

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**ANÁLISIS DE FOCALIZACIÓN DEL
PROGRAMA APOYO A LA VIVIENDA (2016-2018)**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

MÓNICA GUADALUPE DUARTE MARTÍNEZ

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. GABRIELA PÉREZ YARAHUÁN

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2019

Abreviaturas

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CONAVI: Comisión Nacional de Vivienda

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DOF: Diario Oficial de la Federación

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FONAES: Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad

FONHAPO: Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitantes Populares

FOVISSSTE: Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

ICCIM: Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales

IDMb: Índice de Desarrollo Municipal Básico

INAFED: Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

INEGI: Instituto Nacional de Geografía y Estadística

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAN: Partido Acción Nacional

PAV: Programa Apoyo a la Vivienda

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SNIIV: Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda

Tablas y gráficas

Tabla 1. Estadística descriptiva de variables continuas

Tabla 2. Coeficiente de correlación entre variables cuantitativas, 2016

Tabla 3. Coeficiente de correlación entre variables cuantitativas, 2017

Tabla 4. Coeficiente de correlación entre variables cuantitativas, 2018

Tabla 5. Diferencia de medias t-test del gasto *per cápita* según presencia de ciclo electoral y alineación partidista

Tabla 6. Diferencia de medias del gasto *per cápita* según partido político del gobierno estatal

Tabla 7. Comparación post-hoc con test Mann-Whitney-Wilcoxon

Tabla 8. Resultados de las estimaciones por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios para explicar el gasto *per cápita* municipal del programa Apoyo a la Vivienda en 2016, 2017 y 2018

Gráfica 1. Mapas de concentración municipal del gasto *per cápita* del PAV de 2016 a 2018 y del porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda 2015

Gráfica 2. Relación entre la carencia por calidad y espacios en la vivienda y la Autonomía Financiera

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 1 |
| La política de vivienda y el Programa Apoyo a la Vivienda..... | 4 |
| Marco teórico | 6 |
| Focalización en la política social..... | 6 |
| Universalismo vs focalización..... | 6 |
| Mecanismos de focalización y la evidencia empírica en México | 7 |
| Capacidad institucional y descentralización..... | 8 |
| La Economía Política de la distribución de recursos..... | 11 |
| Ciclos electorales y distribución de recursos..... | 11 |
| Distribución política de recursos | 12 |
| La evidencia empírica sobre México..... | 13 |
| Metodología..... | 17 |
| Resultados | 21 |
| Estadística descriptiva | 21 |
| Modelos econométricos..... | 28 |
| Discusión y conclusiones | 32 |
| Bibliografía..... | 34 |

Introducción

El goce de una vivienda construida con materiales de calidad, con espacios suficientes y con acceso a servicios básicos es un derecho social que no está garantizado para toda la población del país. De 2010 a 2015, el porcentaje de población con carencia de calidad y espacios de la vivienda disminuyó de 15.2% a 12% a nivel nacional, lo que significa que, actualmente, 14,629,243 de habitantes padecen tal carencia. Esta disminución no ha sido homogénea en todo el territorio nacional ya que, en algunos municipios, principalmente del estado de Oaxaca, la carencia se ha mantenido e, incluso, aumentado en más de diez puntos porcentuales (CONEVAL 2015).

La calidad de vida y el desarrollo de derechos como el de la vida familiar y la privacidad, el libre desplazamiento, la reunión y asociación, la salud y el desarrollo (Sidoti 1996) están condicionados en buena medida a la obtención de una vivienda con las condiciones necesarias para desarrollarse. La calidad de los materiales y el espacio suficiente en la vivienda son parte indispensable de la habitabilidad de la misma porque, por un lado, implica que los muros, techos y pisos adecuados no dañan la salud y ofrecen protección frente a enfermedades y peligros del medio ambiente (ONU 2010). Y por otro lado, porque evita los efectos adversos, psicosociales y en la salud, que la condición de hacinamiento tiene para los integrantes del hogar (Lentini y Palero 1997).

El Programa Apoyo a la Vivienda (PAV) formó parte del Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) de 2016 a 2018 y fue el único programa a nivel nacional en ofrecer subsidios de forma focalizada a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda. Desde la creación del PAV, la distribución de los recursos ha variado considerablemente a lo largo de los municipios del país dando como resultado, en algunos casos, menores concentraciones de recursos en estados o municipios donde hay mayor población con carencia por calidad y espacios en la vivienda. Es decir, el mapeo de la distribución de la carencia no tiene una clara correspondencia con el mapeo de la distribución de los recursos del PAV.

Por ejemplo, Aguascalientes, que reporta tener al 6.64% de su población con carencia por calidad y espacios en la vivienda, tuvo un gasto *per cápita* para los tres años en que operó el PAV de \$77.32, mientras que Chiapas, donde el 33.86% de la población tiene la carencia, el gasto *per cápita* fue de \$30.41 (CONEVAL 2015; SNIIV 2018; Plataforma Preventiva 2018). Este tipo de variación parece poco intuitiva dado que la focalización, entendida como la identificación de la población que se encuentra “por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social” (Raczynski 1995), ha tomado un papel relevante en el diseño de programas sociales con la finalidad de concentrar los recursos en quien más lo necesita. En este sentido cabe preguntarse si la distribución de recursos del PAV en efecto responde a los niveles de carencia o si otros factores están sesgando su distribución.

Esta investigación retoma dos factores que podrían sesgar la distribución de los recursos del PAV: la política y la capacidad institucional. En el caso del primer factor se destaca la posibilidad de manipulación de los recursos de los programas sociales por parte de los gobernantes para obtener ventajas electorales. Para el caso del segundo, el proceso de descentralización ha implicado que las capacidades institucionales locales sean dispares, lo cual limita los “buenos” efectos esperados de las políticas (Cabrero 2000). La relevancia de integrar este segundo factor como posible determinante de la distribución de recursos del PAV radica en que no hay estudios que valoren el peso de las variables políticas en conjunto con las variables de capacidad institucional. Determinar qué factores están sesgando la correcta distribución de los recursos es fundamental para el estudio de las políticas públicas en tanto que permitirá evitar que sea un instrumento con fines políticos y fortalecer las capacidades instruccionales locales para que el programa tenga un impacto mayor en la atención a la población más necesitada.

El hallazgo principal de esta investigación es que la concentración de la pobreza a nivel municipal fue significativa para explicar el gasto *per cápita* municipal del programa en 2016 y 2017. No obstante, la magnitud del estimador en ambos años es muy baja. En cambio, la presencia de elecciones locales de 2016 implicó un aumento en más del cincuenta por ciento del gasto *per cápita*, mientras que para 2017 resultó en una disminución casi de la misma magnitud y con especial énfasis en aquellos estados que gobernaba el Partido Verde (PVEM).

La autonomía financiera como indicador de la capacidad institucional fue significativa en los tres años de operación del programa. Esta variable afectó la distribución del gasto con signo negativo, lo cual no era esperado debido a que la expectativa era que mayores ingresos propios se tradujeran en mayor inversión en vivienda. Este resultado puede tener dos explicaciones: o bien los municipios con mayor autonomía financiera prefieren invertir en sus propios programas de vivienda o este indicador no es la mejor aproximación a la capacidad institucional. Estos hallazgos explican porque el mapeo de la concentración de la pobreza no corresponde con la distribución.

Este trabajo se divide en seis secciones: en primer lugar, expone cómo ha estado estructurada la política de vivienda en México y cómo estaba diseñado el PAV. En segundo lugar, presenta los principales cuerpos teóricos con los que dialoga este análisis. En tercer lugar, plantea una propuesta metodológica para medir los factores que explican la distribución del gasto del PAV. En cuarto lugar, describe los resultados divididos en estadística descriptiva de las variables y en los que corresponden a los modelos econométricos estimados. En quinto lugar, muestra una discusión de los resultados a la luz de la teoría. Finalmente, en sexto lugar, expone la discusión y las implicaciones de los resultados para la política social.

La política de vivienda y el Programa Apoyo a la Vivienda

En la última década, el problema de la vivienda fue definido en términos de déficit habitacional, tanto cuantitativo como cualitativo, de modo que el objetivo principal ha sido incrementar el número de financiamientos para consolidar el acceso a la vivienda mediante instrumentos como créditos y subsidios (DOF 2008, DOF 2014). Los créditos tienen como propósito el reemplazo o adquisición de vivienda para poder cumplir con las condiciones mínimas habitables, así como, la ampliación y mejoramiento para paliar situaciones de hacinamiento, deterioro y falta de servicios (ASF 2012). Dentro de los objetivos de los esquemas de crédito estuvo especificado el énfasis en la atención a la población más vulnerable, sin embargo, la informalidad laboral y los bajos ingresos no ha permitido que esta población tenga acceso a los financiamientos ofrecidos por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), la banca comercial o los intermediarios financieros (CONEVAL 2018).

En cuanto a los subsidios, la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) son las agencias encargadas de otorgarlos con el propósito de fortalecer la capacidad de adquirir o mejorar las viviendas de los beneficiarios. En contraste con el tamaño del mercado de créditos para la vivienda, la cantidad de programas de subsidios es menor y su desempeño está a merced de los recortes presupuestales.

El PAV formó parte del FONHAPO y fue resultado de la fusión los programas Vivienda Digna y Vivienda Rural en 2016. Ambos programas otorgaban subsidios a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, pero el segundo lo hacía específicamente en localidades de hasta 2,500 habitantes (DOF 2015a; DOF 2015b). Esta fusión formó parte de los ajustes presupuestales realizados para el ejercicio fiscal de 2016 de modo que, hasta 2018, el PAV se constituyó como el único programa a nivel nacional en ofrecer subsidios para combatir el rezago habitacional en términos de materiales y espacio en la vivienda. Esta fusión también implicó que la política de subsidios a la vivienda reducida a un solo programa no fuera capaz de atender a toda su

población objetivo. La cobertura reportada por CONEVAL entre 2016 y 2018 fue del 64.13% de la población objetivo.

El PAV estuvo diseñado para otorgar subsidios de forma focalizada a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda. El PAV estuvo estructurado para operar de la siguiente manera: 1) los interesados en recibir el beneficio debían presentarse en las instancias ejecutoras (oficinas municipales o estatales) para registrar su formato de solicitud; 2) la instancia ejecutora debían integrar los registros y realizar una propuesta de distribución de recursos, la cual sería enviada a la instancia normativa (FONAPHO) previa revisión de la instancia auxiliar (delegaciones estatales de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); 3) la entrega de las acciones de vivienda era realizada a través de las instancias ejecutoras.

