas sociales federales y la gran necesidad de que los estados cooperen con la Federación.

En esta línea, y tras revisar diversas evaluaciones e informes oficiales sobre la Cruzada, es posible observar que su implementación ha ocurrido de manera desigual a lo largo del territorio nacional. En algunas entidades, el porcentaje de población atendida ha sido mucho menor al porcentaje de población objetivo del programa social; en otras, este porcentaje ha sido el mismo o, inclusive, mucho mayor. Esta diferencia puede ser resultado de diversos factores relacionados tanto con las capacidades como con las intenciones de los gobiernos subnacionales. La gráfica siguiente muestra la variación en la implementación del Programa de Empleo Temporal (PET) en el último trimestre de 2017.

Población Efectiva Atendida por el Programa de Empleo Temporal

Datos del cuarto trimestre de 2017. La línea punteada marca el 100% de población efectiva atendida.



Fuente: elaboración propia con base en el Cuarto Informe Trimestral del Presupuesto Ejercido de SEDESOL, 2017

Figura 2

Uno de los factores que podrían explicar esta implementación diferenciada es el hecho de que los gobiernos estatales pueden bloquear o simplemente no cooperar en la implementación de la Cruzada de diversas maneras: resistiendo la instalación de los comités comunitarios necesarios para la correcta implementación de la Cruzada, no acudiendo a las sesiones de los Comités Intersecretariales Estatales o no compartiendo información o recursos relevantes (p. ej. padrones de beneficiarios o elementos de seguridad para el cuidado de los camiones con el dinero a entregar) con el gobierno federal. Otro es que los gobiernos estatales no se esfuerzan por generar coherencia entre sus programas y los programas federales. Esto queda claro con el siguiente hallazgo de la *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre*: “Otras veces, esta falta de coherencia es producto del esfuerzo deliberado por evitar cualquier tipo de coherencia (por ejemplo, el estado sabe que entrega los mismos tipos de apoyos a las mismas personas que los programas federales, y busca atenderlas antes para ganar aceptación entre los ciudadanos)” (CONEVAL, p. 62).

Para complementar la evidencia otorgada por el CONEVAL, los testimonios de funcionarios relevantes otorgan mayor sustento a la afirmación de que los gobiernos subnacionales no siempre tienen la mejor disposición para cooperar con el gobierno federal o para complementar sus esfuerzos. Una de las entrevistas realizadas para esta investigación arrojó evidencia de la resistencia que presentan ciertos funcionarios para cooperar de manera íntegra con la Federación. Debido a la naturaleza del tema, las preguntas que realicé a los entrevistados no aludían directa y explícitamente al uso electorero de los programas sociales. No obstante, algunas de ellas eran relativas a la visión que estos funcionarios estatales tienen respecto a los programas sociales federales y al rol que creen que sus gobiernos deben desempeñar en su implementación. En ese sentido, un funcionario de una de las entidades federativas de México declaró lo siguiente: “Yo estoy de acuerdo en que los programas sociales de la federación se desarrollen en la ciudad y creo que ellos tienen una visión de cómo atender las situaciones de vulnerabilidad, pero no es la misma visión que nosotros compartimos. Nosotros lo que nos hemos enfocado es a coordinar los niveles de gobierno que encontramos en la ciudad. Ahí sí hemos trabajado en esquemas de alineación de políticas públicas para lograr ese impacto”.⁵

⁵ Declaración obtenida en la entrevista realizada a este funcionario el 23 de octubre de 2017.

Posteriormente, el mismo funcionario declaró: “Yo, en cuanto a los programas sociales de la Federación, yo siempre he dicho que juntos, pero no revueltos”. A partir de estas declaraciones, insertadas en el contexto más amplio de la entrevista, es posible inferir dos cosas. En primer lugar, que los gobiernos subnacionales de oposición tienen un interés claro en diferenciar sus esfuerzos de los del gobierno federal. Si bien no se menciona explícitamente el objetivo, es factible plantear que esto se debe a un intento por distinguir sus programas de aquellos programas federales que tienen objetivos —e inclusive poblaciones objetivo— muy similares a las de los programas federales. Esto con el fin de competir por los votos de los ciudadanos que reciben estos beneficios.

En segundo lugar, las declaraciones anteriores permiten deducir que la coordinación entre ámbitos de gobierno se da de manera estratégica y siempre con miras a las prioridades del gobierno en cuestión. En este caso, la prioridad de coordinación y cooperación del gobierno estatal parecía ser hacia abajo, es decir, con los gobiernos locales y no tanto con el gobierno federal. Esto debido a la “diferencia de visiones” respecto a las situaciones de vulnerabilidad. Vale la pena mencionar, además, que esta diferencia tanto de objetivos como de estrategias es una de las razones más recurrentes, y menos costosas en términos de repercusiones electorales, para justificar la falta de cooperación con otros órdenes de gobierno.

Antes de proceder a la exposición detallada del argumento, resulta importante justificar la elección del nivel estatal como unidad de análisis y de la Cruzada como caso de estudio. Si bien es cierto que los gobiernos locales también tienen facultades de implementación en materia de política social, estos no serán parte de la investigación por dos motivos. En primer lugar, el gran número de municipios en el país implicaría una investigación que sobrepasa los límites temporales y el espacio disponible para realizar esta tesina. En segundo lugar, la información necesaria para operacionalizar la variable dependiente, como se observará más adelante, no existe de manera desagregada para el nivel municipal.

De manera similar, la dinámica inversa (esfuerzos deliberados por parte del gobierno federal para incidir de manera negativa en la política social estatal) tampoco será considerada por los mismos límites temporales y de espacio mencionadas anteriormente y por el hecho de que esta dinámica no está muy clara ni hay información suficiente para abordarla más allá del control presupuestario por parte del gobierno federal. En ese sentido, resulta plausible que el

gobierno federal no otorgue la totalidad de los recursos de los programas sociales cuya atribución de responsabilidad es difusa a aquellas entidades federativas que son gobernadas por partidos de oposición. La razón de esto también podría ser un fin electoral subyacente. Si bien estoy consciente de esta posibilidad y sus posibles implicaciones, analizar esta hipótesis inversa requeriría de tiempo y espacio con los que, desafortunadamente, no cuento para realizar esta tesina.

En cuanto a la Cruzada Nacional contra el Hambre, la elección de esta estrategia como caso de estudio fue por tres motivos: la necesidad de analizar detalladamente el funcionamiento de una estrategia de combate a la pobreza de tales magnitudes, la gran variación en su implementación a nivel estatal y la gran discrecionalidad a la que ha estado sujeta, a diferencia de otras estrategias con mayor blindaje electoral.

V. El rol del diseño institucional y de la competencia electoral en la implementación de los programas sociales a nivel estatal

Tras haber analizado lo anterior, es posible señalar que la implementación de la Cruzada sí ha estado sujeta a la voluntad de los gobiernos estatales para colaborar con ella. Consecuentemente, resulta relevante analizar qué factores del diseño institucional y de la dinámica del sistema de partidos explican la implementación diferenciada de los programas sociales federales destinados al combate a la pobreza. El presente trabajo busca poner a prueba tres hipótesis.

Hipótesis 1: Los niveles de implementación de los programas sociales, cuya responsabilidad es fácilmente atribuible al gobierno federal, serán menores (mayores) en estados gobernados por un partido distinto al (el mismo partido) que gobierna a nivel nacional.

La confirmación de esta hipótesis reafirmaría los hallazgos de Niedzwiecki que señalan que, cuando la atribución de responsabilidad es clara, los gobiernos subnacionales de oposición tienen incentivos para bloquear su implementación. Esto debido a que los gobernadores no quieren implementar una política que generaría aceptación en los votantes y que, por ende, otorgaría mayor apoyo electoral a la oposición (Niedzwiecki, 2016; Aguilar Villanueva, 1993).

Hipótesis 2: En contextos de alta competitividad electoral⁶, el grado de implementación de los programas sociales federales será menor en estados gobernados por la oposición y mayor en estados gobernados por el mismo partido que gobierna a nivel federal.

La lógica causal detrás de esta hipótesis es que en contextos de alta competencia electoral, los gobernantes (o partidos políticos en los casos en los que no existe reelección) tienen incentivos para hacer todo lo posible para mantenerse en el poder. En el caso del oficialismo, éste puede aprovechar el control que tiene del aparato de poder para incidir en los resultados de la elección (Sartori, 1990; Laakso & Taagepera, 1979; Delgado & López, 2008; Méndez de Hoyos, 2007). En ese sentido, los gobiernos subnacionales alineados con el gobierno federal pueden utilizar los recursos estatales para implementar, en la mayor medida posible, programas sociales que les generarán beneficios electorales. Esto con el objetivo de distanciarse de sus oponentes en las

⁶ Con competitividad electoral me refiero a la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar en una elección. En ese sentido, mientras menor es la diferencia en el porcentaje de votos obtenidos por el primer y segundo lugar de la contienda, mayor es la competitividad electoral.

intenciones de voto de los ciudadanos del estado. Por el contrario, en contextos de alta competitividad electoral, los gobiernos estatales de oposición tienen las herramientas y los incentivos para impedir la implementación de programas sociales federales que podrían significar mayores niveles de apoyo para sus adversarios políticos.

Hipótesis 3: Las diferencias en los niveles de implementación de los programas sociales federales serán mucho mayores en los trimestres previos a las elecciones.

Siguiendo la misma lógica causal que en las hipótesis anteriores, podemos argumentar que la presencia de elecciones lleva a los gobiernos estatales a utilizar todas las herramientas que tienen disponibles para incidir en los resultados electorales. En ese sentido, podemos esperar que los gobiernos del oficialismo utilicen la mayor cantidad de recursos del año en los meses previos a la elección con el objetivo de aumentar sus probabilidades de victoria. En otras palabras, es posible esperar que en el primer trimestre de años electorales (enero-marzo), los niveles de implementación de los programas sociales federales superen el 100% en estados gobernados por el mismo partido que gobierna a nivel nacional. Por el contrario, deberíamos observar que en estados gobernados por la oposición, los niveles de implementación disminuyen considerablemente en el mismo trimestre.

