

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



¿QUIÉNES SON LAS BENEFICIARIARIAS?

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES PARA APOYAR A  
MADRES TRABAJADORAS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

HILDA LETICIA MELGOZA HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. FRANCISCO JAVIER APARICIO CASTILLO

CIUDAD DE MÉXICO

NOVIEMBRE, 2016

## **Agradecimientos**

Quiero agradecerle a mi papá y a mi mamá por ser mi ejemplo a seguir. Sin su amor y apoyo no lo hubiera logrado. Gracias pa por haberme enseñado a ser disciplinada y a dar lo mejor de mí. A ti ma por enseñarme a tener pasión por lo que hago, apoyarme incondicionalmente y tratar de hacer que fueran agradables las largas noches de trabajo. A mis hermas Pau e Isa por alentarme a seguir mis sueños y darme ánimos cuando más los necesitaba. A mi novio Miguel Ángel por todo el apoyo y cariño que me dio durante este proceso. A mis amigas Ximena, Itzel, Daniela, Constanza y Bárbara por estar conmigo siempre.

Además, agradezco el apoyo, dedicación y paciencia de mi asesor el Dr. Javier Aparicio y de la Dra. Allyson Benton por guiarme durante todo el proceso. En especial, agradezco al Dr. Aparicio por alentarme a que mi tesina estuviera relacionada con el enfoque de género. Su compromiso ejemplar ha sido inspirador y constituye un modelo profesional. Asimismo, agradezco a la Dra. Benton por haberme permitido utilizar su base de datos. También quiero agradecerle a la Mtra. Céline González por haberme ayudado a delimitar mi tema, así como por sus comentarios y retroalimentación.

Esta tesina es el resultado de mucho trabajo y esfuerzo que no hubiera sido posible sin ustedes. Gracias por tanto.

## Índice

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Resumen ejecutivo.....                                                              | iv        |
| Lista de acrónimos.....                                                             | v         |
| Introducción.....                                                                   | 1         |
| El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras.....          | 5         |
| Revisión de literatura.....                                                         | 9         |
| <i>Evidencia de que los programas sociales siguen las reglas de operación .....</i> | <i>10</i> |
| <i>Evidencia de sesgo político-electoral en los programas sociales .....</i>        | <i>11</i> |
| Diseño de investigación.....                                                        | 13        |
| <i>Hipótesis.....</i>                                                               | <i>13</i> |
| <i>Metodología .....</i>                                                            | <i>15</i> |
| Resultados.....                                                                     | 19        |
| Discusión .....                                                                     | 30        |
| Conclusiones.....                                                                   | 34        |
| Referencias .....                                                                   | 36        |
| Anexos .....                                                                        | 39        |
| <i>Anexo 1 .....</i>                                                                | <i>39</i> |
| <i>Anexo 2 .....</i>                                                                | <i>40</i> |

## Índice de tablas y figuras

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Resumen estadístico de las variables.....                                                                                  | 18 |
| Tabla 2. Determinantes sociodemográficos y efecto del gobierno estatal y municipal en la participación en el PEI.....               | 20 |
| Figura 1. Participación en el PEI con base en la PEA.....                                                                           | 21 |
| Figura 2. Participación en el PEI con base en el promedio de hijos.....                                                             | 22 |
| Figura 3. Participación en el PEI con base en el IDH.....                                                                           | 23 |
| Figura 4. Efecto de gobierno unificado en la participación en el PEI.....                                                           | 25 |
| Tabla 3. Determinantes sociodemográficos y efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias.....                           | 26 |
| Figura 5. Efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiaras del PEI.....                                                     | 28 |
| Tabla 4. Variables utilizadas en el análisis.....                                                                                   | 39 |
| Tabla 5. Determinantes sociodemográficos y efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias y participación en el PEI..... | 40 |

## **Resumen ejecutivo**

Uno de los programas más importantes que estableció el gobierno mexicano en el 2007 fue el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI). La pregunta que responde esta tesina es ¿cuál es la lógica que explica la distribución de las beneficiarias de las estancias infantiles que pertenecen al PEI? El objetivo de este documento es analizar si el PEI tiene una cobertura que responde a las características de la población objetivo o si la cobertura se explica por un criterio político. Esta tesina concluye que la existencia de un gobierno unificado sí impacta la probabilidad de participar en el PEI, así como la tasa de beneficiarias del programa. Hay un sesgo político que aumenta la probabilidad de participar en el PEI para los municipios que tienen un gobierno unificado del PRI o del PAN. La tasa de beneficiarias es mayor en los municipios que tienen un gobierno unificado del PRI y es menor en los municipios que tienen un gobierno unificado del PAN o del PRD. Por lo tanto, se concluye que el PEI no está contribuyendo de manera eficiente a mejorar las oportunidades de acceder o permanecer en el mercado laboral de las madres que sufren pobreza, ni contribuye como debería a eliminar el rezago que enfrentan las madres con hijos que tienen hijos pequeños.

## **Lista de acrónimos**

|                 |                                                                            |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>CNCH</b>     | Cruzada Nacional Contra el Hambre                                          |
| <b>CONEVAL</b>  | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social         |
| <b>DIF</b>      | Desarrollo Integral de la Familia                                          |
| <b>DOF</b>      | Diario Oficial de la Federación                                            |
| <b>ENADIS</b>   | Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México                        |
| <b>IDH</b>      | Índice de desarrollo humano                                                |
| <b>IMSS</b>     | Instituto Mexicano del Seguro Social                                       |
| <b>INEGI</b>    | Instituto Nacional de Estadística y Geografía                              |
| <b>ISSSTE</b>   | Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado |
| <b>OCDE</b>     | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico                 |
| <b>PAN</b>      | Partido Acción Nacional                                                    |
| <b>PBE</b>      | Programa de Blindaje Electoral                                             |
| <b>PEA</b>      | Población económicamente activa                                            |
| <b>PEI</b>      | Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras         |
| <b>PND</b>      | Plan Nacional de Desarrollo                                                |
| <b>PRI</b>      | Partido Revolucionario Institucional                                       |
| <b>PRD</b>      | Partido de la Revolución Democrática                                       |
| <b>PRONASOL</b> | Programa Nacional de Solidaridad                                           |
| <b>SEDESOL</b>  | Secretaría de Desarrollo Social                                            |
| <b>SIMBAD</b>   | Sistema Municipal de Base de Datos                                         |

## **Introducción**

Las mujeres son un sector vulnerable de la sociedad, y esto sucede especialmente en México. La tasa de participación laboral femenina en México se encuentra en el penúltimo lugar de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); 48% de la población de mujeres económicamente activas pertenecen al mercado laboral, cuando el promedio de los países miembros de la OCDE es de 62% (OCDE, 2015). De la población económicamente activa, el 51% de las mujeres en México percibe ingresos, mientras que el 81% de los hombres percibe ingresos (ENADIS, 2012). Las mujeres también enfrentan mayores dificultades para tener acceso a servicios de salud y educativos (UNWOMEN, 2015). Dadas estas cifras, no es sorprendente que haya 2.5 millones más de mujeres que sufren pobreza en relación con los hombres (INMUJERES, 2013). Es precisamente su pobreza relativa la que causa un incremento en la probabilidad de sufrir discriminación sistemática (INMUJERES, 2013), así como su falta de poder económico, la cual fomenta la desigualdad de género que lleva a la subordinación de la mujer al hombre y con ello promueve la violencia hacia las mujeres (UNWOMEN, 2015).