Los montos de las aportaciones federales estaban determinados con base en la modalidad de la acción (ampliación, mejoramiento o autoconstrucción de unidad básica de vivienda), el índice de rezago social del municipio o estado, el tipo de localidad, las aportaciones estatales o municipales y las de los propios beneficiarios que podían ser en especie, en mano de obra o en ambas (DOF 2015; DOF 2016; DOF 2017). Este diseño implicaba que los gobiernos locales eran los responsables de aplicar correctamente los recursos federales en subsidios para acciones de vivienda. No obstante, la cabalidad de esta responsabilidad podría encontrarse restringida tanto por la capacidad institucional del gobierno local para operar el programa conforme a las Reglas de Operación, como por la limitación de recursos propios, debido a que los subsidios federales están condicionadas a las aportaciones del estado o municipio (DOF 2015; DOF 2016; DOF 2017).

Marco teórico

Focalización en la política social

Como resultado del reconocimiento de la pobreza como asunto crucial en el desarrollo del país y de las dificultades fiscales de la década de los ochenta, la política social adoptó el paradigma de la focalización como criterio principal en la distribución de los recursos, ya que no solo prometía mayor eficiencia en el uso del gasto público, sino que los efectos en la reducción de la pobreza serían más rápidos dada la concentración de esfuerzos en los que más lo necesitaban (Banco Mundial 1990, Sojo 1990).

Universalismo vs focalización

El dilema entre universalismo y focalización está centrado en sus costos y beneficios. La defensa de la focalización como el mejor medio para combatir la pobreza está integrada bajo una perspectiva de eficiencia en la que es posible argumentar que la concentración de apoyos en los más pobres tendrá rendimientos sociales más altos y reducirá los costos de los programas y la carga tributaria que estos generan. Evidentemente, estos beneficios solo son plausibles bajo el supuesto de que todos los pobres son, en efecto, alcanzados por los programas (Grosh 1994; Goodin y Le Grand 1987).

En cuanto a los costos inherentes a la focalización se encuentran, por un lado, aquellos referidos a la ocurrencia de errores tipo I y II, donde el mayor problema es excluir de un beneficio a aquella población que ciertamente lo necesite. Y por el otro lado, se encuentran los costos de vigilancia en la que los programas tendrán que incurrir para evitar que la población sin necesidad se trate de allegar beneficios públicos (Cornia y Stewart 2003; Boltvinik y Damián 2004; Raczynski 1995; Skocpol 1991; Hernández, Orozco y Vázquez 2008). Dentro de esta perspectiva destaca el argumento de Sen (2003) en contra de la focalización debido a que concibe al beneficiario como una “víctima pasiva” frente a las políticas sociales y no toma en cuenta su capacidad de respuesta para allegarse los apoyos aunque no posean las características que los instrumentos de focalización pretenden capturar. Debido a la incidencia de este tipo de errores en los programas focalizados, una parte de este

cuerpo de literatura sostiene que los esquemas universales son más efectivos en la reducción de la pobreza (Cordera 2007; Ocampo 2008), además de que se evita asumir los costos asociados a la identificación de los potenciales beneficiarios (van Lancker y van Mechelen 2015; Korpi y Palme 1998; Alderman y Lindert 1998).

La convergencia entre las posturas a favor del universalismo o de la focalización se encuentra en la concepción de que la focalización puede ayudar a reducir los índices de pobreza, pero no es la única o mejor opción. Con esta premisa, algunos autores han pugnado por la posibilidad de combinar ambos esquemas dependiendo del tipo de política y el contexto en cuestión. En este sentido, van de Walle (1998) argumenta que una política social y de infraestructura básica universal puede combinarse con transferencias focalizadas a grupos específicos, pero siempre partiendo de las limitaciones de los instrumentos de política y de las capacidades administrativas e institucionales. Por su parte, Brawemann y Minujin (1991) refuerzan la idea de complementariedad partiendo de la heterogeneidad de los problemas sociales y de la posibilidad de evitar la exclusión de aquellos que quedan relegados por las políticas universales.

Mecanismos de focalización y la evidencia empírica en México

Los mecanismos de focalización pueden dividirse en tres: por individuo/hogar, por categorías y por autofocalización. En el primer mecanismo se evalúan las características de los individuos o de los miembros de un hogar para determinar si son elegibles para formar parte de un programa. Esta evaluación es realizada mediante una prueba de medios con datos cuantitativos sobre las características observables especificadas en los criterios de selección (ingreso, vivienda, educación, datos demográficos, etc.). El método por categorías determina la elegibilidad de los beneficiarios con criterios de grupos, los cuales son más fáciles de capturar (grupos por sexo, edad, área geográfica, etc.). La autofocalización es un método que no tiene restricciones por características observables como los dos métodos anteriores, sino que genera incentivos para que aquellas personas que no necesitan los apoyos no soliciten la integración al programa (Adato, 2004).

El desempeño de cada uno de estos métodos no solo depende del diseño de estos, sino de problemas de implementación como la falta de datos, la gestión de la información, los formas en que se evalúan las características observables de los hogares, el marco institucional y los medios de monitoreo (Orozco y Hubert 2005). En este sentido, es posible seguir a Coady, Grosh y Hoddinott (2004a, 2004b) en tanto que argumentan que la forma en que un método de focalización es implementado es más importante que el método en sí mismo, debido a que es posible incurrir en mayores costos debido a las limitantes del programa en torno a sus capacidades técnicas para administrar y operar los programas e, incluso, a aspectos como los niveles de desigualdad y a la capacidad de los gobiernos para rendir cuentas.

En el caso mexicano, los programas focalizados han cobrado importancia desde los años noventa con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y después con su continuación como Oportunidades y Prospera. Asimismo, la política social ha estado caracterizada por tener programas sociales alineados a carencias sociales especificadas en la medición multidimensional de la pobreza realizada por el CONEVAL.

Un ejemplo de este tipo de esquemas es el PAV, el cual otorga subsidios de forma focalizada a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda. Sin embargo, las Reglas de Operación del PAV indican que además de considerar que la vivienda posea las condiciones necesarias para ser parte de los beneficios del programa, también agregan aspectos como el índice de rezago social del municipio o estado, el tipo de localidad, las aportaciones estatales o municipales y las de los propios beneficiarios. Todas estas dimensiones pueden impedir el buen funcionamiento de los mecanismos de focalización generando más costos que beneficios, los cuales no han sido suficientemente documentados en la literatura de focalización.

Capacidad institucional y descentralización

Además de los costos que implican los esquemas de la focalización existe otro elemento que puede limitar el acceso de los más necesitados a los beneficios de la política social: la capacidad institucional local, misma que se traduce en capacidad para implementar políticas públicas de manera efectiva.

La definición de capacidad institucional, también entendida en la literatura como capacidad estatal, ha generado un amplio debate en torno a la cantidad de dimensiones que deberían atribuírsele, lo cual ha dado lugar a definiciones minimalistas y maximalistas (Munck y Verkuilenm 2002). Dentro del grupo que toman solo una dimensión se encuentran los que identifican la capacidad institucional con la capacidad fiscal (Tilly 1992; Cárdenas 2010) y los que la comprenden desde el plano de la capacidad administrativa, es decir, como la capacidad organizacional y de las burocracias para proveer bienes y servicios (Sikkink y Wolfson 1993; Oszlak 1980; Geddes 1990; Evans y Rauch 1999). Por el lado de las definiciones maximalistas, el estudio de Weaver y Rockman (2015) destaca en evidenciar que la capacidad institucional depende una serie de habilidades, como la innovación, la coordinación y la implementación, que los gobiernos necesitan para actuar de forma efectiva (*government effectiveness*). Asimismo, es importante considerar los esfuerzos académicos que han articulado la dimensión administrativa con la política para tener un panorama amplio sobre las habilidades “internas y externas” del Estado (Alonso 2001; Abal y Cao 2012; Repetto 2004; Grindle 1997).

Frente a la oleada de descentralización de los años ochenta y noventa y del regreso del Estado como objeto de estudio, los trabajos sobre capacidad institucional dejaron de estar solamente centrados en la actuación de los gobiernos nacionales, para preocuparse por los gobiernos subnacionales. Parte importante de este cuerpo de literatura se ha enfocado en establecer que los procesos de descentralización no han significado una relación sistemáticamente positiva para los gobiernos locales en términos de infraestructura, atracción de inversión, provisión de servicios de calidad, buena administración del ingreso y focalización del gasto debido a que éstos carecen de la capacidad institucional adecuada (Piña y Avellaneda 2017; De la Cruz, Pöschl y Pineda 2010; Bonet y Fretes 2013).

Siguiendo la línea de investigación subnacional tres estudios son de particular relevancia. En primer lugar, el estudio de O'Donnell (1993) fue de los primeros que mostró las consecuencias de las crisis del Estado en términos de capacidad burocrática, eficacia de la ley y credibilidad a lo largo de las jurisdicciones de un territorio. En segundo lugar, Harbers (2015) analiza la variación de la capacidad estatal al interior de Ecuador con base en datos de las finanzas municipales y de la actividad económica derivada de las luces nocturnas y,

posteriormente, cruza esta información con una encuesta de opinión para validar los resultados obtenidos y concluye que los municipios con mayor capacidad estatal son los más satisfechos con los servicios proporcionados por el estado. Y, en tercer lugar, el análisis de Ziblatt (2008) sobre la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas es de particular importancia porque establece que no debiera estudiarse de la misma manera la capacidad estatal a nivel nacional y a nivel local, debido a la heterogeneidad de la última en un mismo territorio. Este último estudio, además, muestra que los diferentes esquemas de provisión de servicios pueden explicarse por el lado de la oferta, es decir, por la capacidad institucional a nivel subnacional que, a su vez, está determinada por los recursos fiscales y el grado de profesionalización de la burocracia.