Para complementar los mecanismos causales que podrían explicar la relación entre las variables independientes y la dependiente, vale la pena ahondar un poco más en la implementación estatal de los programas sociales federales. Tras haber entrevistado a actores relevantes en el ámbito de la política social y haber analizado las evaluaciones del CONEVAL relativas a la Cruzada, llegué a la siguiente clasificación de las acciones estatales para la implementación de programas sociales federales:

- 1) *Implementación total:* el gobierno estatal coopera en la implementación del programa federal.
- 2) *Implementación complementaria:* el gobierno estatal crea un programa con objetivos similares al programa federal, pero lo implementa en distintos municipios o delegaciones.
- 3) *Implementación parcial por bloqueo burocrático:* el gobierno estatal no coopera en la implementación del programa federal (ejerce de manera extemporánea o inadecuada el

presupuesto destinado al programa, no acude a las reuniones o no comparte información relevante con el gobierno federal).

- 4) *Implementación competitiva*: el gobierno estatal crea un programa estatal con objetivos similares al programa federal y lo implementa en los mismos municipios o delegaciones con el objetivo de competir con el partido de oposición por los votos de los ciudadanos. Este tipo de implementación resulta ineficiente pues implica una mayor cantidad de recursos que no son focalizados de manera adecuada: se otorga mismo apoyo, o un apoyo muy similar, a los mismos individuos en vez de buscar atender a un mayor número.

Los casos 1) y 2) son los comportamientos esperados para la correcta implementación del programa social federal. Por el contrario, los casos 3) y 4) muestran una clara intención del gobierno estatal de impedir la implementación adecuada del programa federal. En el caso de la implementación competitiva, ésta resulta subóptima cuando las duplicidades no contribuyen a aminorar las carencias de la población en situación de pobreza, sino que únicamente otorgan bienes cuya duplicidad no es útil para los beneficiarios. Un ejemplo de esto son los programas que otorgaban anafres a las jefas de familia y que rápidamente fueron replicados por los gobiernos estatales. En algunos casos, las jefas de familia contaban con 2 o más anafres repartidos por los diversos órdenes de gobierno, lo cual no incidió en la disminución de sus carencias pues estos anafres adicionales terminaron olvidados en las viviendas de las beneficiarias. En consecuencia, es posible argumentar que es la implementación parcial por bloqueo burocrático —en ocasiones acompañada de implementación competitiva— lo que podría explicar la variación en la implementación de los programas sociales federales.

VI. Diseño de investigación

a) Operacionalización de variables

Variable dependiente

Para fines prácticos, decidí acotar el análisis de dos maneras. La primera es que únicamente entenderé como política social los programas sociales y no la política económica enfocada a combatir la pobreza por el lado del ingreso. La segunda es que reduciré el análisis a la implementación de programas sociales. De manera más específica, lo que mediré será el porcentaje de población efectiva atendida (en adelante PEA) por los programas sociales con respecto a la población objetivo establecida en las Reglas de Operación (ROP). Es decir, la población objetivo de cada programa social constituirá el punto de comparación para determinar el porcentaje de población realmente atendida en cada entidad federativa. Debido a que esto es medido como un porcentaje, la variable dependiente es continua.

Los datos para operacionalizar esta variable provienen de los Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social. En ellos, la SEDESOL reporta tanto la población objetivo como la población atendida por cada programa social de la Cruzada en cada entidad federativa. Como su nombre lo indica, estos reportes se realizan de manera trimestral, lo cual me permitirá observar variaciones entre programas y dentro de un mismo programa a lo largo del año.

Variables independientes

Las variables independientes, de acuerdo con las hipótesis presentadas anteriormente serán 4:

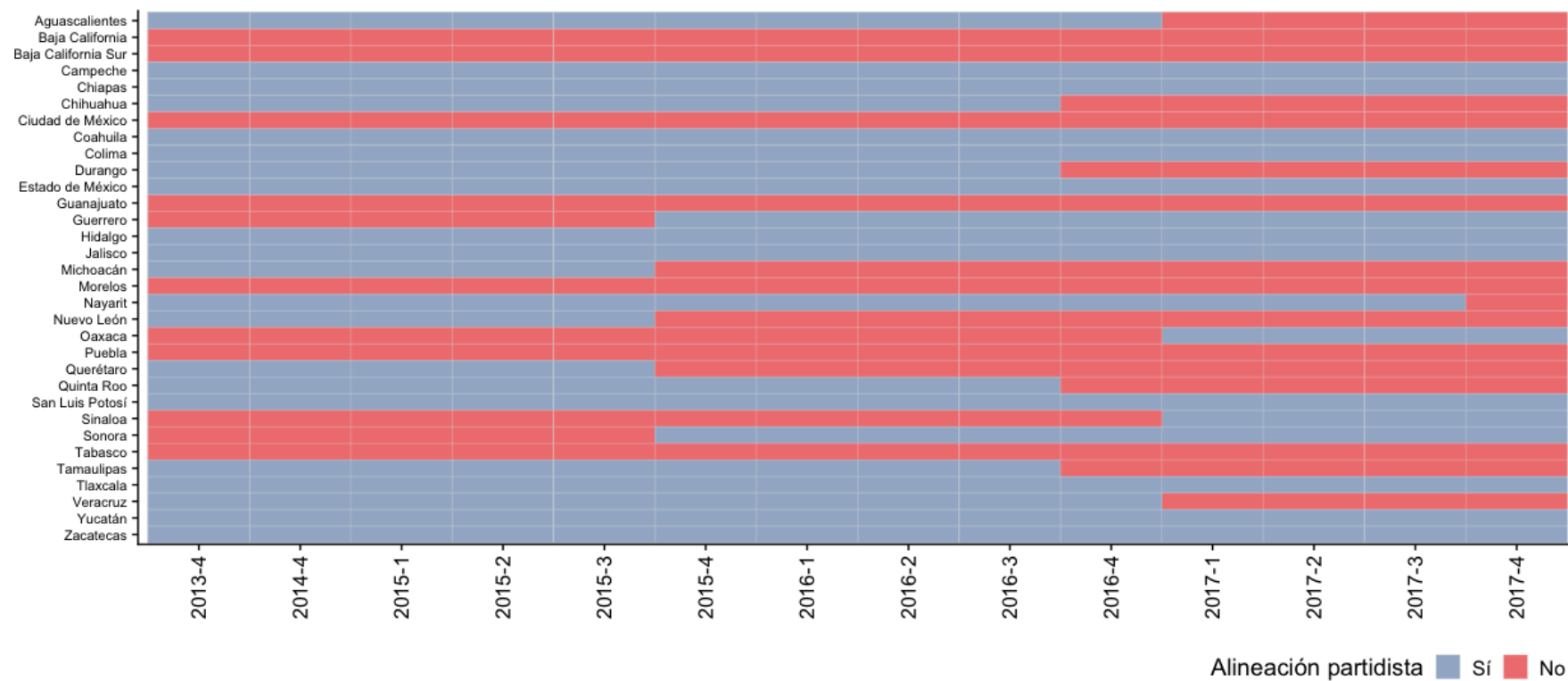
- 1) La *alineación partidista entre ámbitos de gobierno* (*dummy*: 1 si hay alineación partidista, 0 si no la hay). La Figura 3 resume de manera visual los valores de esta variable a lo largo de los 14 trimestres analizados en esta tesina. Como es posible observar, existe una gran variación que va desde entidades que estuvieron alineadas durante todo el periodo (p. ej. Coahuila, Estado de México y Yucatán) y otras que siempre estuvieron gobernadas por algún partido de oposición. Tal es el caso de entidades como la Ciudad de México, Morelos y Guanajuato. El tercer escenario son entidades en las que hubo transición a mediados o finales del periodo 2013-2014.

2) El tipo de atribución de responsabilidad del programa federal (*dummy*: 1 si es clara, 0 si es difusa). La codificación de esta variable se determinó con base en las Reglas de Operación (ROP) de los programas y en evaluaciones de diseño y de procesos de los programas. La atribución de responsabilidad se considerará clara si los apoyos otorgan evidencia específica de su origen. Un ejemplo de esto son los programas que otorgan transferencias monetarias condicionadas mediante una tarjeta que entregan a los beneficiarios. En estos casos la atribución de responsabilidad es clara puesto que las tarjetas generalmente cuentan con el logo del gobierno federal o con alguna leyenda que establezca su origen, además de que son otorgadas directamente a los beneficiarios sin ningún tipo de intermediario.

Por el contrario, la atribución de responsabilidad se considerará difusa si el programa social se caracteriza por otorgar presupuesto para la mejora de algunos servicios públicos o si requiere la participación explícita del gobierno estatal. Un ejemplo del primero es un programa que aporta mayor presupuesto a los hospitales estatales para mejorar sus instalaciones o sus servicios. Si bien el presupuesto proviene del gobierno federal, es poco probable que los ciudadanos que acudan al hospital tengan conocimiento de su origen o siquiera se preocupen por este factor.

Un ejemplo del segundo es el programa 3x1 para Migrantes, el cual es un programa de coinversión que requiere de la participación presupuestaria de los tres órdenes de gobierno para su implementación. Resulta importante mencionar que, debido a las limitantes informativas y temporales de esta tesina, la atribución de responsabilidad fue codificada anualmente y de manera generalizada para cada una de las entidades.

Alineación partidista entre ámbitos de gobierno por entidad federativa (Año - Trimestre)



Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes (consultar Anexo 1)

Figura 3

Debido a algunas particularidades de los programas en algunas entidades (p. ej. el beneficio del programa Pensión Para Adultos Mayores en Aguascalientes es otorgado en una ventanilla que se encuentra dentro de la Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social de la entidad por lo que la atribución de responsabilidad podría ser difusa), lo ideal hubiera sido realizar la codificación por cada unidad de análisis (año-trimestre por programa en cada entidad federativa). Éste es un componente que podría ser mejorado en futuras ampliaciones de esta investigación. La Tabla 2 especifica el tipo de atribución de responsabilidad para cada uno de los programas analizados. Para consultar los criterios generales utilizados para la codificación de esta variable, consultar el Anexo 2.