El gobierno mexicano está consciente de los problemas que enfrentan las mujeres mexicanas. Por tal motivo, una de las tres estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 es la perspectiva de género que implica que todos los programas de las dependencias de gobierno deben considerar la perspectiva de género para erradicar la discriminación que sufren las mujeres en todos los ámbitos (PND 2013-2018). Algunos ejemplos de programas que contribuyen a que las mujeres que sufren mayor marginación disminuyan su condición de vulnerabilidad son el Programa de Mujeres Emprendedoras y Empresarias, Programa Proequidad, la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación, así como el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (INMUJERES, 2016).

Algunas de los motivos que impiden que las mujeres ingresen al mercado laboral en la misma proporción que los hombres son el embarazo, la maternidad y la falta de responsabilidad compartida entre hombres y mujeres del cuidado de los hijos. De hecho, el subempleo sistemático de las mujeres en un país no sólo repercute negativamente en la mayor

incidencia de la pobreza en las mujeres, sino que también afecta el desarrollo económico y el bienestar de la familia, en especial el de las niñas y los niños (Rawat, 2014).

Por estas razones, uno de los programas más importantes que estableció el gobierno mexicano es el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI). El PEI surgió en el 2007 ante la falta de servicios públicos de cuidado de infantes y la incapacidad de las madres de pagar por estos servicios (SEDESOL, 2015). Existen dos modalidades de este programa. La primer modalidad es el apoyo a madres trabajadoras y padres solos<sup>1</sup> y la segunda es el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil (DOF, 29-12-2014). Esta tesina se enfoca en la población objetivo que pertenece a la primera modalidad: las mujeres que tienen hijos pequeños y buscan insertarse o permanecer en el mercado laboral o continuar con sus estudios para evitar caer en un estado de pobreza.

A pesar de que las estancias infantiles fueron diseñadas para contribuir al empoderamiento de las mujeres al darles mayor autonomía y mayor autoridad dentro de las familias y la sociedad (Gerhard, 2009), la efectividad de este programa reside en cómo se distribuye el presupuesto. El presupuesto para el PEI se otorga a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a nivel federal y se redistribuye entre las Secretarías de Desarrollo Social a nivel estatal. La redistribución del presupuesto se hace con base en una proyección del número de niñas y niños que ya se encuentran dentro del programa complementado por una proyección del número de niños a atender, con base en la población objetivo y el incremento esperado en la cobertura respecto al año anterior.

Autores que estudian los programas sociales en México, como Baqueiro (2013) y De la O (2013) y Márquez (2013), aseguran que la cobertura de los programas es efectiva porque no sólo beneficia a la población objetivo, sino que también enriquecen la democracia. No obstante, en México no todos los programas de asistencia social tienen una cobertura que se apega a las Reglas de Operación. Existe evidencia de que el gasto en programas de asistencia social en México se asigna con base en criterios políticos en lugar de asignarse con base en los factores que determinan a la población objetivo del programa. Autores como Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007) y Tapia y Gatica (2014), Fox y Haight (2009), Aparicio y Meseguer (2009), Simpser, et al. (2015) y Azuara (2013) muestran que el gasto público en programas sociales se debe a que el gobierno busca crear redes de apoyo político entre los ciudadanos

---

<sup>1</sup> A pesar de que el PEI también está dirigido a padres solos, este documento no considera a los padres solos



beneficiados que asocian los beneficios brindados por el programa al gobierno en turno. Por lo tanto, la lógica que explica el establecimiento de los programas sociales en determinados municipios no necesariamente responde a las necesidades de la población.

¿Cuál es la lógica que explica la distribución de las beneficiarias de las estancias infantiles que pertenecen al PEI? El objetivo de este documento es analizar si el PEI tiene una cobertura que responde a las características de la población objetivo o si la cobertura se explica por un criterio político. Es decir, si la presencia del PEI se encuentra en los municipios en donde las necesidades de las mujeres pertenecen a la población objetivo o si existe en los municipios por razones políticas. Si el PEI está llegando a su población objetivo, entonces la mayor cantidad de beneficiarias se encuentra en los municipios donde hay mayor pobreza y una mayor cantidad de mujeres con hijos pequeños, por lo que funciona con base en la oferta y la demanda.

En contraste, se esperaría que en los municipios en los que gobierna el mismo partido que gobierna a nivel estatal exista un mayor número de beneficiarias que en los municipios en los que el partido del gobierno municipal es distinto al del gobierno estatal. Además, si el PEI está respondiendo a incentivos políticos, se esperaría que los estados cuyo gobernador pertenece al mismo partido que gobierna a nivel federal reciban mayor presupuesto que los estados gobernados por un partido distinto al partido del gobierno federal.<sup>2</sup> Finalmente, si el PEI no responde a incentivos políticos ni a las necesidades socio-demográficas de la población habría que preguntarse bajo qué criterios, que no son políticos ni socio-demográficos, se determina la cobertura de este programa.

En conclusión, los resultados muestran que la existencia de gobierno unificado sí impacta la probabilidad de participar en el PEI, así como la tasa de beneficiarias del programa. Hay un sesgo político que aumenta la probabilidad de participar en el PEI para los municipios que tienen un gobierno unificado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o del Partido Acción Nacional (PAN). Además, la tasa de beneficiarias es mayor en los municipios que tienen un gobierno unificado del PRI y es menor en los municipios que tienen un gobierno unificado del PAN o del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En este caso, el PEI no está contribuyendo de manera eficiente a mejorar las oportunidades de acceder o permanecer

---

<sup>2</sup> Este documento se refiere a gobierno verticalmente unificado o dividido.

en el mercado laboral de las madres que sufren pobreza, ni contribuye como debería a eliminar el rezago que enfrentan las madres con hijos pequeños.

Este documento se divide en siete apartados. El primer apartado hace una descripción de las reglas de operación del PEI, así como las implicaciones que tiene cada una de las modalidades del programa. En el segundo apartado se encuentra la revisión de literatura. Ahí se presentan los argumentos de los autores que han estudiado programas sociales: los que concluyen que funcionan discrecionalmente y los que argumentan que funcionan con base en las reglas de operación. En el tercer, que corresponde al argumento y a las hipótesis, se describen los resultados esperados para confirmar la existencia de incentivos políticos y los resultados esperados para concluir que el PEI funciona adecuadamente. El cuarto apartado corresponde al diseño de investigación y metodología en donde se explican las variables utilizadas. Después, se encuentra el apartado en donde se muestran los resultados de los modelos estadísticos analizados. En el sexto apartado se discuten los resultados. Finalmente, en el séptima se resumen los principales hallazgos del estudio y se sugieren futuras líneas de investigación.