Para el caso de México, la producción de estudios sobre capacidad a nivel subnacional, tanto estatal como municipal, ha sido bastante amplia. Entre estos trabajos se encuentran los que plantean que los bajos niveles de capacidad institucional están determinados por límites políticos (Moreno 2007) y los que argumentan que las limitaciones son de tipo gerencial y de diseño institucional en el sentido de que viejas estructuras administrativas son las que están tratando de asimilar las responsabilidades impuestas por los procesos de descentralización (Cabrero, *et. al.* 1997; Cabrero 2000; Ziccardi y Martínez, 2000). En cuanto a análisis empíricos concretos destacan los que han abordado los problemas que enfrentan los gobiernos locales en el contexto de la descentralización en áreas como las finanzas públicas, la inversión en programas sociales, educación, salud, desarrollo regional, transparencia y seguridad pública (Cabrero y Arellano 2014; Cabrero 2004; Cabrero y Carrera 2001; Medrano y Smith 2017; Bojorquez, Manzano y Uc 2015). Finalmente, resulta pertinente agregar que en México se han realizado esfuerzos por realizar índices de capacidad municipal como el Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales (ICCIM) (López y Gómez 2010), el Índice de Desarrollo Institucional y Sustentabilidad Municipal, el Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb) (Flamand, Pellégrini y Hernández 2007) y la Medición multidimensional de capacidad institucional a nivel municipal realizada por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (Transparencia Mexicana, 2017) para fomentar la adaptación al cambio climático.

La Economía Política de la distribución de recursos

Los estudios que vienen desde la Economía Política están cimentados sobre la Teoría de la Elección racional, la cual supone que las decisiones de los actores están dirigidas estratégicamente a obtener objetivos específicos (Huber y Dion 2002). En este sentido, el sector público como marco institucional puede constituir un esquema de incentivos que los actores políticos pueden utilizar para maximizar sus intereses. Por tanto, la idea de que los gobernantes pueden manipular los programas para tener beneficios electorales se inserta en esta literatura.

Las formas en que los gobernantes pueden manipular los recursos con fines políticos, según la literatura, son dos: la que asocia el aumento del gasto público o la injerencia en variables macroeconómicas con ciclos electorales (*political business cycle*) (Nordhaus 1975; Rogoff 1990; Alesina, Roubini y Cohen 1997) y la que versa sobre la distribución a discreción del gasto con base en el comportamiento de los votantes, canalizando más recursos a aquellos lugares donde el rendimiento de votos es mayor (*distributive politics*) (Cox y McCubbins 1986; Lindbeck y Weibull 1987).

Ciclos electorales y distribución de recursos

Dentro de los estudios realizados sobre la relación entre la manipulación de variables económicas y la presencia de ciclos electorales, una de las principales aportaciones ha sido el análisis realizado por Nordhaus (1975). Este trabajo pone de manifiesto que en países democráticos como Estados Unidos, Alemania, Francia, Nueva Zelanda y Suecia, las tasas de desempleo y la inflación fueron manipuladas antes y después del ciclo electoral. Con estos hallazgos surgió lo que se denominó la teoría oportunista de los ciclos político-económicos que parte del supuesto de que los políticos están motivados por la búsqueda de la reelección, lo cual implica que no solo variables macroeconómicas como el desempleo, sino también instrumentos como la política fiscal y presupuestaria pueden ser utilizados para crear condiciones favorables para el electorado y con ello tener más posibilidad de ser electos (Rogoff 1990; Alesina, Roubini y Cohen 1997).

En este sentido, la teoría de los ciclos económicos políticamente motivados concibe a los votantes como agentes que deciden su voto con base en su percepción de la economía, por tanto, cuando ésta se inclina a su favor premiarán en las urnas al político o partido en turno y, en el caso contrario, tenderán a castigarlo. Dado que la probabilidad de victoria depende de la percepción de los beneficios por parte del electorado, es posible decir que la competencia electoral en un sistema político democrático puede crear incentivos para que los políticos usen los programas sociales como un instrumento para ganar votos.

Distribución política de recursos

La teoría de la distribución política de recursos está basada en la idea de que los políticos son capaces de influir en las decisiones de voto. Estudios como el de Levitt y Snyder (1997) han comprobado que el aumento en el gasto se corresponde con una mayor cantidad de votos para los titulares de los programas. En este sentido, Cox y McCubbins (1986) proponen un modelo político-electoral en el que dividen a los votantes en tres grupos con base en la probabilidad de ser beneficiados por parte de los políticos en contextos de competencia electoral. En primer lugar, están los votantes “leales”, quienes siempre han apoyado a un político y, por tanto, en quienes se buscaría el principal apoyo en las urnas. En segundo lugar, están los votantes de oposición, quienes sistemáticamente se han opuesto a un político y, por tanto, de quienes no se espera apoyo en las urnas. Y en tercer lugar están los votantes indecisos (swing), quienes no han sido ni sistemáticamente partidarios ni sistemáticamente hostiles del político. La premisa principal del modelo es que los políticos son adversos al riesgo y por ello su estrategia será invertir más recursos donde el rendimiento de votos sea mayor, es decir, en el electorado leal identificado en el periodo electoral previo, seguido del electorado indeciso y mucho menos en el electorado opositor. Según los autores, esta estrategia no significa que los resultados de los comicios reflejen el mismo orden.

A diferencia de la propuesta anterior, Lindbeck y Weibull (1987) argumentan que la concentración de recursos depende de la competencia política o de qué tan cerrados están las preferencias de los electores. Así, donde hay mayor competencia los políticos tenderán a

beneficiar a los indecisos con el fin de ganar su voto. Por su parte, Fleck (1999) apunta a que el tamaño relativo de los grupos, la capacidad del político para reclamar el crédito de un beneficio y el grado de aversión al riesgo son algunos factores que podría incidir para que el grupo más beneficiado sea el indeciso y no el de votantes leales.

El debate sobre el desembolso de recursos público motivado por el rendimiento electoral que pueda generar tiene como supuesto la existencia de un contexto de competencia política. La traducción de este cuerpo de literatura al caso de México donde la figura de la reelección de un político no existe, pero sí la de la reelección de un partido, es adecuada para el periodo posterior a 1988, pues fue en ese momento donde el sistema de partido hegemónico se terminaba para dar paso a la transición democrática. A partir de ese momento y hasta las últimas elecciones celebradas en 2018, la competencia política en todos los niveles de gobierno ha estado cada vez más presente y con ella los incentivos para que los antiguos partidos de oposición inviertan sus recursos con el objetivo de obtener retornos electorales.

La evidencia empírica sobre México

Para el caso mexicano, la manipulación de los instrumentos de política pública en época electoral por parte de los gobernantes para incrementar las posibilidades de permanencia del partido ha sido estudiada por Molinar y Weldon (1994), quienes plantearon la hipótesis de que la distribución del gasto del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1990 (año anterior a las elecciones federales de 1991) no solo respondía al nivel de pobreza de los estados, sino a los resultados electorales de 1988. Los autores concluyeron que la distribución del gasto estaba explicada por la recompensa al electorado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por la necesidad de recuperar a los votantes que habían apoyado el movimiento de izquierda y por el castigo al electorado del Partido Acción Nacional. Por su parte, Bruhn (1996) también argumenta que la distribución del gasto de PRONASOL estuvo influida por prioridades políticas, sin embargo, la autora analiza los resultados de las elecciones de 1991 y no encuentra que hayan estado determinados por el gasto del programa.

Siguiendo con el análisis de PRONASOL, Dion (2000) vuelve a retomar la incidencia de los resultados electorales de 1988 para explicar el gasto del programa antes de las elecciones 1994. En primer lugar, realiza una crítica al trabajo de Molinar y Weldon debido a errores en

el modelo econométrico propuesto y, en segundo lugar, encuentra que la distribución de los recursos no estuvo directamente relacionada con el índice de marginación de los estados, sino que hubo un sesgo político en favor del PRI, aunque ello no significó que tal manipulación incidiera en los resultados de las elecciones de 1994.

Bajo la misma línea de investigación, Rocha (2001) analiza el gasto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en 1999 en función de variables relacionadas con la pobreza y de variables políticas como los votos por partido en 1997 y la presencia de ciclo electoral en el año 2000. Este trabajo es importante porque a pesar de que PROGRESA ya tenía un esquema de focalización, esto no evitó que existiera manipulación con fines electorales. Bajo este nuevo contexto de focalización, Peña (2004) toma el programa Oportunidades, el cual estuvo operado bajo el gobierno panista, y busca evaluar si la alternancia política y los reglamentos del programa sugieren algún cambio en los comportamientos oportunistas en la distribución del gasto. Para ello, el autor realiza un modelo econométrico donde la variable dependiente es el gasto de PROGRESA en 2002, debido a la presencia de elecciones en 2003, y las variables independientes son el índice de marginación, el tamaño de la población y los porcentajes de votos del Partido Acción Nacional (PAN), el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones del 2000, así como el índice de Herfindahl para medir competencia electoral. Los resultados de este análisis apuntan a que el gasto de Oportunidades respondió principalmente al índice de marginación y al tamaño de la población y de forma más modesta a las variables político-electorales. La importancia de este último trabajo radica en la cada vez menos influencia de factores políticos en la distribución del gasto, lo cual puede ser resultado del diseño focalizado del programa.

Uno de los trabajos más recientes ha sido el de Pérez Yarahuán (2006), el cual es un conjunto de tres ensayos en los que analiza los efectos de factores político-electorales en la distribución del gasto para diferentes programas de bienestar social entre 1988 y 2003. La autora se basa principalmente en los modelos teóricos de los ciclos económicos políticamente motivados y en la política distributiva para explicar el componente político en la distribución de recursos de los programas de bienestar social. Los hallazgos del primer ensayo son que los beneficios del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) no estuvieron

dirigidos a los municipios más pobres, sino que hubo un sesgo en favor del voto priista, y que antes de las elecciones de 1994 se gastó más dinero. No obstante, para el periodo posterior a 1994 no hay evidencia clara de efectos electorales. Para el caso del segundo ensayo, la autora concluye que las reglas de asignación que buscan evitar la manipulación política de los programas no han tenido el efecto esperado. Finalmente, el tercer ensayo que retoma el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) muestra que los elementos discrecionales en la distribución de recursos se hacen evidente en niveles más desagregados como el municipio. Como es posible observar, el uso de los programas sociales para obtener beneficios electorales ha evolucionado debido a una mayor competencia electoral y a la implementación de esquemas focalizados, aunque como se ha comprobado, ninguna de estos dos aspectos ha evitado la manipulación en la distribución de los recursos públicos. Aunado a ello, el análisis de Pérez Yarahuán (2006) reconoce dos aspectos que son propios del contexto político posterior al 2000: primero, el proceso de descentralización tiene implicaciones importantes en el nivel en que se usan los recursos para fines electorales y, segundo, los partidos que antes eran de oposición ahora poseen más recursos del cuales echar mano debido al aumento de electores.