Tabla 2. Codificación del tipo de atribución de responsabilidad por programa social

Programa social	Atribución de responsabilidad
Pensión para Adultos Mayores	1
Empleo Temporal	1
Fomento a la Economía Social (DGOP)	1
Atención a Jornaleros Agrícolas	1
PROSPERA	1
Coinversión Social	1
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	1
Fomento a la Economía Social (INES)	1
Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	0
Seguro de Vida para Jefas de Familia	0
3x1 para Migrantes	0
Abasto Social de Leche	0
Servicios a Grupos con Necesidades Especiales	0
Abasto Rural	0
Apoyo a las Instancias de Mujeres en Entidades Federativas	0
Comedores Comunitarios	0

- 3) La *competitividad del sistema de partidos a nivel estatal* es una variable continua, medida con el Índice de Competitividad Electoral. Este índice se define como “el grado de rivalidad entre los principales partidos, medida por la proximidad de sus respectivos resultados” (Ocaña y Oñate, p. 236). Esta variable tiene un mínimo de 1.90, un máximo de 49.73 y su promedio es de 12.40. En ese sentido, mientras menor es el valor de esta variable, más competida está la entidad en términos electorales.
- 4) La *presencia de elecciones para gobernador* es una variable categórica codificada como 0 si es un trimestre sin elección, 1 si es un trimestre previo a una elección o 2 si es un trimestre con elección).

Variables de control

- 1) *Porcentaje de pobreza extrema a nivel estatal*: esta variable es relevante debido a que su magnitud puede influir en la decisión del gobierno de cooperar o bloquear la implementación del programa. En ese sentido, resulta importante mencionar que el bloqueo del programa federal por parte del gobierno estatal, además de generar beneficios electorales, también puede implicar ciertos costos políticos si no se realiza de manera cautelosa. En consecuencia, es posible esperar que a mayores niveles de pobreza el uso electorero sea menor debido a la presión que sufren los funcionarios por disminuir esta cifra.
- 2) *Nacimientos en domicilio*: el porcentaje de nacimientos en domicilio (respecto al total de nacimientos) es un proxy de la capacidad estatal utilizado en la literatura relativa a la implementación de políticas públicas (Niedzwiecki, 2016; Díaz-Cayeros y Magaloni, 2010). Este indicador resulta apropiado pues presenta variación tanto temporal como espacial, lo cual otorga evidencia de la variación subnacional de la capacidad del estado para implementar las políticas sociales. En ese sentido, un mayor porcentaje de nacimientos en domicilio es evidencia de menor capacidad estatal para implementar la política social pues implica la presencia de menos recursos, personal e infraestructura disponible para atender a la población. En consecuencia, es posible esperar que este indicador tendrá una relación negativa con la variable dependiente: mientras más grande sea ese porcentaje, la PEA será menor.

Para consultar elementos más específicos de cada variable (p. ej. unidad de medida y fuentes de información específicas) se recomienda consultar el diccionario de datos en el Anexo 1.

b) Base de datos

La base de datos cuenta con 7,168 observaciones derivadas de la codificación de la implementación trimestral de los 16 programas federales de la Cruzada a cargo de la SEDESOL en las 32 entidades federativas en México. Es decir, la unidad de análisis es el año-trimestre por programa en cada una de las entidades federativas. Esta codificación se hizo con base en información obtenida de diversas fuentes: documentos del CONEVAL, reglas de operación de los programas sociales estatales y federales, Informes Trimestrales del Presupuesto Ejercido de la SEDESOL, calendarios electorales del TEPJF, una base de datos con resultados electorales realizada por Alejandra Ríos y Eric Magar, las páginas web de los institutos electorales estatales, entre otros. Para más información sobre las variables incluidas, los rangos de cada una, las fuentes de información detalladas y otros datos relevantes, consultar el diccionario de datos en el Anexo 1.

c) Metodología

Para realizar esta investigación utilizaré una metodología mixta. Por un lado, recurriré a un par de herramientas cualitativas: la entrevista y el análisis documental. En cuanto a la primera, actualmente he realizado 4 entrevistas a actores relevantes en la creación, evaluación e implementación de programas sociales. Dos de estas entrevistas fueron con servidores públicos: uno responsable de una secretaría estatal y otro encargado de la coordinación nacional de uno de los programas sociales federales más importantes del país. Las otras dos entrevistas fueron más bien encuentros semiestructurados, a manera de conversación, con dos académicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, quienes mostraron una gran disposición para colaborar conmigo en este proceso de investigación. Estas entrevistas contribuyeron a obtener evidencia de la falta de coordinación entre ámbitos de gobierno y a definir la operacionalización de la variable dependiente. Las transcripciones de las entrevistas estarán adjuntas en la sección de anexos.

En cuanto al análisis documental, la decisión de recurrir a esta herramienta cualitativa surgió tras darme cuenta de que la codificación de una de las variables independientes (la atribución de responsabilidad) requería buscar evidencia de ciertos comportamientos de los gobiernos estatales en diversos tipos de documentos. En otras palabras, los criterios necesarios

para determinar la codificación de esta variable tienen que surgir de una lectura y análisis detallado de las reglas de operación de los programas sociales estatales y federales. Esto debido a que, a pesar de que el mal uso de los programas sociales constituye un hecho de conocimiento público, lo cierto es que no es fácil comprobarlo ni mucho menos cuantificarlo y sistematizarlo para crear un conjunto coherente de datos. La manipulación política y el mal uso de los recursos y programas públicos es un tema tan delicado que resulta complicado que sus responsables dejen evidencia sistemática de ello.

Asimismo, el análisis documental podría resultar de gran utilidad para otorgar evidencia que sustente los mecanismos causales de cada una de las hipótesis. De manera más específica, un análisis detallado de las ROP de los programas sociales estatales me permitirá determinar si las entidades incurrieron en casos de implementación complementaria o competitiva, lo cual podría explicar el nivel de implementación del programa federal. Es decir, el hecho de que un estado haya creado un programa social que busca atender a la misma población que el programa federal podría ir de la mano de intentos deliberados de bloquear su implementación. Esto con el objetivo de competir directamente por el apoyo electoral de los beneficiarios del programa.

Por otro lado, recurrí a instrumentos cuantitativos (modelos estadísticos) para someter a prueba las hipótesis de mi investigación y con ello determinar si, efectivamente, existen factores político-institucionales que expliquen esta implementación diferenciada de los programas sociales de la Cruzada. Si esto se cumple, deberíamos observar que el porcentaje de población efectiva atendida es menor en estados de oposición (respecto al gobierno federal), que cuentan con un alto nivel de competitividad electoral y que tienen elecciones concurrentes. Asimismo, este porcentaje debería disminuir más en los trimestres inmediatamente anteriores a una elección estatal. Por el contrario, el porcentaje de población efectiva atendida tendría que ser mayor en estados gobernados por el PRI.

Debido a que mi variable dependiente es un porcentaje y es lineal, el modelo apropiado sería un *Generalized Least Squares*. No obstante, este porcentaje se encuentra inmerso en un contexto de series de tiempo pues la PEA aumenta a lo largo del tiempo. Es decir, la población atendida como porcentaje de la población objetivo aumenta cada año debido a diversos factores (p.ej. aumento de presupuesto y ampliación de la cobertura de los programas sociales). En consecuencia, utilizo un modelo que considera este factor: el modelo de regresión Prais-

Winsten. Como menciona Niedzwiecki en su estudio, este modelo es más apropiado que incluir un rezago de la variable dependiente pues éste “puede sesgar los coeficientes hacia valores despreciables e inflar artificialmente el efecto de la variable dependiente rezagada debido a la alta correlación serial y a la tendencia en la variable exógena” (Niedzwiecki 2016, p. 24. Justificación basada en Achen, 2000).

VII. Resultados

En primer lugar, resulta importante realizar algunas aclaraciones con respecto a la composición final de la base de datos. Si bien el número total de observaciones posibles es 7,168, lo cierto es que existen variables con valores faltantes. En cuanto a la variable dependiente, el número de observaciones se redujo considerablemente debido a la inexistencia de reportes desagregados ya sea de la población objetivo, de la población atendida o de ambas de algunos programas, entidades o trimestres. En consecuencia, la PEA tiene un total de 2,362 observaciones. Esta reducción no resulta problemática en términos cuantitativos pues sigue siendo un número considerable de observaciones para poder estimar parámetros mediante modelos estadísticos.

No obstante, cualitativamente, esta disminución forzada del número de observaciones sí resultó en diferencias en términos de la relación con una de las variables explicativas: la atribución de responsabilidad. En ese sentido, el número de observaciones efectivas (que resultan de eliminar los valores faltantes de la variable dependiente) de programas cuya atribución de responsabilidad es clara es de 1,512, mientras que las de atribución de responsabilidad difusa son 850 observaciones. Si bien este desbalance pudo haber constituido un problema para el análisis, éste fue abordado mediante la inclusión de un modelo balanceado (modelo 5) que incluyó el mismo número de observaciones para cada categoría de la atribución de responsabilidad.⁷

La Tabla 3 resume los hallazgos de cinco modelos diferentes. El primero únicamente incluye las variables de la Hipótesis 1, mientras que el segundo incluye todas las variables consideradas. Por su parte, el tercer modelo constituye el mejor modelo posible pues incluye únicamente las variables que resultaron estadísticamente significativas. El cuarto modelo excluye a PROSPERA debido al gran blindaje electoral de este programa y, particularmente, a que su implementación es prácticamente mecánica por lo que no hay muchas oportunidades para la intervención de los gobiernos estatales. En ese sentido, PROSPERA constituye una excepción dentro de los 15 programas analizados. Finalmente, el quinto modelo es el modelo balanceado en términos del número de observaciones de cada valor de la atribución de responsabilidad. Los resultados de los diferentes modelos realizados para llegar al modelo con mayor poder explicativo se encuentran en las tablas del Anexo 4.