## **El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras**

Los programas sociales que son diseñados con perspectiva de género contribuyen a que las mujeres que sufren mayor marginación disminuyan su condición de vulnerabilidad. Esto se debe a que empoderan a las mujeres beneficiarias al darles mayor autonomía y mayor autoridad dentro de las familias y la sociedad. Estos programas ayudan a transformar las desigualdades de género que impiden que las mujeres participen en la economía, en la política y en la sociedad en general (Antonopoulous, 2013).

Entre los programas sociales con perspectiva de género se encuentran los programas que se enfocan en el cuidado y la atención de los infantes. Las estancias infantiles, así como las guarderías, tienen un efecto transversal en la sociedad, ya que impactan temas relacionados con los derechos laborales de las mujeres y el desarrollo de los infantes, que a su vez tienen un impacto en la pobreza (Gerhard, 2009). Por lo tanto, es importante que el gobierno invierta en políticas públicas que aumenten la oferta de servicios de cuidado infantil.

En principio, las estancias infantiles de SEDESOL tienen la finalidad de ofrecer servicios de cuidado y atención infantil al igual que las guarderías del IMSS y del ISSSTE. La cobertura de las guarderías del PEI es mucho mayor a la de la cobertura de las guarderías del IMSS e ISSSTE. Sin embargo, la calidad de los servicios que brindan las estancias infantiles de SEDESOL es inferior a la de las guarderías directas y subrogadas del IMSS e ISSSTE (Gerhard, 2009).

Para las mujeres que tienen hijos menores a los 4 años de edad, el mantenerse dentro del mercado laboral o ingresar a él depende en buena medida de las opciones que tienen para el cuidado de sus infantes. En muchas ocasiones, existe una oferta insuficiente de estancias infantiles o las madres no tienen el poder adquisitivo necesario para pagar una guardería privada (Gerhard, 2009). Como consecuencia, esto resulta en un impedimento para ingresar o mantenerse dentro del mercado laboral y aumenta la probabilidad de que sufran pobreza. Las mujeres que no cuentan con un empleo formal tampoco cuentan con prestaciones tales como el acceso a una estancia infantil; el acceso a servicios de cuidado infantil tiene un alcance limitado (Staab y Gerhard, 2011).

En México, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras surgió para combatir estos problemas. Específicamente, el PEI surgió en 2007 ante la falta de

servicios públicos de cuidado de infantes de 1 a 3 años con 11 meses (o 5 años con 11 meses si sufren alguna discapacidad) y la incapacidad de las mamás y los papás solos de pagar por estos servicios (SEDESOL, 2015). Actualmente, el PEI opera con base en la estrategia 3.1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018. La estrategia 3.1 establece que el gobierno debe “facilitar el acceso a servicios de cuidado y atención infantil” (DOF, 29-12-2014). Además, el PEI favorece el cumplimiento de la estrategia 2.4.1 que consiste en evitar que los individuos sufran situaciones que impidan que gocen plenamente de sus derechos sociales (DOF, 29-12-2014).

La cobertura del programa se extiende a lo largo de las 32 entidades federativas. El PEI va encaminado a cumplir con el eje transversal de equidad de género del PND 2013-2018, el cual considera fundamental garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades entre mujeres y hombres. La cobertura de este programa ha evolucionado de manera positiva.<sup>3</sup> Incluso, está presente en zonas rurales y en zonas marginadas (CONEVAL, 2014-2015).

Este programa funciona mediante subsidios que son otorgados tanto a las personas que quieren proveer el servicio de atención y cuidado de los infantes como a las personas que demandan este servicio. En cada estancia infantil debe haber un responsable y un asistente por cada ocho niñas o niños inscritos. La persona responsable de cada estancia es la encargada de fijar la cuota mensual por cada infante inscrito a esa estancia. Una parte de esta cuota la cubre el Gobierno Federal. El monto restante de la cuota es cubierto por la aportación de la persona beneficiaria.<sup>4</sup> Por los niños y niñas de 1 a 3 años con 11 meses de edad el monto del subsidio total es de hasta \$900.00. Por los niños y niñas de 1 a 5 años con 11 meses de edad que tengan alguna discapacidad, el subsidio es de hasta 1,800.00.

Las estancias infantiles deben tener como mínimo un horario de atención de 8 horas. El programa se encuentra restringido a 3 infantes por hogar inscritos durante el mismo tiempo (con excepción de los casos de nacimientos múltiples). Los subsidios son entregados directamente a las estancias infantiles y no a los padres de los infantes (SEDESOL, 2015). En principio, la existencia o ausencia de estancias infantiles en las distintas comunidades del país está determinada por la ley de la oferta y la demanda. El PEI otorga un Seguro Contra

---

<sup>3</sup> La población atendida de 2008 a 2014 se incrementó en alrededor del 29%, mientras que el presupuesto lo hizo en 57% en términos reales (CONEVAL, 2014-2015).

<sup>4</sup> En promedio, la cuota que tienen que pagar las beneficiarias del PEI es de 355 MXN. Esto se traduce en que los beneficiarios aportan 35% de los costos de operación, mientras que el gobierno subsidia el 65% (Staab y Gerhard, 2011).

Accidentes Personales a todos los niños y niñas que pertenezcan al programa. Además, las personas que sean responsables de una estancia infantil deben contratar un Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros.

Hay incentivos para las estancias que cuentan con todas las medidas de seguridad actualizadas establecidas por protección civil (SEDESOL, 2015). El Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es la estancia que se encarga de supervisar las estancias infantiles para verificar que las condiciones sean óptimas para el desarrollo de las niñas y niños.

Existen dos modalidades del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. La primera modalidad es el apoyo a madres trabajadoras y padres solos y la segunda es el impulso a los servicios de cuidado y atención infantil (DOF, 29-12-2014). El principal objetivo de la modalidad de apoyo a madres trabajadoras es fomentar la integración y permanencia de las mujeres en el sector laboral cuyo ingreso se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar<sup>5</sup>, y el no participar en el mercado laboral hace que ellas y sus hijos sean más propensos a seguir en el estado de pobreza en el que se encuentran (Apartado 3.2 Reglas de Operación del PEI, 2015) Esta modalidad está dirigida a las madres que ya pertenecen al sector laboral, que buscan empleo o estudian, así como a los padres solos (DOF, 29-12-2014).