Finalmente, Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007) realizan un análisis de las estrategias que los políticos implementan para obtener votos en un contexto de erosión del partido hegemónico y aumento de la competitividad electoral en México. A diferencia de la postura tradicional de la literatura de política distributiva que tiene como premisa una mayor concentración de recursos en el voto “leal”, los autores proponen que una mejor estrategia para ganar votos ha sido la diversificación del portafolio dependiendo del distrito en cuestión, con el cual es posible atraer no solo al voto “leal”, sino también al “indeciso” y al que se había mudado con la oposición. El aporte de este estudio radica en que el tipo de instrumento de política forma parte de la estrategia de manipulación de recursos por parte de los gobernantes, de tal manera que la competencia electoral no solo incide en una mayor o menor concentración de beneficios, sino en la forma en que éstos son entregados.

La presente investigación forma parte del debate aquí expuesto y para explicar la posible manipulación política del gasto del PAV toma como base los modelos teóricos del ciclo económico políticamente motivado y de la distribución geográfica de recursos según el

rendimiento electoral. Asimismo, pretende contribuir a los esfuerzos por realizar este tipo de análisis a nivel municipal (Pérez 2006; Magaloni, *et.al* 2007) donde la presencia de ciclo electoral sucede cada tres años, lo cual implica que el posible ejercicio oportunista del gasto mantiene dinámicas específicas en comparación al nivel estatal o federal.

Metodología

El diseño de investigación de este estudio es explicativo y emplea metodología cuantitativa para llevar a cabo una comparación de la concentración de recursos, medido como gasto *per cápita* municipal realizado por el PAV entre 2016 y 2018 para comprobar si, en efecto, a mayor población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, mayor concentración de recursos y, viceversa, a menor población con carencia por calidad y espacios de la vivienda, menor concentración de recursos. La aceptación o rechazo de esta hipótesis estará valorada frente a la posibilidad de existan factores políticos (ciclos políticos y distribución partidista) y de capacidad institucional que sesguen la distribución de recursos.

La elección del PAV estuvo determinada por ser un programa que distribuye subsidios bajo un esquema de focalización por hogar, pero donde el gasto total del municipio está condicionado a aspectos como el índice de rezago social del municipio o estado, el tipo de localidad, las aportaciones estatales o municipales y las de los propios beneficiarios. Estas características abren la posibilidad a interrogantes como si las capacidades institucionales y la posible manipulación de recursos con fines electorales juegan un papel importante en la distribución de los beneficios de este programa.

La técnica de análisis de datos será la estimación de modelos econométricos con el método de mínimos cuadrados ordinarios para cada uno de los años en que operó el programa (2016, 2017 y 2018) con la finalidad de conocer cuál de los factores analizados (pobreza, políticos o de capacidad) es significativo en la distribución municipal de los recursos del PAV. Para realizar dicho análisis se construyó una base de datos que está estructurada de la siguiente forma: en primer lugar, se recolectaron los datos de la variable dependiente que es el gasto *per cápita* ejercido por el PAV a nivel municipal en los años 2016, 2017 y 2018. La información sobre el gasto se encuentra en el Padrón de Beneficiarios del PAV y en el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda (SNIIV); el tamaño de población utilizado para realizar el cálculo del gasto *per cápita* es el reportado en la Encuesta Intercensal 2015.

En segundo lugar, se encuentra la variable relacionada con el esquema de focalización. Si la distribución de los recursos del PAV, en efecto, seguía una lógica focalizada se esperaba que, a mayor concentración de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda, mayor fuera el gasto. Los datos para esta variable fueron obtenidos de la medición de la pobreza realizada por CONEVAL en 2015. La idea general es que el impacto de esta variable en la explicación del gasto *per cápita* municipal realizado por el PAV fuera significativo y positivo, ya que a mayor pobreza se esperaría mayor gasto.

En tercer lugar, se encuentra el factor político dividido en la incidencia de los ciclos electorales y en la distribución partidista de recursos. Para el caso del primero, se eligió una variable *dummy* para determinar la presencia de ciclo electoral en el mismo año del ejercicio del gasto, pues si se tomara el gasto del año anterior a las elecciones se estaría partiendo del supuesto de que la mitad del mandato estuvo destinada a la reelección del partido. Para el caso de la política distributiva, este análisis retoma 1) los efectos del margen de victoria en la elección anterior al año analizado para comprobar si un mayor margen de victoria implicaría un gasto mayor como recompensa al electorado, 2) la alineación partidista entre el presidente municipal y el gobierno federal para conocer si es más fácil obtener mayores aportaciones federales y 3) el partido del gobierno estatal para evaluar el peso que tiene el partido del gobernador en la gestión de los recursos del PAV. Para estas variables se consultó la página de internet de los institutos estatales electorales de cada estado del país.

Ninguna de estas variables de índole política se espera que sea significativa, pues las Reglas de Operación que dictan como realizar la focalización del programa deberían impedir la injerencia de la política en la distribución de recursos. Por ejemplo, las Reglas de Operación indican que las aportaciones federales están sujetas a la modalidad de la acción (ampliación, mejoramiento o autoconstrucción de unidad básica de vivienda), al índice de rezago social del municipio o estado y al tipo de localidad. Con base en estos lineamientos, ni el margen de victoria, la alineación partidista, la presencia de ciclo electoral o el partido del gobernador deberían ser factores relevantes en la explicación de la distribución de recursos.

En cuarto lugar, se encuentra el factor de la capacidad institucional. La relevancia de este factor radica en que después del proceso de descentralización, los municipios obtuvieron mayor libertad, pero también mayores responsabilidades como hacer frente al problema de

la pobreza que es particularmente intensa en algunas regiones del país. Los esfuerzos por crear programas federales que ataquen carencias como la calidad y espacios de la vivienda implican que el municipio tenga la capacidad técnica y financiera para implementar tales programas.

Para medir este factor se usó la autonomía fiscal que muestra la parte de los ingresos que el gobierno municipal recauda directamente por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejora, y cuotas y aportaciones de seguridad social en relación a los ingresos totales (INAFED, 2005). En este sentido, este índice reporta cuánto del total de ingresos del municipio corresponde a su esfuerzo de recaudación y, por tanto, tiene a su libre disposición. Cabe agregar que la autonomía financiera no solo reporta la capacidad financiera del municipio, sino también la capacidad técnica ya que la mayor parte los ingresos propios proviene del impuesto predial, lo cual implica que una mejoría en la autonomía financiera fue resultado de un buen registro de catastro. Se espera que esta variable sea significativa y positiva, ya que, a mayor autonomía financiera, debería corresponder mayor gasto. La fuente utilizada fue la Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales realizada por INEGI.

Para conocer cuáles de los factores mencionados incidieron de forma estadísticamente significativa en la distribución de los recursos se plantearon tres modelos de regresión múltiple con el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, uno para para cada año de operación del programa donde la unidad de análisis fueron tanto los municipios que formaron parte del programa, como los que no lo hicieron.

La especificación de los modelos es la siguiente:

$$Y_{2016} = \beta_0 + \beta_1(\text{Pob_car}_{2015}) + \beta_2(\text{Elecciones}_{2016}) + \beta_3(\text{Margen_v}_{2016}) + \beta_4(\text{Alineación}_{2016}) \\ + \beta_5(\text{Partido_gob}_{2016}) + \beta_5(\text{Autonomía_f}_{2016}) + \varepsilon_i$$

$$Y_{2017} = \beta_0 + \beta_1(\text{Pob_car}_{2015}) + \beta_2(\text{Elecciones}_{2017}) + \beta_3(\text{Margen_v}_{2017}) + \beta_4(\text{Alineación}_{2017}) \\ + \beta_5(\text{Partido_gob}_{2017}) + \beta_5(\text{Autonomía_f}_{2017}) + \varepsilon_i$$

$$Y_{2018} = \beta_0 + \beta_1(\text{Pob_car}_{2015}) + \beta_2(\text{Elecciones}_{2018}) + \beta_3(\text{Margen_v}_{2018}) + \beta_4(\text{Alineación}_{2018}) \\ + \beta_5(\text{Partido_gob}_{2018}) + \beta_6(\text{Autonomía_f}_{2018}) + \varepsilon_i$$

Donde:

Y: Gasto *per cápita* municipal.

Pob_car: Porcentaje de población municipal con carencia por calidad y espacios en la vivienda.

Elecciones: Presencia de ciclo electoral (Elecciones = 0 no hay ciclo; T = 1 sí hay ciclo).

Margen_v: Margen de victoria entre el primero y segundo lugar en las elecciones anteriores al año analizado.

Alineación: Presencia de alineación partidista entre el gobierno municipal y el gobierno federal (Alineación= 0 no hay alineación; T = 1 sí hay alineación).

Partido_gob: Partido del gobierno estatal.

Autonomía: Porcentaje de ingresos propios sobre ingresos totales municipales.

Finalmente, el total de observaciones fue de 4878. En 2016 se analizaron 1750 municipios; en 2017, 1652; y en 2018, 1476. La cantidad de observaciones es resultado de haber eliminado las delegaciones, posteriormente alcaldías, del Distrito Federal ya que el régimen de recaudación fiscal es distinto al del resto de los municipios. Tampoco se tomaron en cuenta los municipios sin información de recaudación de ingresos propios y de porcentaje de población con carencia. Asimismo, fueron eliminados los municipios regidos por Usos y Costumbres y aquellos que no tuvieron elecciones o que fueron anuladas.

Resultados

Estadística descriptiva

En la tabla 1 se presenta la estadística descriptiva de las variables numéricas a nivel municipal agregadas en los tres años de operación del programa. La variable dependiente es el gasto *per cápita* municipal realizado por el PAV en los tres años que estuvo en operación: 2016, 2017 y 2018. La media municipal del gasto *per cápita* es de \$36.89 y el coeficiente de variación es mayor a 1, de tal forma que los datos se encuentran muy dispersos con municipios sin gasto y otros como Santiago Loallaga, Oaxaca, que gastó \$3,562.68 *per cápita* en 2018.