⁷ Estimé varios modelos con diversas combinaciones de programas. El modelo 5 de la Tabla 3 incluye Comedores Comunitarios y Pensión para Adultos Mayores.

Tabla 3. Estimación de parámetros

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Atribución de responsabilidad	15.81 *** (3.53)	15.65 *** (3.54)	15.7 *** (3.54)	12.13 ** (3.88)	69.29 *** (1.3)
Alineación partidista	5.39 *** (1.58)	5.64 *** (1.63)	5.34 *** (1.61)	5.73 ** (1.84)	2.21 . (1.21)
Índice de Competitividad Electoral		0.08 (0.06)			
Trimestre con elecciones		-0.09 (1.65)			
Pobreza		0.78 *** (0.22)	0.67 ** (0.2)	0.59 * (0.23)	0.74 *** (0.15)
Nacimientos en domicilio		-0.73 ** (0.25)	-0.56 * (0.22)	-0.45 . (0.25)	-0.26 (0.16)
N	2360	2356	2360	2007	860
R ² ajustada	0.26	0.26	0.26	0.22	0.9

^ Códigos de significancia: 0 '****' 0.001 '***' 0.01 '**' 0.05 '*' 0.1 '.' 1

^^ Errores estándar entre paréntesis

Tras haber esclarecido las particularidades de la base de datos y los distintos modelos a analizar, resulta pertinente discutir los resultados obtenidos en cada uno. En cuanto a la alineación partidista, esta variable por sí sola resultó positiva y estadísticamente significativa al 99% por lo que es posible rechazar la hipótesis, la cual implica que no existe una relación positiva entre la alineación partidista y la población efectiva atendida. Debido a que este es un modelo lineal, el coeficiente por sí sólo nos permite estimar la magnitud del efecto de esta variable en la PEA. En ese sentido, es posible afirmar que *cuando una entidad es gobernada por el mismo partido que gobierna a nivel federal, la PEA aumenta en aproximadamente 5.51 puntos porcentuales*. El error estándar es relativamente pequeño por lo que el poder explicativo de esta variable se mantiene.

Al estimar los parámetros junto con las otras variables explicativas y controlando por los niveles de pobreza en la entidad y las capacidades estatales (porcentaje de nacimientos en domicilios), el coeficiente de la alineación partidista aumenta ligeramente a 5.64. Si bien este hallazgo comprueba uno de los componentes de la Hipótesis 1, lo cierto es que el segundo de estos también resultó estadísticamente significativo, pero en el sentido contrario al esperado. En otras palabras, la relación esperada entre la atribución de responsabilidad y la PEA no fue comprobada.

Esto quiere decir que cuando un programa social es fácilmente atribuible al gobierno federal, el porcentaje de población efectiva atendida aumenta alrededor de 16 puntos porcentuales. Cuando consideramos su interacción con la alineación partidista, el coeficiente es prácticamente el mismo.

Este resultado inesperado en el signo del coeficiente puede deberse a dos factores mutuamente excluyentes. El primero es que, como mencioné anteriormente, la codificación de esta variable fue subóptima en el sentido de que fue codificada de manera generalizada en lugar de por cada unidad de análisis. En otras palabras, es posible que la atribución de responsabilidad sea diferente no sólo entre programas, sino entre entidades y a lo largo del tiempo dentro de un mismo programa. Un caso que ejemplifica esto es el hecho de que la ventanilla de entrega del programa Pensión Para Adultos Mayores en el estado de Aguascalientes se encuentra dentro de las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social. Esto otorga una ventada de oportunidad para que funcionarios estatales intenten atribuirse la responsabilidad de este programa.

El segundo factor que podría explicar este resultado es que, a pesar de que la codificación haya sido completamente certera, en México existen ciertas estrategias que los diversos actores involucrados en la implementación de los programas sociales pueden utilizar para diluir la claridad de la responsabilidad. En ese sentido, la entrevista realizada al Coordinador Nacional de Progresos ilustra varios ejemplos de estas dinámicas. La primera de estas dinámicas es un intento directo por obtener el crédito del programa. Esta estrategia es viable aún en programas en los que no hay discrecionalidad en la selección de beneficiarios pues ésta no opera con base en la demanda de registro que realizan los individuos en las ventanillas únicas, sino que depende de los resultados obtenidos en mediante el levantamiento de una encuesta que determina, con base en criterios y fórmulas objetivas, si una familia entra dentro de la población potencial (u objetivo) del programa. En algunos casos, es posible que el gobernador se adjudique la responsabilidad de pedir que se fuera a levantar la encuesta a esa comunidad.

La segunda estrategia que utilizan los gobiernos subnacionales para obtener al menos una parte de la atribución de responsabilidad se da el día de la entrega de los apoyos. En ese sentido, resulta importante mencionar que estos muchas veces se entregan un día previamente determinado, pero los horarios no siempre son certeros. En consecuencia, este hecho es aprovechado de manera estratégica por funcionarios locales o estatales: ponen baños en los alrededores de la ventanilla

para que la gente tenga un lugar al que acudir durante las múltiples horas en las que espera su dinero. De manera similar, el ex Coordinador Nacional de Progresos enfatiza: “Necesitabas tener agua, botellitas de agua para que la gente no gastara dinero en su agua, sino que la gente tuviera cierta dignidad para agua. Ahora, de ahí no faltaba el político local que diera tamales, que organizara las gorditas, que tuviera chilaquiles. Es decir, mis mejores comidas de la vida las he tenido en esos lugares porque la gente realmente se luce. Entonces eso empezaba a crear también vínculos de reciprocidad”.

Finalmente, otro aspecto ajeno a la selección de beneficiarios y muchas veces omitido durante el diseño de la política pública es el traslado de los beneficiarios al lugar de entrega. En esa línea, los actores estatales pueden facilitar el transporte para los beneficiarios, ya sea mediante la renta de autobuses o mediante la entrega de dinero para pagar el transporte, usualmente alrededor de \$20 bimestrales (periodo en el que se entregan los apoyos de PROSPERA, por ejemplo). Todas estas acciones son elegantemente resumidas por el funcionario anteriormente mencionado: “Es como hacer campaña durante mucho tiempo con acciones positivas, voy a llamarlo de esta manera, que ayudan a la gente y que pueden darte cierto nivel de capital político para usarlo más adelante.”

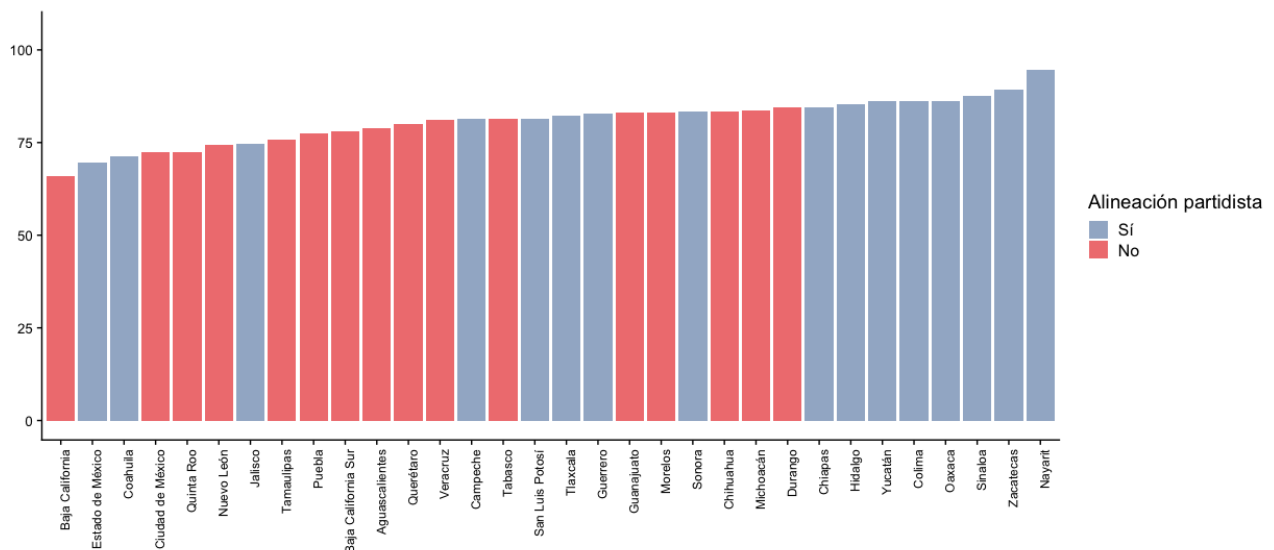
En suma, el hecho de que el coeficiente de la atribución de responsabilidad haya resultado positivo puede deberse a que, en realidad, este es un criterio fácilmente manipulable por parte de los gobiernos estatales mediante mecanismos legales que difícilmente se pueden evitar. En consecuencia, es factible que los gobiernos estatales de oposición cooperen aún en la implementación de estos programas que, en el papel, parecen fácilmente atribuibles al gobierno federal pues saben que pueden recurrir a estrategias de esta índole para beneficiarse ellos también. Este hallazgo es importante pues, si bien estas estrategias constituyen un intento deliberado por acumular capital político, lo cierto es que también fomentan —e incluso mejoran— la implementación de los programas sociales federales al proveer a los beneficiarios de bienes adicionales que hacen menos tediosa la espera.

Si bien los factores anteriores podrían explicar que el coeficiente de esta variable haya resultado positivo, lo cierto es que la magnitud del mismo se debe a una cuestión de índole metodológica. Coincidentalmente, la PEA de los programas codificados como fácilmente atribuibles al gobierno federal es sistemáticamente mayor a los de atribución de responsabilidad difusa. De manera más específica, la mediana de los programas de atribución difusa es 31.6

mientras que la de los de atribución clara es de 69.90. En esa misma línea, el promedio de estas variables también es considerablemente mayor en el caso de los programas de atribución de responsabilidad clara: 59.97 a comparación de 44.96 de los de atribución difusa.