Las madres y padres solos que pueden aplicar a este programa son aquellos que tienen un ingreso que se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar y no tienen acceso a ningún servicio de cuidado de los infantes debido a la falta de acceso a seguridad social. Para determinar si cumplen con estos requisitos, es necesario que respondan un Cuestionario Único de Información Socioeconómica. Las personas que pertenezcan al programa Prospera y a la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) tienen prioridad al inscribir a sus hijos al PEI (SEDESOL, 2015).

El objetivo de la modalidad de impulso a los servicios de cuidado y atención infantil busca aumentar la oferta de estancias infantiles a través de personas que tengan un espacio disponible y quieran prestar este servicio (Apartado 3.2 Reglas de Operación del PEI, 2015). Los requisitos para brindar servicios de atención y cuidado infantil es que sean mayores de edad, tengan una escolaridad mínima de secundaria, que tengan el espacio necesario para atender a 10 infantes, considerando 2m<sup>2</sup> por cada uno, y que cuenten con las evaluaciones y

---

<sup>5</sup> La línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes. Línea de bienestar en diciembre de 2015 era de \$2,679.31.

capacitaciones básicas del PEI. El apoyo inicial para establecer una estancia infantil es de hasta \$70,000.

El que existan dos modalidades de este programa implica que las personas que quieren formar parte de parte del PEI pueden tener dos perfiles distintos que se ven reflejados en las diferentes necesidades que tienen y en los beneficios que obtienen del programa. Por un lado, se encuentra la población objetivo conformada por las mujeres que tienen hijos pequeños y buscan insertarse o permanecer en el mercado laboral o continuar con sus estudios para evitar caer en un estado de pobreza. Ellas necesitan un lugar seguro, que además sea accesible, en el cual puedan dejar a sus hijos mientras trabajan o estudian. Está en el interés de esta población que exista una amplia oferta de estancias infantiles, que el precio sea accesible a sus posibilidades económicas, que la ubicación sea estratégica, y que la atención y cuidado de los infantes sea de buena calidad.

Por otro lado, se encuentra la población objetivo constituida por las mujeres que desean prestar los servicios de cuidado y atención infantil. Dentro de esta población están las personas que cuentan con la infraestructura para prestar los servicios y, por lo tanto, fungirán como responsables de las estancias y de las personas que trabajen como asistentes de los infantes. Está en el interés de las personas que quieren ser responsables de las estancias tener la infraestructura necesaria, cumplir con los reglamentos y requisitos necesarios para ofertar servicios de cuidado y atención infantil para así aumentar su ingreso. No obstante, esta tesina sólo se enfoca en la población objetivo que pertenece a la primera modalidad: las mujeres que tienen hijos pequeños que buscan insertarse o permanecer en el mercado laboral o continuar con sus estudios para evitar caer en un estado de pobreza.

Si el PEI funciona con base en las reglas de operación debería tener un efecto positivo en la tasa de inserción de las mujeres en el mercado laboral, disminuir la pobreza relativa de las mujeres frente a los hombres, e incluso favorecer el desarrollo económico al aumentar el capital humano disponible en el mercado. Sin embargo, si las beneficiarias del programa no son designadas con base en sus necesidades socioeconómicas, entonces es posible que la efectividad de este programa disminuya o incluso que desaparezca. El objetivo de esta tesina es determinar si las beneficiarias del programa son seleccionadas con base en los criterios formales establecidos en las reglas de operación o no.

## **Revisión de literatura**

En México, todos los programas sociales implementados por la SEDESOL tienen Reglas de Operación que definen puntualmente los criterios para la asignación de presupuesto para cada programa de asistencia social con base en las características de la población objetivo. Además, la SEDESOL cuenta con el Programa de Blindaje Electoral (PBE) que consiste en garantizar que los programas sociales financiados con recursos públicos se utilicen sólo para los fines establecidos y no con fines electorales o políticos (SEDESOL, 2016).

El blindaje electoral ha implementado diversas medidas para evitar la politización de los programas sociales. Entre estas medidas se encuentran las siguientes: suspender la propaganda gubernamental de los programas sociales durante periodo de campañas electorales, establecer mecanismos de transparencia, disminuir la interacción entre el nivel federal y los beneficiarios con la finalidad de que los intermediarios no modifiquen las reglas de operación con fines políticos (Hevia, 2010).

Estudios sobre los programas sociales en México revelan dos conclusiones distintas. Por un lado, algunos estudios concluyen que los programas sociales son asignados con base en las necesidades socioeconómicas de la población. Por otro lado, otros estudios revelan que los programas se asignan discrecionalmente, como se explica posteriormente. Más importante aún, no existen estudios del PEI que analicen si la cobertura del programa está blindada ante los intereses político-electorales. En lugar de estos estudios, existen diversos estudios que comparan la oferta y la calidad de los servicios de cuidado infantil que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la SEDESOL (Gerhard, 2009), o que analizan la repercusión del PEI enfocada en la salud y en el desarrollo de los infantes que se benefician del programa (Ángeles, et. al, 2011).

En 2012 se realizó la “Meta evaluación del Programa de Estancias Infantiles” que presenta los avances del PEI de 2007 al 2012 e identifica el riesgo de que el PEI no logre establecerse en los municipios con mayor marginación (Cejudo, et. al. 2012). Sin embargo, no existe literatura que pruebe si realmente la lógica que explica el número de beneficiarios de las estancias infantiles que pertenecen al PEI se apega a lo descrito en las reglas de operación. Dada la importancia del blindaje electoral de todos los programas sociales, este documento incluye estudios de otros programas que han analizado la existencia o inexistencia de

incentivos políticos.

### ***Evidencia de que los programas sociales siguen las reglas de operación***

De la O (2013) concluye que el programa Progresá funcionó de manera programática y no bajo una lógica de clientelismo político (De la O, 2013). Después, ella explica que los programas sociales que benefician a individuos en particular tienen un efecto positivo en el aumento del número de votantes y aumentan el porcentaje de votos en favor del partido en el poder. Ella concluye que los programas de transferencia condicional de dinero del gobierno no se pueden explicar por clientelismo. Al tener un efecto movilizador en los votantes, estos programas sirven para fortalecer a la democracia.

Baqueiro (2013) concluye que el programa sucesor de Progresá, llamado Oportunidades, no funcionó bajo ninguna lógica política. Ella menciona que incluso, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo expresaron que fue un acierto del poder ejecutivo el darle continuidad al programa Progresá del gobierno anterior. Incluso, toda la información relacionada con el programa incluye una leyenda que aclara que la incorporación y permanencia en el programa no está sujeta a la participación de ningún partido político. Entonces, es posible afirmar que el Programa de Blindaje Electoral tuvo éxito: estos programas sociales gubernamentales sí benefician a la población objetivo sin tener un sesgo político. Por lo tanto, parecería que el PBE de la SEDESOL funcionó (Baqueiro, 2013).