Tabla 1. Estadística descriptiva de variables continuas

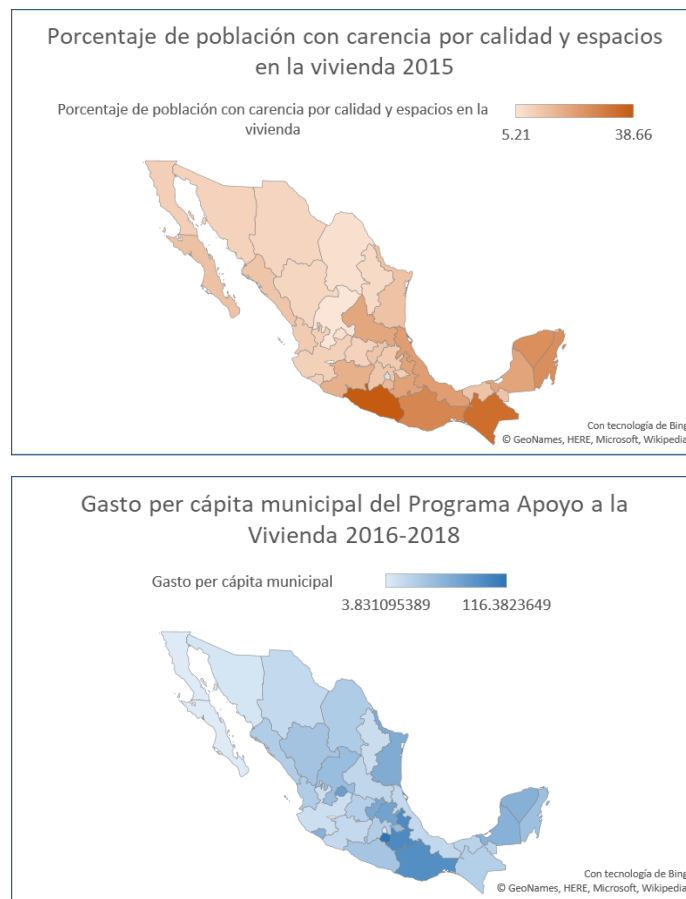
| | <i>Margen de victoria (puntos porcentuales)</i> | <i>Gasto per cápita</i> | <i>Porcentaje de población con carencia</i> | <i>de con Autonomía financiera</i> |
|---------------------------------|---|-------------------------|---|--|
| Media | 11.06 | 36.89 | 16.95 | 9.29 |
| Mediana | 8.13 | 5.15 | 13.29 | 5.79 |
| Desviación estándar | 10.79 | 95.67 | 12.59 | 9.97 |
| Coefficiente de variación | 0.98 | 2.59 | 0.74 | 1.07 |
| Mínimo | 0.01 | 0.00 | 0.99 | 0.00 |
| Máximo | 89.81 | 3562.68 | 77.74 | 76.33 |
| Observaciones | 4878 | 4878 | 4878 | 4878 |

Fuente: Elaboración propia con datos del SNIIV, CONEVAL, INEGI e Institutos Electorales Estatales

Para estimar qué variables afectan la distribución del gasto, el primer factor utilizado fue la pobreza medida con la variable de porcentaje de personas a nivel municipal con carencia por calidad y espacios de la vivienda. La media en el porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda es de 16.95%, sin embargo, la dispersión de estos datos también es bastante alta con un coeficiente de variación de .74, de tal forma que hay

municipios como Cochoapa el Grande en Guerrero que alcanza 78% de su población con la carencia, mientras que otros como General Treviño en Nuevo León tienen solo .99% de su población con la carencia. Con base en la idea de focalizar, el porcentaje de población en pobreza debería ser la referencia principal para asignar el gasto del PAV, sin embargo, como se ve en el gráfico 1, el mapeo de la distribución de la carencia no tiene una clara correspondencia con el mapeo de la distribución de los recursos del programa. Estos datos descriptivos sugieren que mayor porcentaje de población con carencia no corresponde en todos los casos a mayor gasto *per cápita*.

Gráfica 1. Mapas de concentración municipal del gasto *per cápita* del PAV de 2016 a 2018 y del porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2015, SNIIV 2018 y Plataforma Preventiva 2018.

El segundo factor es la política y se eligieron cuatro variables. La primera variable es una *dummy* para determinar la presencia de ciclo electoral. En 2016, once estados del país tuvieron ciclo electoral; en 2017, tres estados; y en 2018, veinticuatro estados, además de la

conurrencia con las elecciones federales. La segunda variable fue el margen de victoria obtenido por el presidente municipal en turno durante el tiempo de operación del programa, es decir, la diferencia en puntos porcentuales entre el primer y el segundo lugar en las elecciones anteriores a 2016, 2017 y 2018. La media en el margen de victoria es de 11.07 puntos porcentuales y el coeficiente de variación es de .98, de tal forma que la dispersión es alta con municipios como Mahuarichi en Chihuahua donde el PRI en coalición con el Partido Verde y el Partido del Trabajo tuvieron una diferencia de 89.8 puntos porcentuales en relación al segundo lugar. En cambio, otros municipios como Santiago Juxtlahuaca en Oaxaca o Chumatlán en Veracruz tuvieron un margen de victoria por debajo de un punto porcentual.

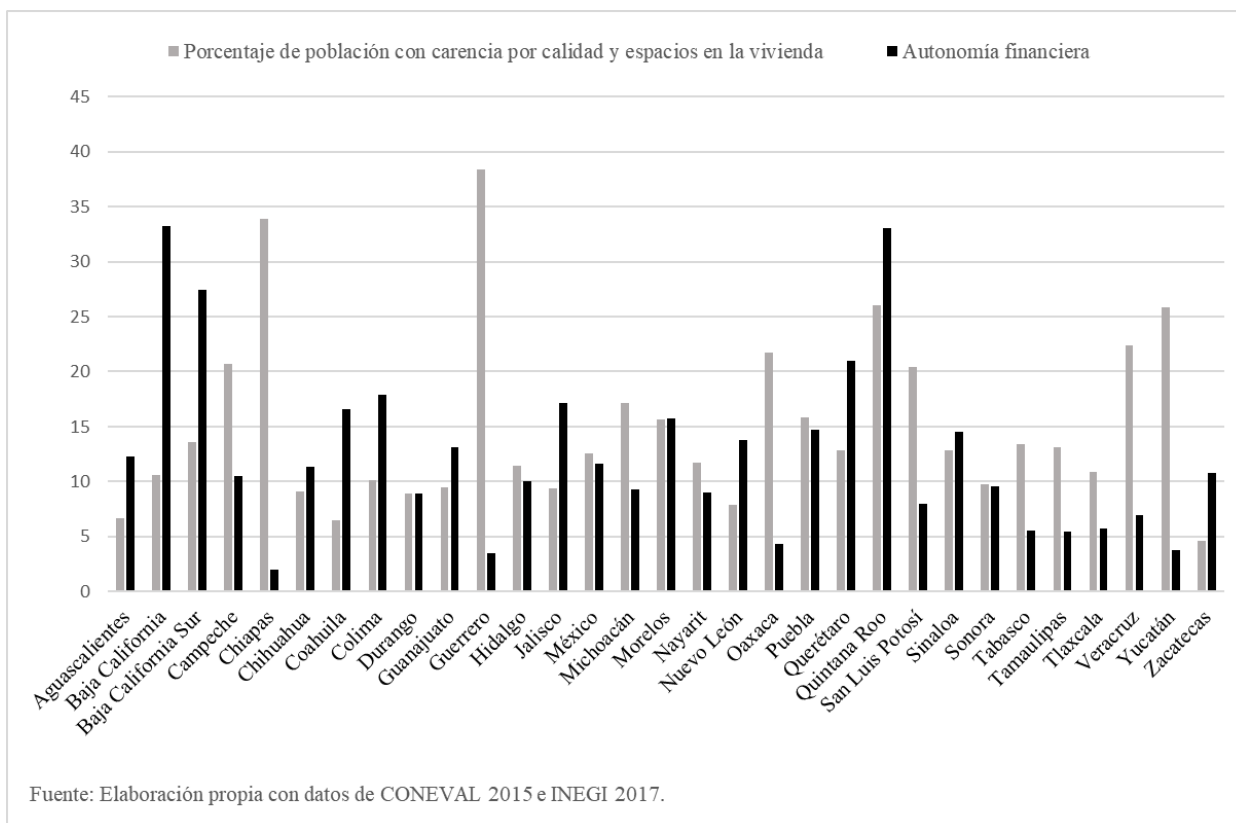
La siguiente variable política es la alineación partidista, es decir, si el presidente municipal pertenece al mismo partido del gobierno federal. El gobierno federal estuvo a cargo del PRI durante los tres años de operación del PAV, de tal forma que esta variable dicotómica reporta si el gobierno municipal también es priista o no. En 2016, el 49% de los municipios analizados tuvieron gobierno alineado con el partido federal; en 2017, el 45%; y en 2018, el 41%. La última variable dentro de los factores políticos es el partido del gobierno estatal para saber si éste influye en la gestión y obtención de los recursos provenientes del gobierno federal. En 2016, diecinueve estados de la república estaban gobernados por el PRI, en 2017 disminuyó a quince y, finalmente, en 2018 solo fueron catorce.

El tercer factor utilizado para explicar el gasto *per cápita* del PAV es la capacidad institucional. Dado que la adscripción al PAV es una decisión del municipio, ésta podría depender de qué tan autónomo en términos financieros es el municipio para decidir gastar los recursos de libre disposición en este programa. La media municipal de autonomía financiera es 9.29% y el coeficiente de variación es mayor a 1, de tal forma que hay municipios con una alta autonomía financiera como Solidaridad en Quintana Roo donde el 76.30% de sus ingresos son propios, en comparación con municipios en Oaxaca, Chiapas y Guerrero donde menos del 1% de sus ingresos son propios.

La autonomía financiera de estos estados tiene una relación inversa con el porcentaje de pobreza (gráfica 2), lo cual permite intuir que el nivel de pobreza impacta en la capacidad de recaudación de los municipios de estos estados, probablemente por la existencia de uso

irregular de los terrenos y, por lo tanto, por la falta de registro de catastro. Esta situación puede implicar que estos municipios no son capaces de implementar políticas como el PAV que requieren de capacidad financiera por parte de estos.