Antes de discutir los resultados obtenidos en las otras variables, resulta importante destacar algunos hallazgos a nivel individual. En otras palabras, a pesar de que los modelos estadísticos no encontraron un patrón lo suficientemente robusto para comprobar la hipótesis de que los gobierno de oposición cooperan menos, o incluso bloquean la implementación de los programas fácilmente atribuibles al gobierno federal, algunos casos concretos sí se comportan de esta manera. Las figuras 4 y 5 muestran evidencia de estos casos. La Figura 4 permite visualizar la PEA del Programa Pensión Para Adultos Mayores durante el primer trimestre de 2017. Este programa fue codificado como fácilmente atribuible al gobierno federal debido a que consiste en un apoyo monetario entregado de manera directa a los beneficiarios, ya sea en ventanilla o mediante una transferencia bancaria. Esta última modalidad podría explicar el hecho de que las ocho entidades con un mayor porcentaje de población efectiva atendida sean priístas, es decir, que estén alineadas con el gobierno federal.

Población Efectiva Atendida del Programa Pensión Para Adultos Mayores
Al primer trimestre de 2017

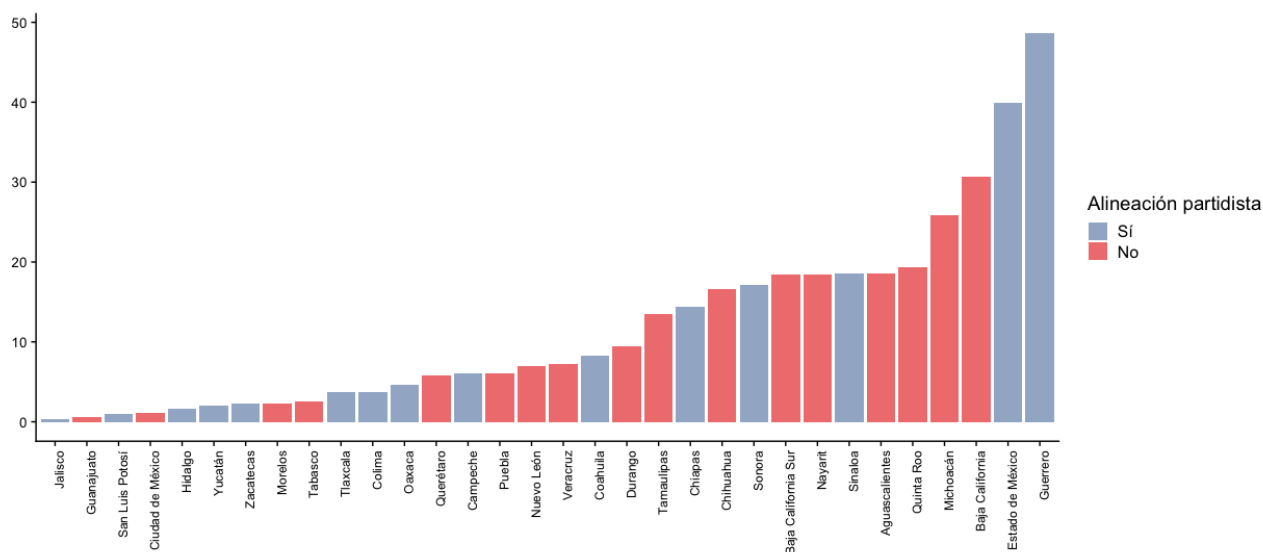


Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes (consultar Anexo 1)

Figura 4

Por el contrario, la Figura 5 muestra la PEA del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia, el cual consiste en un seguro que otorga cierta cantidad a los hijos de las beneficiarias que fallecen. Este programa funciona de la siguiente manera: las beneficiarias se registran en mesas de atención establecidas por el gobierno federal y los recursos resultado del número de beneficiarios inscritas al programa se depositan en un fideicomiso de Bansefi, el cual se queda intacto hasta que sea necesaria su transferencia. Debido a que el apoyo es entregado tiempo después de la inscripción al programa —si es que es entregado—, los gobiernos estatales realmente no tienen incentivos para bloquear o no cooperar en su implementación. Esto podría explicar el hecho de que los niveles de PEA de este programa son bastante uniformes a lo largo de las 32 entidades federativas, además de que no se observa un patrón respecto a la alineación partidista.

Población Efectiva Atendida del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia
Al cuarto trimestre de 2017



Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes (consultar Anexo 1)

Figura 5

En cuanto a las otras dos variables explicativas, ninguna de las dos resultó estadísticamente significativa. Respecto al Índice de Competitividad Electoral, estos resultados indican que el hecho de que las elecciones sean más competidas en una entidad (en el sentido de que la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar es baja) no influye en la PEA. Si bien es posible que los gobiernos estatales no consideren este un factor relevante para utilizar los mecanismos con los que cuentan en materia de implementación de programas sociales federales para tratar de incidir en esa

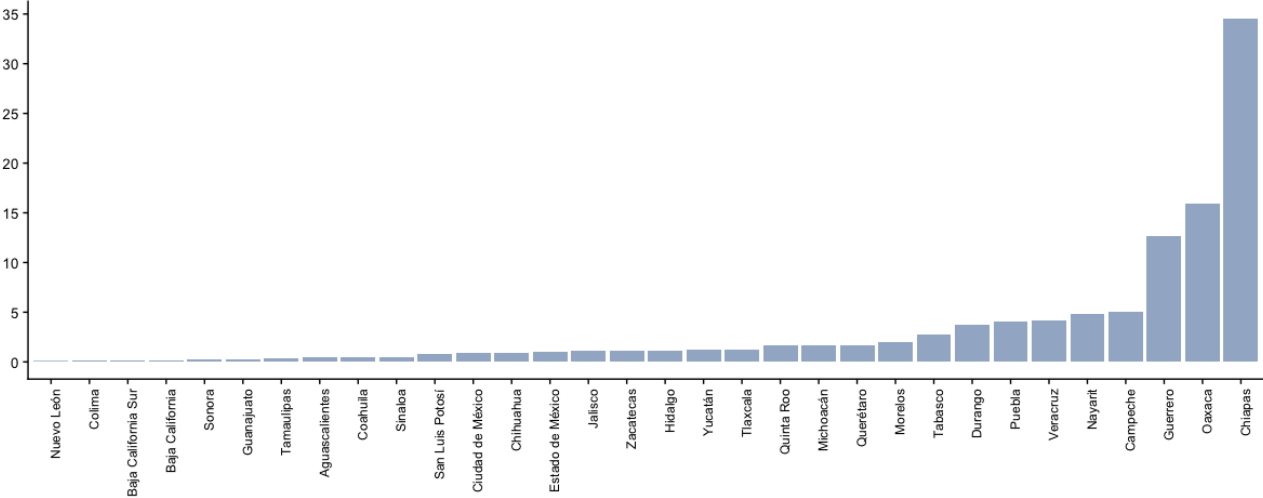
diferencia, también es posible que su punto de referencia sean las elecciones legislativas. En ese sentido, una posible ampliación de esta investigación es analizar el efecto de este índice con información de los resultados legislativos.

Respecto al segundo componente electoral, la cercanía de elecciones estatales, esta variable tampoco resultó significativa. Esto se puede deber a dos factores. Uno de ellos es que los gobiernos estatales no consideran necesario recurrir a estos mecanismos en etapas específicas del proceso electoral, sino que las utilizan como una estrategia de largo plazo. El segundo es que en realidad el criterio relevante no es el trimestre del año electoral, sino simplemente la presencia de elecciones en un año determinado. Esta medición alternativa de la variable electoral también constituye una posible ampliación de esta investigación, ya sea para comprobar esta hipótesis alternativa o para evitar descartar el mecanismo causal de la medición trimestral que utilizo en esta investigación.

En cuanto a las variables de control, ambas resultaron en el sentido esperado y estadísticamente significativas. Por un lado, el aumento de un punto porcentual en los niveles de pobreza en la entidad implica un aumento de 0.67% en la PEA. Esto confirma la hipótesis de que, a mayores niveles de pobreza, mayor es el porcentaje de población efectiva atendida, posiblemente debido a un compromiso genuino por parte de los diversos órdenes de gobierno por reducir estas carencias o por el efecto de la presión ciudadana por hacerlo. No obstante, y de manera desafortunada, el efecto no es de gran magnitud.

Por otro lado, el proxy relativo a las capacidades estatales para implementar los programas sociales también resultó significativo. En otras palabras, a mayor número de nacimientos en domicilios —a comparación del número de nacimientos en clínicas u hospitales— menor es la capacidad de la entidad para cumplir con sus funciones en materia de desarrollo social. En consecuencia, un aumento de un punto porcentual en esta variable genera que la PEA disminuya en medio punto porcentual. Este resultado es desalentador pues implica la perpetuación de un círculo vicioso en el que los estados menos desarrollados, (que usualmente también son aquellos con mayores niveles de pobreza) son también los que tienen menores capacidades de implementar programas que beneficiarían a su población (véase Figura 6). No obstante, la magnitud de este coeficiente no es muy elevada.

Porcentaje promedio de nacimientos en domicilio por entidad



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

Figura 6

Finalmente, resulta importante señalar que la exclusión de PROSPERA redujo la magnitud del coeficiente de la alineación partidista, así como su significancia estadística. Esto probablemente se debe a que esta exlcusión redujo considerablemente el número de observaciones.

VIII. Conclusiones

Debido a los altos niveles de pobreza y a los efectos discretos de la política social en México, este trabajo buscó analizar uno de los factores que pueden contribuir a que los programas sociales no tengan el impacto que se esperaría. De manera más específica, la investigación tuvo como objetivo analizar algunos de los factores que pueden explicar la variación en la implementación de los programas sociales de la Cruzada Nacional contra el Hambre a nivel estatal. En ese sentido, el énfasis se estableció en los determinantes de índole político-institucional.