Márquez (2013) analiza los municipios beneficiados por la Cruzada Nacional Contra el Hambre y encuentra evidencia estadística que contrasta con los resultados obtenidos por Azuara (2013). A diferencia de Azuara, él concluye que la probabilidad de que un municipio sea incluido en este programa disminuye de entre 3% y 10% si hay elecciones en los municipios en ese año. De los 1014 municipios con elecciones en 2013, 213 municipios pertenecen a los 400 municipios seleccionados para este programa. Sin embargo, de 213 sólo en 101 realmente hay elecciones, ya que el resto se rigen por usos y costumbres. En conclusión, no hay un incentivo político detrás de la selección de los 400 municipios en los que se inició la Cruzada Contra el Hambre.



### ***Evidencia de sesgo político-electoral en los programas sociales***

Varios de los autores que han estudiado programas sociales en México argumentan que estos programas son utilizados con fines electorales y políticos, por lo que los beneficiarios no necesariamente son asignados con base en los criterios establecidos en las reglas de operación. Los hallazgos de algunos autores como Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007) y Tapia y Gatica (2014) prueban que los programas federales tienen mayor cobertura en los municipios en los que existe competencia política, mientras que otros autores como Fox y Haight (2009) concluyen que los programas federales tienen un mayor número de beneficiarios en los municipios en los que el partido que gobierna a nivel municipal es el mismo que el partido que gobierna a nivel estatal o federal, dependiendo del programa.

Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007) analizan el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) bajo el gobierno del PRI en 1989. Ellos argumentan que cuando hay mayor competencia electoral, hay menos incentivos para utilizar estrategias clientelares y más incentivos para invertir en bienes públicos. Las prácticas clientelares se utilizan para evitar que los votantes duros dejen de serlo.

Existe mayor presencia de bienes públicos, como es el caso de PRONASOL, en municipios en donde existe competencia política y el gobierno busca diversificar sus inversiones en una población más heterogénea que le permita al gobierno en turno aumentar su número de electores. Entonces, es posible concluir que PRONASOL tenía como objetivo principal evitar que el PRI perdiera la hegemonía electoral y no combatir la pobreza, que en teoría era el principal objetivo de este programa (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, 2007).

Más recientemente, Tapia y Gatica (2014) señalan que hay evidencia de que sigue existiendo una motivación política para distribuir mayores recursos públicos en municipios en donde existe competencia política que en municipios en los que anteriormente han tenido una clara inclinación que favorece al partido del gobierno federal. En los municipios en donde la competencia es más cerrada se asignan mayores recursos y hay un mayor número de beneficiarios con el objetivo de influir en los electores indecisos. Tapia y Gatica (2014) prueban su argumento al estudiar el programa Oportunidades.

Fox y Haight (2009) argumentan que los programas federales favorecen a las organizaciones que se encuentran afiliadas al partido que gobierna a nivel federal. Además, ellos encuentran evidencia de que los gobernadores también utilizan el dinero de los fondos

federales destinado a programas sociales para favorecer a las organizaciones partidistas que son afines a un gobernador. Por lo tanto, favorecen a los votantes duros. Ellos prueban su argumento con base en el programa Vivienda Rural en el estado de Oaxaca.

Aparicio y Meseguer (2012) estudian el Programa 3x1 para Migrantes que tiene como objetivo que los migrantes envíen dinero para mejorar la infraestructura de sus pueblos de origen con el incentivo de que por cada dólar que ellos envíen, el gobierno federal y estatal ponen otro dólar cada uno. Ellos argumentan que sí bien existe una lógica política y electoral detrás de la distribución del presupuesto, el gobierno destina menor presupuesto a los municipios en los que hay competencia entre varios partidos que a los municipios en los que no hay competencia.

Simpser, et al. (2016) también estudian el Programa 3x1 para Migrantes de 2002 a 2007 y demuestran como el gasto social destinado a este programa se encuentra altamente politizado. Ellos encuentran que el gasto social aumenta durante los ciclos electorales y que hay mayor gasto social en los municipios en los que el partido que gobierna a nivel municipal es el mismo que el partido que gobierna a nivel estatal y no en los municipios en los que hay mayor competencia.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre es otro de los programas sociales federales que ha sido criticado por ser utilizado con fines electorales. Este programa tiene como objetivo erradicar el hambre y con ello la desnutrición en la población que sufre pobreza extrema y pobreza alimentaria. Azuara (2013) afirma que hay una alta correlación entre los municipios que tenían elecciones ese año y los municipios seleccionados en el programa; la probabilidad de que el municipio sea seleccionado aumenta en un 40% si hay elecciones ese año.

Los criterios con base en los cuales se seleccionaron los municipios son desconocidos. La versión oficial es que estos municipios se seleccionaron con base en información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Si bien dentro de los 400 municipios seleccionados se incluyen municipios con alta marginación también se incluyen municipios en donde la marginación no es alta, por lo cual hay un componente de discrecionalidad en la selección de los municipios.

## Diseño de investigación

### *Hipótesis*

La pregunta que busca responder este documento es ¿cuál es la lógica que explica la distribución de las beneficiarias de las estancias infantiles que pertenecen al PEI? Si el programa funciona con base en la oferta y la demanda del mercado, entonces el mayor número de beneficiarias debería estar en los municipios en los que existan más mujeres que pertenezcan a la población económicamente activa que tengan un ingreso por debajo de la línea de bienestar y en los municipios que tengan más infantes entre 0 y 3 años.

El PEI es un programa federal que tiene cobertura en 1223 municipios que pertenecen a las 32 entidades federativas. Este presupuesto se lo asignan a la SEDESOL a nivel federal y se redistribuye entre las Secretarías de Desarrollo Social a nivel estatal. La redistribución del presupuesto se hace con base en una proyección del número de niñas y niños que ya se encuentran dentro del programa complementado por una proyección del número de niños a atender, con base en la población objetivo<sup>6</sup> y el incremento esperado en la cobertura respecto al año anterior. Por lo tanto, el programa debe cubrir los servicios que ya ofrecen más un aumento marginal para seguir ampliando la cobertura.

En otras palabras, se esperaría que las siguientes hipótesis fueran ciertas:

$H_{1a}$ = La mayor cantidad de beneficiaras se encuentra en los municipios donde hay una mayor cantidad de mujeres que pertenecen a la población económicamente activa, por lo que funcionan con base en la oferta y la demanda. A mayor cantidad de mujeres que pertenecen a la población económicamente activa, los municipios tienen mayor probabilidad de participar en el PEI.

$H_{1b}$ = La mayor cantidad de beneficiaras se encuentra en los municipios donde el promedio de hijos es mayor, por lo que funcionan con base en la oferta y la demanda. Entre mayor sea el promedio de hijos, los municipios tienen mayor probabilidad de participar en el PEI.

---

<sup>6</sup> La población objetivo es el subconjunto de la población potencial que se encuentre disponible, desocupada, sub ocupada u ocupada en el sector informal, con base en los criterios de pobreza multidimensional (CONEVAL, 2014-2015).