Gráfica 2. Relación entre la carencia por calidad y espacios en la vivienda y la Autonomía Financiera



En la tabla 2, 3 y 4 se presentan las correlaciones entre la variable dependiente y las explicativas (numéricas). La correlación entre el gasto *per cápita* y el porcentaje de población municipal con carencia por calidad y espacios en la vivienda es significativa en los tres años de operación del programa. La magnitud del coeficiente fue muy pequeña en comparación a lo que se esperaba, ya que en un programa focalizado los recursos deberían asignarse a las personas con más necesidad.

La correlación entre *gasto per cápita* y autonomía financiera fue significativa en los tres años con un coeficiente entre -0.11 y -0.18. Esta relación indica que en cada uno de los años analizados, los municipios con mayor autonomía financiera destinaron menos recursos para el PAV. Este resultado difiere con la idea de que un municipio con mayor capacidad fiscal

invertiría más fácilmente en un programa como el PAV, lo cual podría ser explicado por la existencia de programas de vivienda locales que absorben los ingresos propios de los municipios.

Por su parte, la correlación entre el porcentaje de habitantes con carencia por calidad y espacios en la vivienda y la autonomía financiera mantuvieron significancia al 99% de confianza durante los tres años, además de que la magnitud del coeficiente se mantuvo en -0.4. El signo negativo es consistente con lo que se dijo anteriormente: a mayor población con pobreza, menor autonomía financiera. En este sentido, es posible sugerir que la falta de capacidad institucional puede explicar la persistencia de pobreza en municipios de estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas. La correlación entre las demás variables no es significativa.

Tabla 2. Coeficiente de correlación entre variables cuantitativas, 2016

| 2016 | | | |
|---|--|--------|----------------------|
| Gasto <i>per cápita</i> municipal en el PAV | 0.12*** | -0.036 | -0.18*** |
| | Porcentaje de población municipal con carencia por calidad y espacios en la vivienda | -0.041 | -0.42*** |
| | Margen de victoria entre el primer y el segundo lugar en puntos porcentuales | | 0.054* |
| | | | Autonomía financiera |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2015, SNIIV 2018, Institutos Electorales Estatales e INEGI 2017. *p<0.1 ; **p<0.05 ; ***p<0.01

Tabla 3. Coeficiente de correlación entre variables cuantitativas, 2017

2017

| | | | |
|---|--|---------|----------------------|
| Gasto <i>per cápita</i> municipal en el PAV | 0.11*** | -0.0016 | -0.13*** |
| | Porcentaje de población municipal con carencia por calidad y espacios en la vivienda | -0.044 | -0.40*** |
| | Margen de victoria entre el primer y el segundo lugar en puntos porcentuales | | 0.018 |
| | | | Autonomía financiera |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2015, SNIIV 2018, Institutos Electorales Estatales e INEGI 2017. *p<0.1 ; **p<0.05 ; ***p<0.01

Tabla 4. Coeficiente de correlación entre variables cuantitativas, 2018

2018

| | | | |
|---|--|--------|----------------------|
| Gasto <i>per cápita</i> municipal en el PAV | 0.053* | -0.014 | -0.11*** |
| | Porcentaje de población municipal con carencia por calidad y espacios en la vivienda | -0.023 | -0.40*** |
| | Margen de victoria entre el primer y el segundo lugar en puntos porcentuales | | 0.028 |
| | | | Autonomía financiera |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2015, SNIIV 2018, Institutos Electorales Estatales e INEGI 2017. *p<0.1 ; **p<0.05 ; ***p<0.01

El análisis descriptivo de las variables categóricas se realizó mediante pruebas t para probar si las medias en el gasto *per cápita* son estadísticamente diferentes en caso de presencia de ciclo electoral y alineación partidista. En la tabla 5 se presenta el resumen de las pruebas y con un p-value mayor a 0.05 es posible afirmar que no hay diferencias significativas en las medias de gasto *per cápita* para ninguno de los dos escenarios. El incremento del gasto en

presencia de elecciones es del 16% con respecto al escenario en que no las hay, mientras que el incremento cuando hay alineación partidista es del 14% con respecto al caso en que los partidos del gobierno federal y municipal son diferentes.

Tabla 5. Prueba t para diferencia de medias del gasto *per cápita* según presencia de ciclo electoral y alineación partidista

| | | H0: $\mu_1 = \mu_2$ | | |
|-------------------|-----------------------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------|
| <i>Elecciones</i> | <i>Media del gasto per cápita</i> | p-value | Intervalo de confianza (95%) | |
| Sí | 40.44586 | 0.08196 | <i>Inferior</i> | <i>Superior</i> |
| No | 34.79219 | | -12.02 | 0.717 |
| <i>Alineación</i> | <i>Media del gasto per cápita</i> | p-value | Intervalo de confianza (95%) | |
| Sí | 39.67607 | 0.07795 | <i>Inferior</i> | <i>Superior</i> |
| No | 34.60691 | | -10.71 | 0.56 |

Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Electorales Estatales y del SNIIV 2018.

La diferencia de medianas¹ para la variable de partido político del gobierno estatal fue realizada con la prueba (no paramétrica) Kruskal-Wallis, la cual dio por resultado un p-value menor 0.05. La hipótesis nula fue rechazada y es posible afirmar que hay diferencias estadísticamente significativas entre las medianas del gasto *per cápita* entre los estados gobernados por los diferentes partidos políticos. Posteriormente, se realizó una comparación post-hoc con un test Mann-Whitney-Wilcoxon para conocer entre qué par de grupos existe tal diferencia: el resultado fue que hay diferencias significativas con un 95% de confianza entre los municipios con un gobierno estatal independiente y todos los demás partidos políticos, además entre los que están gobernados por el PRD y el PVEM.

¹ La diferencia de las medianas permite conocer si k muestras independientes provienen de la misma población con la misma mediana. En este caso se quiere saber si el conjunto de observaciones del gasto municipal *per cápita* pertenecientes a los diferentes partidos políticos de los gobiernos estatales tienen medianas estadísticamente diferentes.

Tabla 6. Diferencia de medianas del gasto *per cápita* según partido político del gobierno estatal

| <i>Partido del gobierno estatal</i> | <i>Media del gasto per cápita</i> | <i>Prueba de Kruskal-Wallis</i> |
|-------------------------------------|-----------------------------------|---|
| Independiente | 17.4086 | H0: Me ₁ = Me ₂ = Me ₃ = Me ₄ = Me ₅ |
| PAN | 34.34305 | |
| PRD | 40.68044 | Chi cuadrada = 52.998 |
| PRI | 38.60619 | p-value = 8.53e-11 |
| PVEM | 33.20172 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Electorales Estatales y del SNIIV 2018.

Tabla 7. Comparación post-hoc con test Mann-Whitney-Wilcoxon

| | Independiente | PAN | PRD | PRI |
|------|---------------|---------|---------|---------|
| PAN | 1.40E-08 | - | - | - |
| PRD | 2.60E-12 | 0.00729 | - | - |
| PRI | 1.30E-07 | 1.00000 | 0.00088 | - |
| PVEM | 7.70E-08 | 1.00000 | 1.00000 | 1.00000 |

Método de corrección de p-value: holm

Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Electorales Estatales y del SNIIV 2018.

Con base en la estadística descriptiva se propone la estimación de modelos econométricos con el método de mínimos cuadrados ordinarios para cada uno de los años en que operó el programa (2016, 2017 y 2018) con la finalidad de conocer cuál de los factores analizados (pobreza, políticos o de capacidad) es significativo en la distribución municipal de los recursos del PAV. La aportación de estos modelos radica en el análisis del cambio en el gasto *per cápita* del en municipios con las mismas características de pobreza cuando se controla con variables políticas y de capacidad institucional.

Modelos econométricos

Los modelos realizados están expuestos en la Tabla 3 y tienen como unidad de análisis tanto a los municipios que formaron parte del PAV, como a los que no lo hicieron. En 2016, el modelo que mejor se ajustó con base en el método de regresión paso a paso (*Stepwise*

Regression) fue el que considera las variables porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda con un nivel de significancia del 99% de confianza; autonomía financiera con 99% de confianza y presencia de ciclo electoral con 99% de confianza. La variable que reporta el partido político del gobierno federal fue relevante para el modelo y los partidos estadísticamente significativos fueron el PRD y el PVEM.

Estos resultados sugieren que durante 2016, año en que comenzó a operar el PAV, la concentración de pobreza tomó un papel relevante en la distribución de recursos del programa. A mayor población con carencia sí correspondió una mayor concentración de gasto, aunque el estimador solo indica que por cada punto porcentual adicional en el porcentaje de pobreza, el gasto municipal del programa solo aumenta \$0.589 pesos. Por su parte, el indicador de autonomía financiera fue estadísticamente significativa, pero con signo negativo, lo cual puede significar que aquellos municipios que con mayores ingresos propios decidieron invertir en sus propios programas de vivienda o bien, que este indicador no es el más indicado para medir la capacidad institucional. El estimador para esta variable indica que por cada punto porcentual adicional en los ingresos propios de los municipios, éstos disminuyen su gasto en \$1.61 pesos.

En cuanto a las variables políticas, la presencia de elecciones implicó que el gasto municipal del programa aumentó \$20.47 con respecto a la media que es \$36.89, es decir, el ciclo electoral incrementa en más del 50% el gasto en el programa. Por su parte, en Michoacán, Morelos y Tabasco que estaban gobernados por el PRD, el gasto aumentó en \$25.31, mientras que en Chiapas que estaba gobernado por el PVEM, el gasto se redujo en \$13.95, ambos con respecto al del PRI que fue de \$33.67.

En 2017 se siguió el mismo método de selección de variables y permaneció el porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda, autonomía financiera y presencia de ciclo electoral, todas ellas significativas al 99% de confianza. La gubernatura por parte del PVEM también fue significativa al 95% de confianza.

De la misma forma que en 2016, la concentración de la carencia implicó mayor gasto por parte de los municipios, pero éste solo aumento en \$0.395 por cada punto porcentual adicional en la carencia. Asimismo, la variable de autonomía financiera continuó teniendo

una relación inversa con el gasto con un estimado de \$0.684 pesos menos por cada punto porcentual adicional en ingresos propios.