El principal hallazgo de esta tesina es que la existencia de alineación partidista entre el gobierno federal y el estatal aumenta el porcentaje de población efectiva atendida en la entidad en aproximadamente cinco puntos porcentuales. El mecanismo detrás de esto es que los gobiernos subnacionales de oposición tienen facultades e incentivos para no cooperar, o inclusive bloquear, la implementación de programas sociales que podrían representar un bono electoral para sus adversarios políticos. Si bien 5 puntos pareciera ser una cifra pequeña, lo cierto es que este porcentaje puede ser muy elevado en casos en los que la población atendida es alta. Asimismo, esta cifra resulta preocupante e indignante cuando se trata de apoyos que podrían representar la única comida del día de una familia mexicana. Si lo ponemos en perspectiva, durante el cuarto trimestre de 2017 la población atendida por el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas en Baja California Sur fue de 8,532. Durante este periodo, el gobierno de la entidad era de oposición (PAN). De acuerdo con los resultados, una adecuada implementación de este programa podría haber beneficiado a 426 personas más. El rubro específico del programa que considero en esta investigación es el apoyo alimentario por lo que es posible especular que 426 mexicanos pudieron haber recibido alimentos de no ser por los intereses electorales de sus gobernantes.

Estos resultados son de particular interés el debate relativo a la gobernanza multinivel y la descentralización administrativa en el sentido de que generan un eterno dilema: ¿permitir mayor descentralización y con ello otorgar mayores oportunidades de participación política a otros actores —con el riesgo de incurrir en este tipo de dinámicas de no cooperación entre actores de distintas afiliaciones partidistas— o centralizar aún más bajo la premisa de que la eficiencia debe primar sobre la pluralidad? De manera similar, estos hallazgos también otorgan material útil para considerar desde el diseño de una política pública: mientras más actores estén involucrados en su implementación, más potenciales puntos de veto o bloqueo burocrático. Siguiendo esa misma

línea, el diseño de los programas sociales podría beneficiarse enormemente de considerar esquemas de implementación que no requieran toma de decisiones adicionales. En ese sentido, el funcionamiento de PROSPERA resulta admirable pues minimiza las ventanas de oportunidad que tienen las entidades para obstaculizar la implementación adecuada del programa.

Afortunadamente, los hallazgos también demuestran que este uso electorero por parte de las entidades federativas no se exagera en épocas electorales ni a medida que la competitividad partidista aumenta. En otras palabras, las prácticas democráticas por excelencia, como lo son las elecciones y la posibilidad de transición partidista, no otorgan mayores incentivos para que los gobiernos utilicen de manera instrumental una herramienta tan importante para el combate de un problema que afecta a más de la mitad de la población. A pesar de esto, valdría la pena analizar si la competitividad electoral en el campo legislativo otorga incentivos diferentes. Asimismo, los hallazgos de esta investigación se beneficiarían enormemente de extender el campo de estudio al nivel municipal y ampliar tanto la cobertura de programas (hasta cubrir los 71 programas pertenecientes a la Cruzada) como la cobertura temporal hasta inicios de los 90's, época en la que comenzaron a proliferar este tipo de programas sociales.

Aunado a esta modalidad de instrumentación perversa de los programas sociales federales, existe otro mecanismo en el que la lógica electoral se antepone al fin original de la política social: la implementación competitiva. Ésta se presenta cuando la entidad crea programas sociales que otorgan beneficios muy similares a los del programa federal y, además, los entregan a la misma población con el objetivo de competir por los votos de esos ciudadanos. Esto resulta ineficiente pues se desperdician recursos que podrían ser utilizados para ampliar la cobertura a personas que realmente necesitan el apoyo. En ese sentido, valdría la pena analizar de manera sistemática estos casos para complementar la estimación del impacto que el uso electorero de los programas sociales tiene en la sub atención de mexicanos en situación de pobreza o pobreza extrema.

Asimismo, la metodología cualitativa aún tiene mucho que aportar a esta rama de la literatura relativa a la implementación de los programas sociales en México. Una de esas áreas de oportunidad es realizar un estudio de campo para observar las dinámicas que ocurren el día de la entrega de los apoyos. Esto con el objetivo de entender de mejor manera el rol que desempeñan y las estrategias que utilizan los gobiernos subnacionales (tanto estatales como municipales) en los esfuerzos por atribuirse la responsabilidad de estos programas.

En suma, esta investigación enfatizó un aspecto usualmente omitido cuando se habla del uso electorero de la política social: las facultades de implementación de actores distintos a los creadores del programa. En otras palabras, la literatura de este campo de estudio enfatiza la instrumentación perversa que surge de programas carentes de reglas claras de distribución y/o cuya distribución depende del apoyo político del individuo. Ejemplos de esto son el clientelismo, el acarreo, el patronazgo y los programas locales electoreros. Asimismo, erróneamente se asume que los programas que sí cuentan con reglas claras de distribución y que no están condicionados al apoyo político de los individuos no son sujetos de este uso electorero. No obstante, esta tesina demostró que los gobiernos estatales de oposición en México tienen maneras de utilizar aún los programas que cuentan con excelentes Reglas de Operación (ROP) de manera instrumental, atentado contra derechos básicos y, en consecuencia, perjudicando a los individuos más vulnerables de nuestra sociedad.

IX. Referencias

- Achen, C. (2000). Why Lagged Dependent Variables Can Suppress Explanatory Power of Other Independent Variables. Reunión anual de la APSA.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Aparicio, Javier y Covadonga Meseguer. *Collective Remittances and the State: The 3×1 Program in Mexican Municipalities*. World Development, 2012, Vol. 40, Issue 1, pp. 206-222.
- Armesto, Alejandra y Juan C. Olmeda. “La Recentralización y los Gobernadores: ¿Por qué no siempre se oponen? Analizando el caso de México”, en *Foro Internacional*, Vol. LVII, 1 (227) enero-marzo 2017, pp. 109-148.
- Barberia, Lorena & Avelino, George. (2009). Opportunistic Political Cycles in Social Spending: An Examination of Transition and Consolidated Democracies in Latin America. Conference paper: Annual Meeting of the American Political Science Association, September 3-6, 2009.
- Borges, André & Lloyd, Ryan. (2016). Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil. *Electoral Studies*. 43. 104.
- Cámara de Diputados: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Gasto programable del sector público presupuestario por funciones, 1990-2012*. http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm
- Carreras, Miguel. Presidential Institutions and Electoral Participation in Concurrent Elections in Latin America.
- Cejudo, Guillermo & Cynthia Michel. “Addressing fragmented government action: coordination, coherence and integration”, in *Policy Sciences*, Vol. 50, Issue 4, December 2017, pp. 745-761.
- Cejudo, Guillermo M., Cynthia Michel y Armando Sobrino, “La política social en los estados: un análisis de integración”, Ciudad de México, Laboratorio Nacional de Políticas Públicas-CIDE, 2017.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2010*, (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Panorama Social de América Latina, 2014*, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. México: CONEVAL.
- . *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2016*. México: CONEVAL.
- Cortés, Fernando. *Documento de Trabajo 9: Gasto social y pobreza*. México: UNAM, 2009.
- De La O, Ana. “Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico” *American Journal of Political Science*, 2013. Vol. 57, Issue 1, pp. 1-14.

- Delgado Sotillos, Irene y Lourdes López Nieto. *Comportamiento político y sociología electoral*. Madrid: UNED, 2008.
- Díaz-Cayeros, Alberto. y Magaloni, Beatriz. (2010). Saving Lives: The Design of Social Programs and Infant Mortality Rates in Mexico. Artículo presentado en la conferencia "Better Governance for Better Health" en Stanford University (26 y 27 de abril de 2010) organizada por el Center for Democracy, Development and Rule of Law (CDDRL) y el Center for Health Policy (CHPPCOR). Recuperado de iis-db.stanford.edu/docs/458/IMRPublicHealthStanford.pdf
- Díaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez y Beatriz Magaloni. *The political logic of poverty relief: electoral strategies and social policy in Mexico*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Garay, Candelaria. *Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Gesoc A.C. *Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social*. <http://www.ides.gesoc.org.mx/>
- Giger, Natalie. *The Risk of Social Policy?: The electoral consequences of welfare state retrenchment and social policy performance in OECD countries*. London: Routledge, 2011.
- Gobierno Federal. Sin Hambre. "Comités Intersecretariales Estatales: Lineamientos Básicos". https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/107974/11_LINEAMIENTOS_BASICOS_DE_LOS_COMITES_ESTATALES_INTERSECRETARIALES.pdf (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2017).
- Hernández Franco, Daniel. Entrevista realizada por Adriana Oseguera el 11 de noviembre de 2017.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). "The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12, Núm. 1, pp. 3-27
- Levitt, Steven D. and James M. Snyder Jr. (1997). "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes", en *The Journal of Political Economy* 105, No. 1: 30-53.
- Linos, Elizabeth. "Do conditional cash transfer programs shift votes? Evidence from the Honduran PRAF." *Electoral Studies* 32, no. Special Symposium: The new research agenda on electoral integrity (December 1, 2013): 864-874.
- Luccisano, Lucy and Laura Macdonald. *Mexico and Social Provision by the federal government and the Federal District: obstacles and openings to a Social Protection Floor*. Vol. 14. Issue 3. Pp. 333-351.
- Magar, Eric. "Gubernatorial Coattails in Mexican Congressional Elections." *The Journal of Politics* 74, no. 2 (2012): 383-99. doi:10.1017/s0022381611001629.
- Méndez de Hoyos, Irma. El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación. *Perfiles latinoamericanos* [online]. 2007, vol.15, n.29 [citado 2017-10-30], pp.7-45.