$H_{1c}$ = La mayor cantidad de beneficiarias se encuentra en los municipios donde hay mayor pobreza, por lo que funcionan con base en la oferta y la demanda. A mayor pobreza, los municipios tienen mayor probabilidad de participar en el PEI.

En contraste, si existe un sesgo político en la distribución de este programa, se esperaría que los estados cuyo gobernador pertenece al mismo partido que el gobierno a nivel federal reciban mayor presupuesto que los estados gobernados por un partido distinto al partido del gobierno federal. Además, se esperaría que en los municipios en los que gobierna el mismo partido que a nivel estatal exista un mayor número de beneficiarias que en los municipios en los que el partido del gobierno municipal es distinto al del gobierno estatal. Las expectativas anteriores tienen que ver con el hecho de que primero el presupuesto es asignado de nivel federal a nivel estatal, donde podría existir discrecionalidad. Después, el presupuesto se redistribuye a nivel municipal donde también podría existir un sesgo político.

En otras palabras, se esperaría que se comprobaran las siguientes hipótesis:

$H_{2a}$ = El número de beneficiarias de las estancias infantiles del PEI es mayor en los municipios en los cuales el gobierno municipal pertenece al mismo partido que el gobierno estatal. Si el gobierno municipal pertenece al mismo partido que el gobierno estatal, los municipios tienen mayor probabilidad de participar en el PEI.

$H_{2b}$ = El número de beneficiarias de las estancias infantiles del PEI es mayor en los estados en los cuales el gobierno estatal pertenece al mismo partido que el gobierno federal. Si el gobierno estatal pertenece al mismo partido que el gobierno federal, los municipios tienen mayor probabilidad de participar en el PEI.

Por último, existe la posibilidad de que no haya lógica alguna detrás del establecimiento de las estancias del PEI, por lo que el programa no alcance a la población objetivo ni tampoco se establezca por incentivos políticos.

$H_3$ = El número de beneficiarias de las estancias infantiles del PEI no responde a las necesidades socio demográficas ni a intereses políticos.

## *Metodología*

Para poner a prueba las hipótesis, se realiza un análisis estadístico con modelos de regresión múltiple que abarque los 2456 municipios de México. Para medir participación, se utilizan dos variables dependientes. La primera es binaria porque identifica si el municipio participa o no en el PEI. La segunda es continua y mide el número de beneficiarias<sup>7</sup> del PEI por municipio entre la población económicamente activa de mujeres. Esta información proviene del padrón de beneficiarios del PEI en 2015 que se encuentra disponible en el sitio electrónico de la SEDESOL.<sup>8</sup> La razón por la cual se analiza el número de beneficiarias del PEI por municipio y no el número de estancias infantiles por municipio es porque la capacidad de las estancias es muy variada, por lo que no es comparable una estancia que atiende a 10 beneficiarias que a 40. Las variables utilizadas para probar si la distribución del PEI responde a las necesidades socioeconómicas son la población económicamente activa de mujeres<sup>9</sup> el índice de desarrollo humano per cápita<sup>10</sup> y el número de nacimientos<sup>11</sup> por municipio.

Es necesario incluir a la población de mujeres económicamente activa debido a que en municipios en donde esta población es mayor podría haber más estancias. Además, en los municipios en los que haya más bebés se esperaría que el número de estancias fuera mayor. Por último, es pertinente controlar por el índice de desarrollo humano per cápita. Este índice se utiliza como *proxy* para medir el bienestar de un municipio porque enfatiza que las capacidades de las personas deben ser consideradas para estimar el bienestar de una comunidad. En este sentido, el crecimiento económico resulta insuficiente para medir la calidad de vida de los habitantes de un municipio (UNDP, 2016).

Las variables utilizadas para analizar si existe un sesgo político o no son el partido que gobierna a nivel municipal y el partido que gobierna a nivel estatal. Las variables sociodemográficas también se incluyen como variables de control para probar si existe un sesgo político-electoral o no. Es importante mencionar que las variables políticas sólo

---

<sup>7</sup> Sólo se considera a las beneficiarias del programa, no a los beneficiarios

<sup>8</sup> <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/padron-de-beneficiarios-de-la-sedesol-del-cuarto-trimestre-del-2015/>, fecha de consulta marzo de 2016.

<sup>9</sup> Considera a la población mayor de 12 años

<sup>10</sup> Se basa en tres indicadores: longevidad, nivel educacional y nivel de vida (INEGI)

<sup>11</sup> Sólo se considera a los hijos nacidos vivos

consideran a tres partidos políticos: PRI, PAN y PRD. Esto se debe a que son los partidos que tienen más peso a nivel nacional.<sup>12</sup>

La información del partido que gobierna a nivel municipal y estatal pertenece a una base elaborada por Allyson Benton, cuya información proviene de los sitios electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales. La información del partido que gobierna a nivel estatal proviene de los sitios electrónicos de los gobiernos de cada estado. La información de la población económicamente activa, el IDH per cápita y el promedio de hijos nacidos vivos provienen del Censo de Población y Vivienda 2010 que se encuentra en el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Existe la posibilidad de que haya un sesgo político-electoral en el Programa de Estancias Infantiles en dos sentidos. En primer lugar, sólo en 1,233 de los 2,456 municipios tiene presencia este programa. Esto significa que un poco más de la mitad de los municipios del país no participan en el programa. Por lo tanto, puede haber un sesgo que determine la presencia o no de al menos alguna estancia. En segundo lugar, el número de estancias en cada municipio es variable, por esta razón, podría haber un sesgo político electoral que favoreciera el número de estancias infantiles o bien el número de beneficiarias de este programa en unos municipios y no en otros.

Entonces, es necesario hacer el análisis entre los municipios que participan en el PEI y los que no y después hacer el análisis de la tasa de beneficiarias del programa por municipio. Para realizar el análisis entre los municipios que pertenecen al PEI y los que no se utiliza un modelo de regresión logística ya que la variable dependiente es binaria y mutuamente excluyente. El análisis de la tasa de beneficiarias en los municipios que pertenecen al PEI se hace por medio de cuatro modelos de regresión lineal múltiple utilizando el método de mínimos cuadrados ordinarios. Esto se debe a que la variable dependiente es la tasa de beneficiarias, que es una variable continua.<sup>13</sup>

La variable dependiente de los primeros cuatro modelos mide si el municipio participa o no en el PEI. La variable dependiente de los modelos del 5 al 8 es la tasa de beneficiarias del PEI.

---

<sup>12</sup> Estos partidos son los que tienen más peso a nivel nacional porque cuentan con el mayor número de curules en la Cámara de Diputados: PRI (208) PAN(109), PRD (60), y gobiernan la mayoría de los Estados: PRI (19) PAN(4) PRD (4) (Mayo, 2016).

<sup>13</sup> La codificación de las variables se encuentra en el Anexo 1.