No obstante, la presencia de elecciones locales en este año en Veracruz, Coahuila y Nayarit implicó que el gasto en el PAV disminuyera en aproximadamente 50%. Este resultado contrastante con el del año anterior puede tener dos interpretaciones: primero, de los tres estados que estuvieron en jornada electoral, Veracruz cuenta con 195 de los 251 municipios analizados y es el único que tenía un gobierno panista, en comparación con los otros dos que eran priístas. Este resultado puede interpretarse como un castigo para Veracruz, el cual no está alineado con el gobierno federal. Y segundo, el escándalo de corrupción en el año anterior del exgobernador Javier Duarte pudo haber implicado una disminución en el flujo de dinero del gobierno federal a los municipios veracruzanos. En cuanto al partido político del estado, el PVEM continuó siendo significativo con una disminución en el gasto de los municipios bajo su gobierno de \$17.91.

Por último, el modelo que mejor se ajustó para el año 2018 solo considera la variable autonomía financiera conservando el signo negativo. La variable de pobreza y las políticas no fueron significativas y el método de regresión paso a paso sugiere que éstas no aportan información relevante para la explicación de la distribución del gasto *per cápita* municipal del PAV. Este resultado no era el esperado ya el esquema de focalización del programa debería mantener significativa la variable de pobreza. Por otro lado, cabe destacar que ninguna de las variables políticas resultó significativa a pesar de que en 2018 hubo elecciones federales y locales en veinticuatro estados de la república, posiblemente por el aumento de vigilancia en el gasto de los partidos. Este resultado es positivo ya que ni el PAV, ni ningún otro programa, deberían responder a intereses electorales.

Por último, el modelo de 2016 solo explica el 5.3% de la variabilidad del gasto *per cápita* municipal; el de 2017, el 3.4%; y el de 2018, solo el 1.2%. Esta disminución en la bondad de ajuste sugiere que otras variables que no fueron tomadas en cuenta en este análisis podrían ayudar a explicar la distribución del gasto del PAV.

Tabla 8. Resultados de las estimaciones por el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios para explicar el gasto *per cápita* municipal del programa Apoyo a la Vivienda en 2016, 2017 y 2018

| Variable dependiente | <i>Gasto per cápita municipal</i> | | |
|---|-----------------------------------|--------------------|---------------------|
| | 2016 | 2017 | 2018 |
| Porcentaje de población con carencia | 0.589*** | 0.395*** | |
| | -0.171 | -0.136 | |
| Autonomía financiera | -1.161*** | -0.684*** | -1.472*** |
| | -0.209 | -0.169 | -0.348 |
| Ciclo electoral | 20.474*** | -16.510*** | |
| | -4.573 | -5.003 | |
| PAN | -4.362 | -3.121 | |
| | -5.583 | -4.174 | |
| PVEM | -13.956* | -17.908** | |
| | -8.286 | -7.673 | |
| PRD | 25.315*** | -5.787 | |
| | -6.658 | -5.433 | |
| Independiente | -2.346 | -14.373 | |
| | -11.276 | -9.1 | |
| Constante | 33.675*** | 32.823*** | 57.468*** |
| | -5.029 | -3.777 | -4.842 |
| Observaciones | 1750 | 1652 | 1476 |
| R2 | 0.053 | 0.034 | 0.012 |
| Adjusted R2 | 0.049 | 0.03 | 0.011 |
| Residual Std. Error | 77.533 (df = 1742) | 62.710 (df = 1644) | 133.728 (df = 1474) |
| | 13.961*** (df = 7; | 8.337*** (df = 7; | 17.905*** (df = 1; |
| F Statistic | 1742) | 1644) | 1474) |

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL 2015, SNIIV 2018, Institutos Electorales Estatales e INEGI 2017. *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Discusión y conclusiones

Esta tesina tuvo como propósito probar si la distribución de recursos del PAV en efecto responde a los niveles de carencia o si otros factores están sesgando su distribución. El método de análisis utilizado fue el planteamiento de modelos econométricos para cada año de operación del PAV para evaluar el peso de la variable pobreza debido al esquema focalizado del programa, el de la capacidad institucional local debido a que los municipios son los encargados de gestionar la focalización del programa y, finalmente, el de la política para explorar si los programas sociales aún siguen siendo usados como herramientas para obtener ventajas electorales. La conclusión general es que a pesar de las reglas existentes para asignar los recursos a aquellos que más lo necesitan, el gasto del PAV tienen sesgos políticos y de capacidades institucional que limitan el cumplimiento de sus objetivos.

Los hallazgos principales de esta tesina son tres: el primero es que un mayor porcentaje de pobreza implicó mayor gasto *per cápita* durante la operación del programa en 2016 y 2017, no así para 2018. Este resultado no era el esperado, pues el PAV, como muchos otros que integran la política social de este país, está diseñado bajo un esquema de focalización que tiene por objetivo hacer llegar los recursos públicos a aquellos hogares que más lo necesitan. Las consecuencias de no implementar la focalización de los programas a cabalidad no solo se reducen al uso ineficiente de los recursos públicos, sino que se extienden al terreno social y de la justicia al no tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

El segundo hallazgo es el papel que toma la capacidad institucional que los gobiernos locales tienen para operar programas sociales focalizados. Como se ha discutido en la literatura, el desempeño de los métodos de focalización no solo depende de su buen diseño plasmado en las Reglas de Operación, sino de problemas de implementación que en esta tesis fueron abordados mediante la autonomía financiera de los municipios para invertir en un programa federal como el PAV. Debido a que los montos de las aportaciones federales estaban condicionados al desembolso realizado por los gobiernos locales se esperaba que, a mayor autonomía financiera, el gasto para combatir la carencia por calidad y espacios en la vivienda también fuera mayor. Los resultados reportaron que, si bien la relación entre gasto y autonomía financiera fue significativa, ésta no fue positiva, sino negativa. Es decir, a mayor

autonomía fiscal venía una disminución en el gasto *per cápita* municipal en el PAV controlando por el porcentaje de carencia.

La interpretación de este hallazgo puede ser que los municipios con mayor autonomía financiera prefieren no invertir en programas federales y hacerlos más en los propios. Por otro lado, también se consideró que este indicador no fuera el más indicado para medir la capacidad institucional a nivel local. En caso de que esta última interpretación fuera cierta y que este análisis estuviera limitado por la elección de esta variable, es necesario indagar aún más en las posibles formas de medir esta dimensión, ya que es un hecho que el proceso de descentralización ha devenido en el desarrollo de municipios o muy ricos o muy pobres. Los retos impuestos en lo que respecta a la implementación de programas sociales son especialmente difíciles para aquellos municipios con una alta concentración de pobreza.

El tercer hallazgo versa sobre el factor político en la distribución de recursos del PAV. La variable que determina la presencia de ciclo político fue significativa en 2016 y 2017 controlando por el nivel de carencia, de modo que los gobiernos en turno invirtieron más en este programa para intentar obtener ventajas electorales para su partido. Este resultado da cuenta que los programas sociales continúan siendo utilizados por los gobernantes como instrumentos para incrementar las posibilidades de permanencia del partido en el poder.

La variable del partido del gobierno estatal fue significativo y negativo en 2016 y 2017 para el PVEM con un estimado de reducción de casi la mitad con respecto al PRI, mientras que para el PRD fue significativo y positivo en 2016 con un aumento en el gasto de casi 70% en relación al promedio del PRI. Estos resultados son desalentadores, pues mientras unos partidos gastan demasiado durante la temporada electoral, otros como el PVEM que gobierna el estado con el mayor porcentaje de población con carencia por calidad y espacios en la vivienda (Chiapas) disminuyen su gasto. La implicación para la política social de estas conductas oportunistas por parte de los políticos es que los más afectados son aquellos para quienes, de hecho, se había diseñado el programa: los hogares que viven en pobreza. El desplazamiento del fin de la reducción de las carencias hacia uno de corte electoral termina por perpetuar los índices de pobreza y por mermar la confianza en las instituciones pública.

Bibliografía

- Abal, Juan y Horacio Cao. 2012. *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Adato, Michelle. (2004). “Programas de transferencias monetarias condicionadas: Beneficios y costos sociales”. En *La pobreza en México y el mundo. Realidades y Desafíos*, editado por Julio Boltvinik y Araceli Damián, 348-363. México: Siglo XXI.
- Alderman, Harold y Kathy Lindert. 1998. “The potencial and limitations of self-targeted food subsidies”. *The World Bank Research Observer* 13, no. 2 (agosto): 213-229.
- Alesina, Alberto, Nouriel Roubini, and Gerald D. Cohen. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Alonso, Guillermo. 2001. *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. Documentos de trabajo*. Buenos Aires: UNSAM.
- Auditoría Superior de la Federación [ASF]. 2012. *Evaluación número 1164 "Política Pública de Vivienda"*. (México: ASF).
- Banco Mundial. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Bojorquez, Ana, Mary Manzano y Lucio Uc. 2015. “Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México”. *Investigaciones Regionales* 31, (enero-junio): 101-118.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián. 2004. *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XXI.
- Bonet, Jaime y Vicente Fretes. 2013. “Expanding local revenues for promoting local development”. *Urban Public Economics Review*, no. 19 (julio-diciembre): 64-87.
- Brawermann, Jossette y Alberto Minujin. 1991. “Focalización; fábula o herramienta”. Buenos Aires: UNICEF Argentina.