- Moreno Jaimes, Carlos. “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en *Foro Internacional* 188, XLVII, 2007 (2): 408-434.
- Moyado Estrada, Francisco. “La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación” en *Estudios Políticos*, No. 12, 1996.
- Niedzwiecki, Sara. “Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments. A Subnational Analysis of Argentina and Brazil” *Comparative Political Studies* (49 no. 4, 457-498), 2016.
- Ocaña, Francisco A. y Pablo Oñate. “Índices e Indicadores del Sistema Electoral y del Sistema de Partidos. Una Propuesta Informática para su Cálculo” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (86/99 pp. 223-245).
- Paz Pellat, Marco Antonio, Edgar Ramírez Medina, Ana Mónica Aguilar Chávez, y Gerardo Franco Parrillat. *Política Social en México: Logros recientes y retos pendientes*. México: FCE, Sedesol, 2012.
- Salvia, Agustín, Santiago Poy y Julieta Vera. *La política social y sus efectos sobre la pobreza durante distintas etapas macroeconómicas. Argentina, 1992-2012*. Revista Desarrollo y Sociedad, 2016.
- Sartori, Giovanni (1990) “A Typology of Party Systems”, en Peter Mair (ed.) *The West European Party System*, Oxford: Oxford University Press, Cap. 24, pp. 311- 349.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Informes Trimestrales del Presupuesto Ejercido (2013-2017)*. http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido
- Secretaría de Desarrollo Social. *Programa de Blindaje Electoral 2017: Lineamientos Generales, elecciones ordinarias y extraordinarias*. México, 2017.
- Secretario de una de las entidades federativas de México. Entrevista realizada por Adriana Oseguera el 23 de octubre de 2017.
- Scott Andretta, John. Entrevista realizada el 15 de noviembre de 2017.
- Stokes, Susan C. “Political Clientelism”, en Carles Boix and Susan Stokes (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2007.
- Stokes, Susan C., Thad Dunning, Marcelo Nazareno, and Valeria Brusco. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Weitz-Shapiro, Rebecca. “What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism”, 2012. *American Journal of Political Science* 56(3): 568 - 583.

X. ANEXOS

1. Diccionario de datos

Diccionario de datos							
Nombre	Nombre completo	Descripción	Rol	Unidad de medida	Tipo	Rango de posibles valores	Fuente de información
tiempo	Año - Trimestre	Unión del año con el trimestre	Secundaria	Año - Trimestre	Fecha	2013-4 – 2017-4	Elaboración propia con base en año y trimestre
año	Año	Año de implementación de la Cruzada	Secundaria	Año	Ordinal	2013 - 2017	Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido
trimestre	Trimestre del año	Trimestre del año de implementación de la Cruzada	Secundaria	Trimestre	Ordinal	1 - 4	Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido
num_programa	Número de programa	Número del programa social de la SEDESOL	Secundaria	NA	Catógica	1 - 16	Numeración propia
nom_programa	Nombre del programa	Nombre del programa social	Secundaria	NA	Texto	Pensión para Adultos Mayores, Estancias Infantiles para Apoyar a Madres	Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido

		de la SEDESOL				Trabajadoras, Empleo Temporal, Seguro de Vida para Jefas de Familia, 3x1 para Migrantes, Fomento a la Economía Social (DGOP), Atención a Jornaleros Agrícolas, PROSPERA, Abasto Social de Leche, Abasto Rural, Coinversión Social, Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Servicios a Grupos con Necesidades Especiales, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Fomento a la Economía Social (INES), Comedores Comunitarios	
cve_entidad	Clave de la entidad	Clave de la entidad federativa (misma que INEGI)	Secundaria	NA	Texto	01 - 32	INEGI
entidad	Nombre de la entidad federativa	Nombre de la entidad federativa (versión corta de INEGI)	Secundaria	NA	Texto	Aguascalientes- Zacatecas	INEGI

pp	Población potencial	Población potencial establecida en las ROP del programa social	Secundaria	Individuos, familias, tiendas o localidades	Entero	Min: 0 Max: 4,358,100	Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido
po	Población objetivo	Población objetivo establecida en las ROP del programa social	Secundaria	Individuos, familias, tiendas o localidades	Entero	Min: 0 Max: 1,979,306	Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido
pa	Población atendida	Número de beneficiarios finales del programa social	Secundaria	Individuos, familias, tiendas o localidades	Entero	Min: 0 Max: 1,975,649	Informes Trimestrales de Presupuesto Ejercido de la Secretaría de Desarrollo Social http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Informes_Trimestrales_del_Presupuesto_Ejercido
pea	Población efectiva atendida	El porcentaje de la población objetivo realmente atendida por el programa social $(pa/po)*100$	Dependiente	Porcentaje	Continua	Min: 0% Max: 850.47%	Cálculo propio
atrib_resp	Atribución de responsabilidad	Señala si el programa social es fácilmente atribuible al gobierno federal o no	Independiente	NA	Dummy	0 si la atribución de responsabilidad es difusa 1 si la atribución de	Codificación propia con base en las Reglas de Operación de los programas, notas periodísticas, declaraciones de funcionarios relevantes y evaluaciones del programa

						responsabilidad es clara	
partido_fed	Partido federal	Partido o coalición que gobierna a nivel federal	Secundaria	NA	Texto	PRI	INE
partido_est	Partido estatal	Partido o coalición que gobierna a nivel estatal	Secundaria	NA	Texto	Convergencia, MC, Morena, PAN, PANAL, PES, PRD, PRI, PT, PVEM, coalición (especifica nombres de partidos nacionales que la conforman), independiente	Base de datos de Alejandra Ríos y Eric Magar, sitios web de los institutos electorales de las entidades
alin_part	Alineación partidista	Señala si hay o no alineación partidista entre ámbitos de gobierno (estatal y federal)	Independiente	NA	Dummy	0 si no hay alineación 1 si sí hay alineación	Codificación propia con base en la relación entre partido_fed y partido_est
fecha_elecc	Fecha elección	Fecha de la elección anterior más cercana al	Secundaria	Fecha	Fecha	NA	Calendario electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/calendario-electoral?tid=All&eid=All

		trimestre en cuestión					
toma_pos	Fecha de la toma de posesión	Fecha en la que el nuevo gobernador tomó posesión del cargo	Secundaria	Fecha	Fecha	NA	Wikipedia
fin_mand	Fecha del fin de mandato	Fecha en la que el gobernador terminó su mandato	Secundaria	Fecha	Fecha	NA	Wikipedia
prim_lugar	Primer lugar	Partido o coalición que ganó la elección	Secundaria	NA	Texto	NA	Base de datos de Alejandra Ríos y Eric Magar, sitios web de los institutos electorales de las entidades, entre otras fuentes
seg_lugar	Segundo lugar	Partido o coalición que quedó en segundo lugar en la elección	Secundaria	NA	Texto	NA	Base de datos de Alejandra Ríos y Eric Magar, sitios web de los institutos electorales de las entidades, entre otras fuentes
por_1	Porcentaje primer lugar	Porcentaje de votos obtenido por el primer lugar	Secundaria	Porcentaje	Continua	Min: 32.03% Max: 67.14%	Base de datos de Alejandra Ríos y Eric Magar, sitios web de los institutos electorales de las entidades, entre otras fuentes
por_2	Porcentaje segundo lugar	Porcentaje de votos obtenido	Secundaria	Porcentaje	Continua	Min: 17.41% Max: 47.35%	Base de datos de Alejandra Ríos y Eric Magar, sitios web de los institutos electorales de las entidades, entre otras fuentes

		por el segundo lugar					
ICE	Índice de Competitividad Electoral	<p>Es el grado de rivalidad entre los principales partidos, medida por la proximidad de sus respectivos resultados. Se calcula como la resta del porcentaje de votos obtenido por el primer lugar menos el porcentaje de votos obtenido por el segundo lugar de la elección</p> <p>$\%1^{\circ} - \%2^{\circ}$</p> <p>* Mientras menor es el porcentaje, más competida se considera la elección</p> <p>** Utilizando la elección inmediatamente</p>	Independiente	Puntos porcentuales de diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección	Continua	<p>Min: 1.90</p> <p>Max: 49.73</p>	Elaboración propia con base en datos de por_1 y por_2

		previa a la medición (trimestre que se está midiendo en la entidad)					
trim_elecc	Trimestre con elección	Señala si ese fue un trimestre previo a una elección estatal o un trimestre en el que se llevó a cabo una elección estatal	Independiente	NA	Catagórica	0 si no es un trimestre con o previo a una elección 1 si es un trimestre previo a una elección 2 si es un trimestre de elección	<p>Calendario electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)</p> <p>http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/calendario-electoral?tid=All&eid=All</p>
pobreza	Porcentaje de pobreza extrema	Porcentaje de población en pobreza extrema en la entidad (medición previa más cercana al año en cuestión)	Control	Porcentaje	Continua	Min: 0.6% Max: 32.2%	<p>CONEVAL</p> <p>https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx</p>
nac_tot	Nacimientos totales	Número total de nacimientos en la entidad	Secundaria	Número de bebés por año	Entero	Min: 12,447 Max: 328,600	INEGI

nac_dom	Nacimientos en domicilio	Número de nacimientos en domicilios en la entidad	Secundaria	Número de bebés por año	Entero	Min: 9 Max: 67,420	INEGI
por_nac_dom	Porcentaje de nacimientos en domicilio	Porcentaje de nacimientos en domicilio respecto al total de nacimientos	Control	Porcentaje	Continua	Min: 0.07% Max: 41.50%	Cálculo propio con base en nac_tot y nac_dom
iDES	Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social	Refleja la capacidad institucional para la implementación de una política de Desarrollo Social efectiva, abierta y participativa.	Control	NA	Continua	0 – 100 Min: 13.22 Max: 77.56	http://www.ides.gesoc.org.mx/

2. Atribución de responsabilidad

Tabla 4. Criterios generales de codificación

Programa	Atribución de responsabilidad	Criterios generales de codificación
Pensión para Adultos Mayores	1	El programa consiste en la entrega de beneficios monetarios, ya sea en efectivo (en ventanillas) o mediante una transferencia electrónica
Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras	0	El gobierno otorga un apoyo monetario a la Estancia Infantil (sin pasar por la beneficiaria) y la beneficiaria tiene que cubrir la diferencia
Empleo Temporal	1	Entrega de beneficios monetarios en efectivo, con cheque o por medios electrónicos por parte de la Instancia Ejecutora o el Órgano Ejecutivo del Comité de Participación Social
Seguro de Vida para Jefas de Familia	0	- Si bien las beneficiarias se registran en mesas de atención establecidas por el gobierno federal, los recursos resultado del número de beneficiarias inscritas al programa se depositan en un fideicomiso de Bansefi y ahí se quedan hasta que sea necesaria su transferencia. - Debido a que el apoyo es entregado tiempo después (si es que es entregado), los gobiernos estatales realmente no tienen incentivos para bloquear su entrega
3x1 para Migrantes	0	Los proyectos son cofinanciados por el gobierno federal, estatal y municipal
Fomento a la Economía Social (DGOP)	1	Otorga apoyos monetarios para el desarrollo e implementación de proyectos productivos nuevos. No se especifica cómo se entregan estos apoyos, pero se otorgan directamente a los beneficiarios.
Atención a Jornaleros Agrícolas	1	Únicamente considero el componente de apoyo alimenticio: otorga dos alimentos al día a niños y niñas menores de 14 años, así como a mujeres embarazadas