Los modelos a estimar siguen las siguientes ecuaciones:

$$i) \ln \frac{\Pr(\text{participar PEI}=1)_i}{1-\Pr(\text{participar PEI}=1)_i} = \beta_0 + \beta_1(\text{tasa PEA})_i + \beta_2(\text{prom. hijos})_i + \beta_3(\text{IDH})_i + \beta_4(\text{gob. uni.})_i + \beta_5(\text{partido})_i + \beta_6(\text{gob. uni.} \times \text{partido})_i + u_i$$

$$ii) \text{Tasa de beneficiarias}_i = \beta_0 + \beta_1(\text{tasa PEA})_i + \beta_2(\text{prom. hijos})_i + \beta_3(\text{IDH})_i + \beta_4(\text{gob. uni.})_i + \beta_5(\text{partido})_i + \beta_6(\text{gob. uni.} \times \text{partido})_i + u_i$$

Si  $\beta_1(\text{tasa PEA})$  y  $\beta_2(\text{promedio de hijos}) > 0$  y  $\beta_3(\text{IDH per cápita}) < 0$ , entonces se cumple la hipótesis

H<sub>1</sub>.

Si  $\beta_4(\text{gob. unificado}) > 0$ , entonces se cumple la hipótesis H<sub>2a</sub>.

Si  $\beta_6(\text{Gob. unificado PRI}) > \beta_6(\text{Gob. unificado PAN})$  y  $\beta_6(\text{Gob. unificado PRD})$ , entonces se cumple la hipótesis H<sub>2b</sub>.

El primer y el cuarto modelo sólo incluyen las variables sociodemográficas. Los modelos 2, 3, 6 y 7 incluyen variables políticas y sociodemográficas. Las variables independientes políticas son binarias que toman el valor de 1 si el estado o los municipios, respectivamente, son gobernados por el PRI, PAN o PRD para poner a prueba la hipótesis de que la probabilidad de participar en el PEI es mayor en los municipios en los cuales el gobierno estatal pertenece al mismo partido que el gobierno municipal. Por último, los modelos 4 y 8 incluyen una interacción entre el gobierno unificado y el partido al que pertenece para medir el efecto de gobierno unificado dependiendo del partido al que pertenezca, más las variables sociodemográficas. La tabla 1 contiene la estadística descriptiva de las variables utilizadas en todos los modelos.

***Tabla 1. Resumen estadístico de las variables***

| <b>Variable</b>       | <b>Media</b> | <b>Desv. Estándar</b> | <b>Mínimo</b> | <b>Máximo</b> |
|-----------------------|--------------|-----------------------|---------------|---------------|
| Tasa de beneficiarias | 0.0040       | 0.0061                | 0.00614       | 0.07252       |
| Tasa PEA              | 0.2297       | 0.0971                | 0.01744       | 0.66912       |
| Promedio de hijos     | 2.8389       | 0.4519                | 1.400         | 4.900         |
| IDH per cápita        | 0.7341       | 0.0658                | 0             | 0.892         |
| Municipio PRI         | 0.5143       | 0.4999                | 0             | 1             |
| Municipio PAN         | 0.1230       | 0.3285                | 0             | 1             |
| Municipio PRD         | 0.0790       | 0.2698                | 0             | 1             |
| Municipio otros       | 0.2847       | 0.2698                | 0             | 1             |
| Estado PRI            | 0.5485       | 0.4977                | 0             | 1             |
| Estado PAN            | 0.0301       | 0.1710                | 0             | 1             |
| Estado PRD            | 0.0729       | 0.2600                | 0             | 1             |
| Estado otros          | 0.3485       | 0.4766                | 0             | 1             |
| Gobierno unificado    | 0.3705       | 0.4830                | 0             | 1             |



## Resultados

El primer modelo explica los determinantes socioeconómicos de la participación municipal en el PEI. Por lo tanto, sólo incluye las variables que deberían explicar la existencia de al menos alguna estancia en determinados municipios, con base en las reglas de operación de este programa. La tasa de población económicamente activa de mujeres y el índice de desarrollo humano per cápita tienen coeficientes positivos, mientras que el promedio de hijos nacidos vivos tiene coeficiente negativo. Las tres variables incluidas en este modelo son estadísticamente significativas al uno por ciento. Por consiguiente, es necesario incluirlas como variables control en los modelos para probar si existe o no un sesgo político electoral. La pseudo  $R^2$  es de 0.235, lo cual indica que este modelo mejora en 23.5% la verosimilitud en relación con el modelo nulo. La tabla 2 ilustra cuatro modelos de regresión que son variaciones de la ecuación (i).

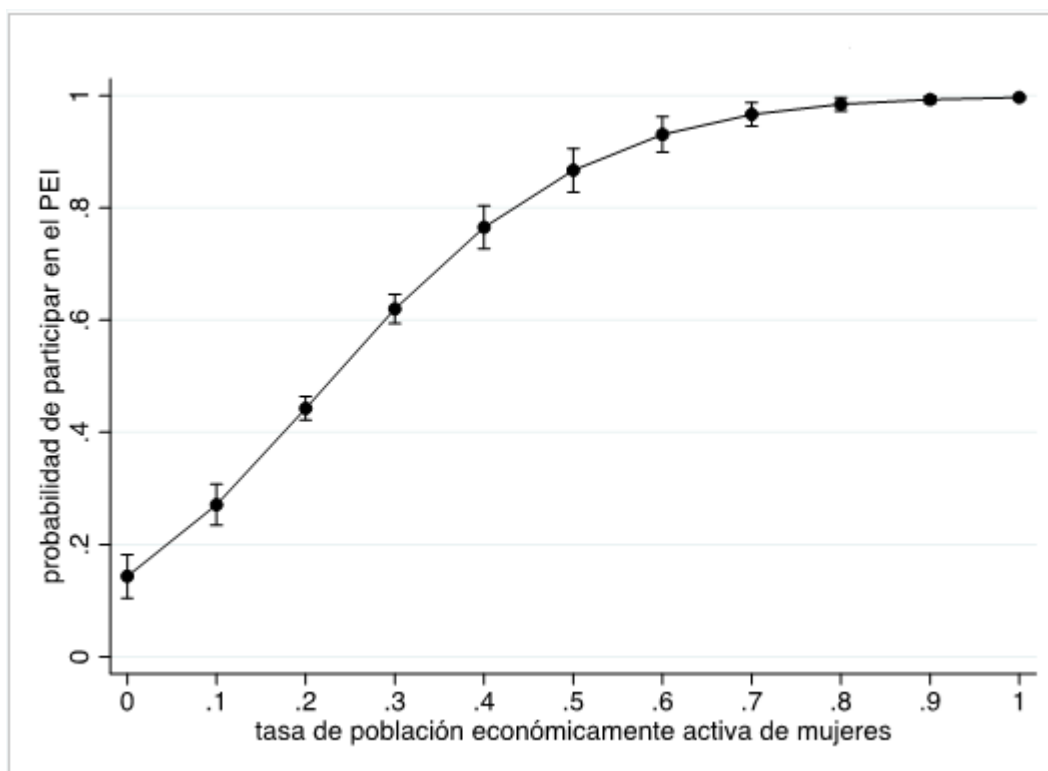
**Tabla 2. Determinantes sociodemográficos y efecto del gobierno estatal y municipal en la participación en el PEI**