- Bruhn, Kathleen. 1996. "Social Spending and Political Support. The "Lessons" of the National Solidarity Program in Mexico". *Comparative Politics* 28, no. 2 (enero): 151-177.
- Cabrero, Enrique. 2000. "Los dilemas de la descentralización en México". *Organizações & Sociedade* 7, no. 19 (Agosto-Septiembre): 123-141.
<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v7n19/09.pdf>
- Cabrero, Enrique. 2004. "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?". *Gestión y Política Pública* 13, no. 3 (segundo semestre): 753-784.
- Cabrero, Enrique y David Arellano. 2014. *Los gobiernos municipales a debate: Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. México: CIDE.
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera. 2001. *Fiscal Decentralization and Institutional Constrains. Paradoxes of the Mexican Case. Documento de trabajo*. México: CIDE.
- Cabrero, Enrique, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega. 1997. "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias federales y capacidades estatales". *Gestión y Política Pública* 6, no. 2 (segundo semestre): 329-387.
- Cárdenas, Mauricio. 2010. "State Capacity in Latin America". *Economía* 10, no. 2 (primavera): 1-45.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott. 2004a. "Targeting Outcomes Redux". *The World Bank Research Observer* 19, no. 1 (primavera): 61-85.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott. 2004b. *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. Washington, D.C.: World Bank.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2015. "Pobreza a nivel municipio 2010-2015". Acceso el 04 de febrero de 2018.
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2018. *Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda digna y decorosa 2018*. México: CONEVAL.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2016. *Ficha de monitoreo 2015-2016. Programa Apoyo a la Vivienda*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2016. *Ficha de monitoreo 2016-2017. Programa Apoyo a la Vivienda*. México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. 2016. *Ficha de monitoreo 2017-2018. Programa Apoyo a la Vivienda*. México: CONEVAL.
- Cordera, Rolando. 2007. "Mercado y equidad: de la política de Estado a la política social". En *La política social en México: tendencias y perspectivas*, editado por Rolando Cordera y Carlos Cabrera, 25-65. México: UNAM-Facultad de Economía.
- Cornia, Giovanni y Frances Stewart. 2003. "Subsidios alimentarios: dos errores de focalización". *Comercio Exterior* 53, no. 5 (junio): 563-573.
- Cox, Gary y Methew McCubins. 1986. "Electoral Politics as a Redistributive Game". *The Journal of Politics* 48, no. 2 (mayo): 370-389.
- De la Cruz, Rafael, Caroline Pöschl y Carlos Pineda. (2010). *La alternativa local. Descentralización y descentralización*. Washington, D.C.: BID.
- Dion, Michelle. 2000. "La economía política del gasto social: el Programa de Solidaridad de México, 1988-1994". *Estudios Sociológicos* 18, no. 53 (mayo-agosto): 329-362.
- Evans, Peter y James Rauch. 1999. Bureaucracy and growth: a cross national analysis of effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Association*, 65, no. 5 (octubre): 748-765.
- Geddes, Barbara. 1990. Building state autonomy in Brazil. 1930, 1964. *Comparative Politics* 22, no. 2 (enero): 217-235.
- Goodin, Robert y Julian Le Grand. 1987. *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. Londres: Allen&Unwin.
- Grindle, Merilee. 1997. "The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions". En *Getting good government. Capacity building in the public*

- sectors of developing countries*, editado por Merilee Grindle, 3-30. Boston: Harvard University Press.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Policies in Latin America. From platitudes to practice*. Washington, D.C.: World Bank.
- Flamand, Laura, Sárah Martínez Pellégrini y Alberto Hernández. 2007. *Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb)*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Fleck, Robert. 1999. "Electoral Incentives, Public Policy and the New Deal Realignment." *Southern Economic Journal* 65, no. 3 (enero): 377-404.
- Harbers, Imke. 2015. "Taxation and the unequal reach of the State: mapping State Capacity in Ecuador". *Governance* 28, no. 3 (julio): 373-391.
- Hernández, Daniel, Mónica Orozco y Sirenia Vázquez. 2008. "Métodos de focalización en la política social en México". *Economía Mexicana* 16, no. 1 (enero): 101-128.
- Huber, Evelyne y Michelle Dion. 2002. "Revolution or contribution? Rational Choice approaches in the study of Latin American Politics". *Latin American Politics and Society* 44, no. 3 (otoño): 1-28.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]. 2015. "Encuesta Intercensal 2015". Acceso el 14 de marzo de 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]. 2017. "Finanza públicas estatales y municipales". Acceso el 14 de marzo de 2018. <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>
- Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal [INAFED]. 2005. "Indicadores municipales". Acceso el 14 de marzo de 2018. http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Indicadores_Municipales
- Korpi, Walter y Joakim Palme. 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries". *American Sociological Review* 63, no. 5 (Octubre): 661-687.

- Letini, Mercedes y Delta Palero. 1997. "El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional". *Revista INVI*. 12, no. 31 (Agosto): 23-32. <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/220/742>
- Levitt, Steven y James Snyder. 1997. "The Impact of Federal Spending on House Election Outcomes". *The Journal of Political Economy* 105, no. 1 (febrero): 30-53.
- Lindbeck, Assar y Jörgen Weibull. 1987. "Balanced budget redistributions as the outcome of political competition". *Public Choice* 52 (3): 273-297.
- López, Jorge de Dios y David Gómez Álvarez. 2010. "Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad". En *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, editado por David Gómez Álvarez, 209-278. México: PNUD-Porrúa-Universidad de Guadalajara.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros y Federico Estéve. 2007. "Clientelism and portfolio diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico". En *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, editado por Herbert Kitschelt, 182-205. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez, Carlos y Alicia Ziccardi. 2000. "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales". En *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, editado por Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, 703-738. México: Porrúa.
- Medrano, Anahely y Heidi Smith. 2017. "Inversión estatal en programas sociales a tres décadas de la descentralización y la reforma social en México". *Gestión y Política Pública* 26, spe: 157-189.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon. 1994. "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales". *Estudios Sociológicos* 12, no. 34 (enero-abril): 155-181.
- Moreno, Carlos. 2007. "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México". *Revista de Ciencia Política* 27(2): 131-153.

- Munck, Gerardo y Jay Verkullen. 2002. "Conceptualizing and measuring democracy: evaluating alternative indices". *Comparative Political Studies* 1, no. 35 (febrero): 5-34.
- Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ONU]. 2010. "El derecho a una vivienda adecuada". *Derechos humanos*. 21 (1): 1-56.
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf
- Nordhaus, William. 1975. "The political bussiness cycle". *The Review of Economic Studies* 42, no. 2 (abril): 169-190.
- Ocampo, José. 2008. "Las concepciones de la polítca social: universalismo versus focalización". *Nueva Sociedad*, no. 215 (mayo-junio): 36-60.
- O'Donnell, Guillermo. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* 128 (noviembre-diciembre): 62-87.
- Orozco, Mónica y Cecilia Hubert. 2005. "La focalización en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de México. *Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, no. 0531 (junio): 1-32.
- Oszlak, Oscar. 1980. "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES* 3(2): 1-38.
- Pérez, Gabriela. 2006. "Policy making and electoral politics: three essays on the political determinants of social welfare spending in Mexico 1988-2003". PhD Dissertation, Universidad de Chicago.
- Peña, José Antonio. 2004. "La economía política del gasto social en México: el caso del programa del desarrollo humano Oportunidades ". Tesis de maestría, CIDE.
- Piña, Gabriel y Nancy. 2017. *Local Government Effectiveness: Assessing the Role of Administrative Capacity. Documento de trabajo*. Indiana: Indiana University.
- "Programa Nacional de Vivienda 2008-2012: Hacia un Desarrollo Habitacional Sustentable". *Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2008). Tomo 663, Núm. 21.
- "Programa Nacional de Vivienda 2014-2018". *Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2014). Tomo 727, Núm. 24.

- Raczynski, Dagmar 1995. "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena". En *Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático*, editado por Joaquín Vial, Dagmar Raczynski y Crisóstomo Pizarro, 217-155. Santiago: CIEPLAN.
- "Reglas de Operación del Programa de Vivienda Digna, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes". *Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2014). Tomo 735, Núm. 25.
- "Reglas de Operación del Programa de Vivienda Rural, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes". *Diario Oficial de la Federación* (29 de diciembre de 2014). Tomo 735, Núm. 24.
- "Reglas de Operación del Programa Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2016, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares". *Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2015). Tomo 747, Núm. 24.
- "Reglas de Operación del Programa Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2017". *Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2016). Tomo 759, Núm. 22.
- "Reglas de Operación del Programa Apoyo a la Vivienda para el ejercicio fiscal 2018". *Diario Oficial de la Federación* (30 de diciembre de 2017). Tomo 771, Núm. 25.
- Repetto, Fabián. 2004. *Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Documento de trabajo*. Nueva York: INDES.
- Rocha, Alina. 2001. "Do Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresa, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration". *Journal of Latin American Studies* 33, no. 3 (agosto): 513-538.
- Rogoff, Kenneth. 1990. "Equilibrium Political Budget Cycles." *The American Economic Review* 80, no. 1 (marzo): 21-36.
- Sen, Amartya. 2003. "La economía política de la focalización". *Comercio Exterior* 53, no. 5 (junio): 555-562.

- Sikkink, Kathryn y Leandro Wolfson. 1993. “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Desarrollo Económico* 32, no. 128 (enero-marzo): 543-574.
- Sidoti, Chris. 1996. “Housing as a human right”. Ponencia presentada en la National Conference on Homelessness, Sydney, 4 de Septiembre.
- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda [SNIIV]. 2018. “Subsidios FONHAPO al 31 de diciembre de 2018”. Acceso el 04 de febrero de 2019. <http://sniiv.conavi.gob.mx:9000/cubo/fonhapo.aspx>
- Skocpol, Theda. 1991. “Targeting within Universalism: politically viable policies to combat poverty”. En *The Urban Underclass*. Washington, editado por Christopher Jencks, 411-436. D.C.: The Brookings Institution.
- Sojo, Ana. 1990. “Naturaleza y selectividad de la política social”. *Revista de la CEPAL*. No. 41 (Agosto): 183-2000. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11784/041183199_es.pdf
- Plataforma Preventiva de la Secretaría de Desarrollo Social. 2018. “Programa Apoyo a la Vivienda S-274”. Acceso el 16 de febrero de 2019. <http://www.plataformapreventiva.gob.mx/descarga>
- Tilly, Charles. 1992. *Coerción, capital y los Estados europeos, 990, 1990*. Madrid: Alianza Editorial.
- Transparencia Mexicana. 2017. *Medición multidimensional de capacidad institucional a nivel municipal que fomente la adaptación al cambio climático. Informe final*. México: PNUD-INECC.
- Van Lancker, Wim y Natasha van Mechelen. 2015. “Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries”. *Social Science Research* 50, (Marzo): 60-75.
- Van de Walle, Dominique. 1998. “Targeting Revisited”. *The World Bank Research Observer* 13, no.2 (agosto): 231-248.

Weaver, Kent y Bert Rockman. 2015. "Examinando los efectos de las instituciones". *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, editado por Banco de Desarrollo de América Latina, 357-407. Argentina: CAF.

Ziblatt, Daniel. 2008. "Why some cities provide more public goods than others: a subnational comparison of the provision of public goods in german cities in 1912". *Studies in Comparative International Development* 43, (diciembre): 273-289.