PROSPERA	1	El nivel de difusión, la longevidad del programa y la manera de entrega de los apoyos hace de este un programa claramente atribuible al gobierno federal
Abasto Social de Leche	0	Los establecimientos para las lecherías son proporcionados por los gobiernos locales
Abasto Rural	0	El programa funciona con base en el establecimiento de tiendas DICONSA que ofrecen productos básicos subsidiados por el gobierno federal. En consecuencia, los beneficiarios no tienen contacto directo con algún funcionario del gobierno federal ni reciben el beneficio de manera individualizada y directa.
Coinversión Social	1	El programa otorga recursos a actores sociales para el desarrollo de proyectos de desarrollo social en regiones en situación de rezago y vulnerabilidad. Los actores coinvierten al menos 20%.
Apoyo a las Instancias de Mujeres en Entidades Federativas	0	Este programa no otorga recursos directamente a las mujeres, sino que los transfiere a las IMEFs
Servicios a Grupos con Necesidades Especiales	0	No otorga apoyos económicos directos, sino que provee servicios a adultos mayores
Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías	1	Algunas de sus vertientes otorgan apoyos monetarios directos a los artesanos (considero sólo esos rubros en PA)
Fomento a la Economía Social (INES)	1	Otorga apoyos directos en efectivo o en especie
Comedores Comunitarios	0	<ul style="list-style-type: none"> - Los beneficiarios no reciben un apoyo directo, sino más bien un servicio subsidiado. - Además, es posible que exista confusión entre los comedores comunitarios estatales y federales. - OJO: aun así hay duplicidad por lo que se ve un claro esfuerzo por competir por votos por parte de las entidades (salvo CDMX que fue pionera, aún antes que el gobierno federal)

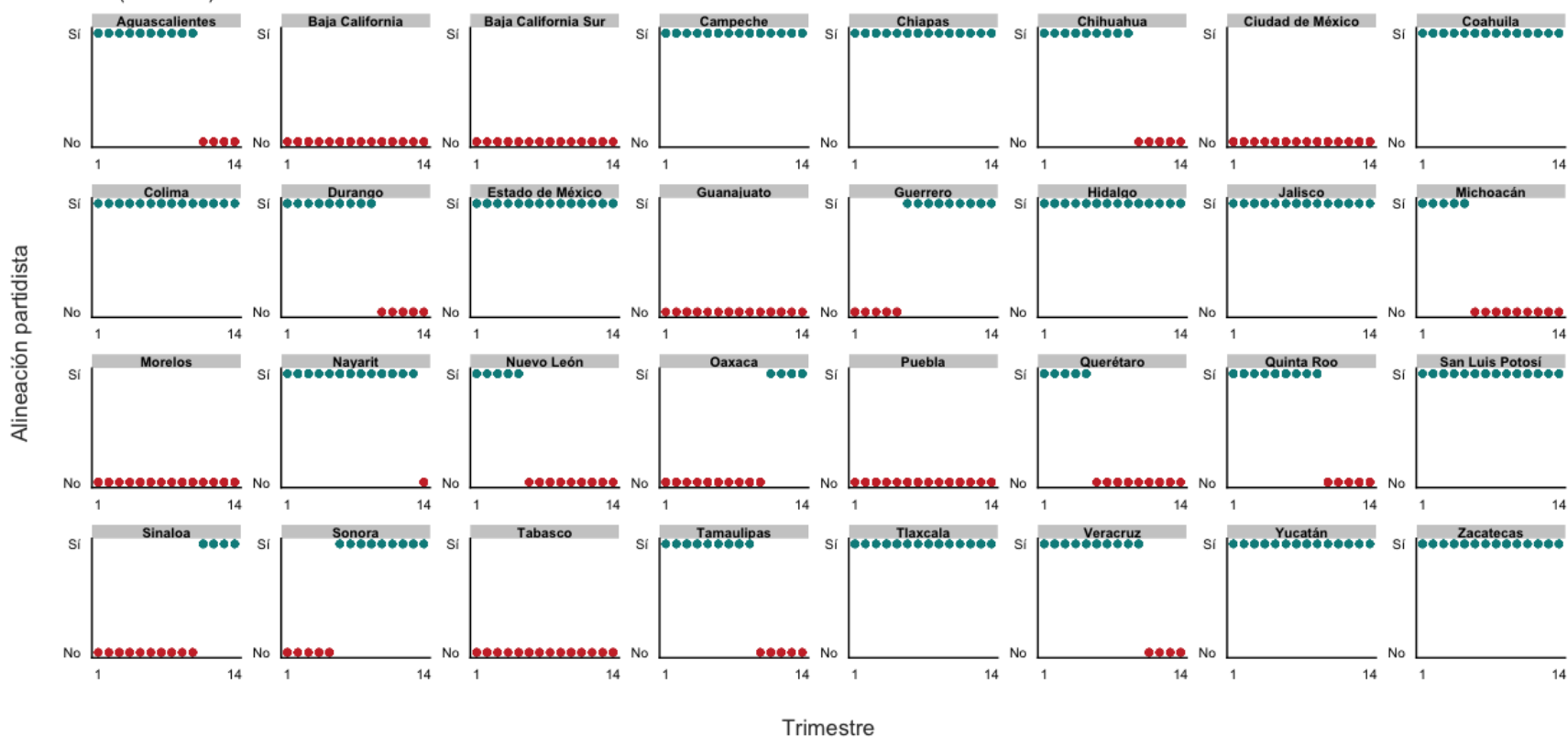
Tabla 5. Reglas de codificación de atribución de responsabilidad

Clara	Difusa
<ul style="list-style-type: none"> • El apoyo es monetario y es entregado directamente a los beneficiarios por algún funcionario o promotor del gobierno federal. • El apoyo es monetario y es entregado directamente a los beneficiarios en una ventanilla del gobierno federal. • El apoyo es monetario y es entregado directamente a los beneficiarios en una tarjeta con el logo del gobierno federal. • El apoyo es material (e.g. uniformes escolares, material de construcción, herramientas, etcétera) y es entregado directamente a los beneficiarios en una ventanilla del gobierno federal o por un promotor federal. • El apoyo es entregado en un local claramente identificado como perteneciente al gobierno federal (e.g. un comedor comunitario en cuya entrada o en algún lugar visible del establecimiento se haga alusión directa al gobierno federal). • Existen anuncios comerciales en televisión abierta que aludan al programa y especifiquen que es un programa del gobierno federal. <p>Nota: este punto no es suficiente para codificarse como atribución de responsabilidad clara, pero sí contribuye.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una parte del apoyo que otorga el programa la provee el gobierno federal y otra el gobierno estatal. • El gobernador públicamente (e.g. en discursos o mítines) ha hecho alusión al programa sin especificar que se trata de un programa federal. • El apoyo consiste en otorgar mayores recursos para mejorar servicios públicos como hospitales y escuelas. • El apoyo, ya sea monetario o en especie, es entregado a los beneficiarios por un promotor estatal o federal, pero designado por la entidad. • Hay evidencia de que en los días de entrega acuden promotores o funcionarios estatales al lugar de entrega. • Hay evidencia de que la entidad otorga bienes o servicios (e.g. agua, baños, etcétera) a los beneficiarios el día de la entrega mientras esperan.

3. Alineación partidista entre ámbitos de gobierno

Alineación partidista entre niveles de gobierno por entidad federativa

2013 - 2017 (trimestral)



Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes (consultar Anexo 1)

4. Modelos estadísticos completos

Tabla 6: Estimación de parámetros

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Atribución de responsabilidad	15.95 *** (3,52)						15.83 *** (3.53)		15.81 *** (3.53)	15.7 *** (3.54)
Alineación partidista		5.51 *** (1.58)						5.46 *** (1.61)	5.39 *** (1.58)	5.34 *** (1.61)
Índice de Competitividad Electoral			0.01 (0.05)							
Trimestre con elecciones				0.6 (1.65)						
Pobreza					0.25 ** (0.09)		0.65 ** (0.2)	0.68 ** (0.2)		0.67 ** (0.2)
Nacimientos en domicilio						0.13 (0.10)	-0.47 * (0.22)	-0.57 ** (0.22)		-0.56 * (0.22)
N	2361	2361	2361	2361	2361	2361	2359	2359	2360	2360
R ² ajustada	0.26	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.26	0.25	0.26	0.26

^ Códigos de significancia: 0 '****' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

^^ Errores estándar entre paréntesis

Tabla 7: Estimación de parámetros (sin Prospera)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Atribución de responsabilidad	12.34 ** (3.86)						12.35 ** (3.87)		12.22 ** (3.88)	12.13 ** (3.88)
Alineación partidista		6.05 *** (1.8)						5.82 ** (1.84)	5.97 *** (1.8)	5.73 ** (1.84)
Índice de Competitividad Electoral			-0.004 (0.06)							
Trimestre con elecciones				-0.16 (1.95)						
Pobreza					0.28 * (0.11)		0.57 * (0.23)	0.6 * (0.23)		0.59 * (0.23)
Nacimientos en domicilio						0.18 (0.11)	-0.35 (0.25)	-0.45 . (0.25)		-0.45 . (0.25)
N	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2008	2008	2009	2007
R ² ajustada	0.22	0.21	0.21	0.21	0.21	0.21	0.22	0.22	0.22	0.22

^ Códigos de significancia: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

^^ Errores estándar entre paréntesis