|                       | Modelo 1             | Modelo 2             | Modelo 3             | Modelo 4            |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| Tasa PEA              | 3.235<br>(0.630)***  | 3.767<br>(0.648)***  | 5.811<br>(0.703)***  | 4.478<br>(0.655)*** |
| Promedio de hijos     | -2.459<br>(0.158)*** | -2.458<br>(0.158)*** | -2.272<br>(0.165)*** | -2.377<br>(0.16)*** |
| IDH per cápita        | 4.108<br>(0.964)***  | 3.155<br>(0.925)***  | (0.000)<br>(0.969)   | 2.126<br>(0.917)**  |
| Municipio PRI         |                      | -0.164<br>(0.148)    |                      |                     |
| Municipio PRD         |                      | 0.752<br>(0.229)***  |                      |                     |
| Municipio otros       |                      | -0.697<br>(0.161)*** |                      |                     |
| Estado PRI            |                      |                      | -0.579<br>(0.307)**  |                     |
| Estado PRD            |                      |                      | 0.142<br>(0.35)      |                     |
| Estado otros          |                      |                      | -2.225<br>(0.315)*** |                     |
| Gobierno unificado    |                      |                      |                      | 1.454<br>(0.461)*** |
| PRI                   |                      |                      |                      | -0.093<br>(0.144)   |
| PAN                   |                      |                      |                      | 0.59<br>(0.179)***  |
| PRD                   |                      |                      |                      | 1.349<br>(0.271)*** |
| Gob. unificado PRI    |                      |                      |                      | -0.485<br>(0.485)   |
| Gob. unificado PRD    |                      |                      |                      | -1.16<br>(0.599)**  |
| Constante             | 3.224<br>(0.904)***  | 4.02<br>(0.882)***   | 6.158<br>(0.969)***  | 3.677<br>(0.845)*** |
| N                     | 2456                 | 2456                 | 2456                 | 2456                |
| Pseudo R <sup>2</sup> | 0.2351               | 0.2528               | 0.3081               | 0.2688              |

Nota: Regresión logit con errores estándar robustos entre paréntesis. Niveles de significancia estadística: \*p<.1, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01. La variable dependiente es igual a 1 en los municipios que participan con al menos una estancia en el PEI. La categoría de referencia son los gobiernos municipales y estatales del PAN.

Con base en el signo de los coeficientes, la población de mujeres económicamente activa tiene un impacto positivo en la existencia de estancias infantiles. Para ilustrar mejor el efecto sustantivo de las variables sociodemográficas, en la figura 1 se observa cómo la probabilidad de que un municipio participe en el Programa de Estancias Infantiles aumenta conforme aumenta la tasa de población económicamente activa de mujeres, manteniendo la tasa de nacimientos y el índice de desarrollo humano en sus valores promedios. Si la tasa de población económicamente activa del municipio es de 0.1, entonces hay de un 21% de probabilidad de que el municipio participe en el PEI. En contraste, cuando esta tasa es de 0.6, hay un 96% de probabilidad de que el municipio participe en el programa.

**Figura 1. Participación en el PEI con base en la PEA**

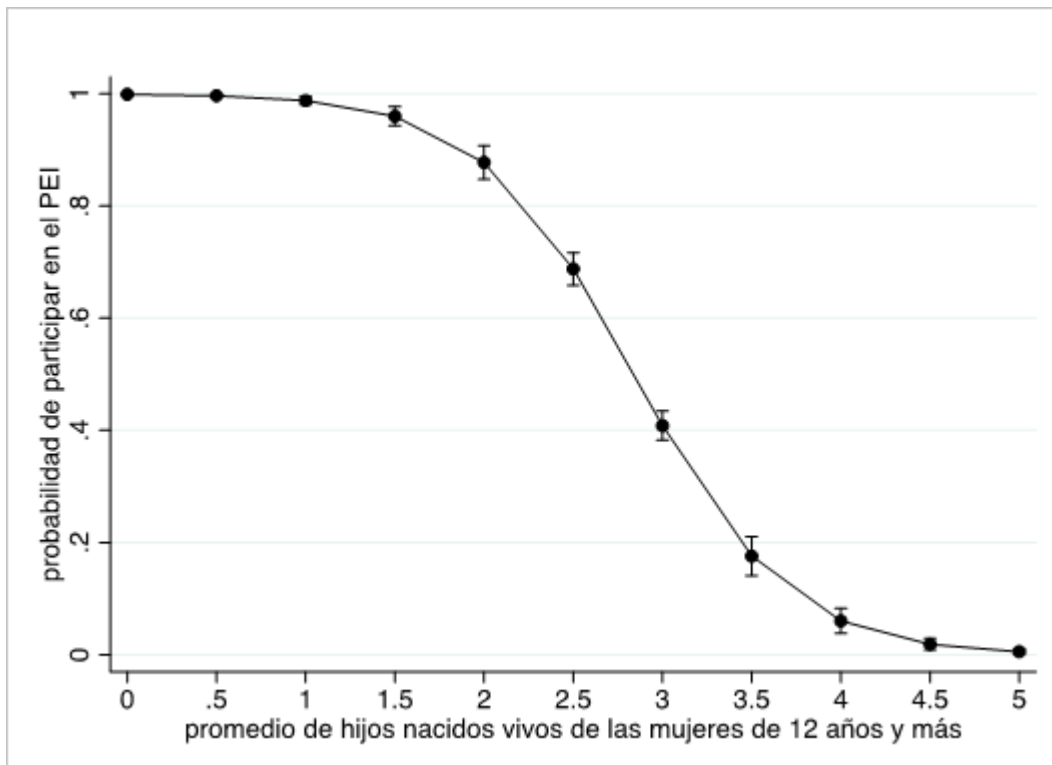


*Probabilidades predichas a partir del Modelo 1. Intervalo de confianza al 95%*

A diferencia de la tasa de población económicamente activa, existe una relación inversa entre el promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 12 años y más y la

probabilidad de que exista al menos una estancia infantil del PEI, manteniendo en sus valores promedios la tasa de población económicamente activa y el índice de desarrollo humano per cápita. Si el promedio de hijos de las mujeres es igual a 1.5, existe un 96% de probabilidad de que este municipio pertenezca al PEI. Si el promedio de hijos nacidos aumenta a 4, entonces la probabilidad de participar en este programa disminuye a 5%.

**Figura 2. Participación en el PEI con base en el promedio de hijos**

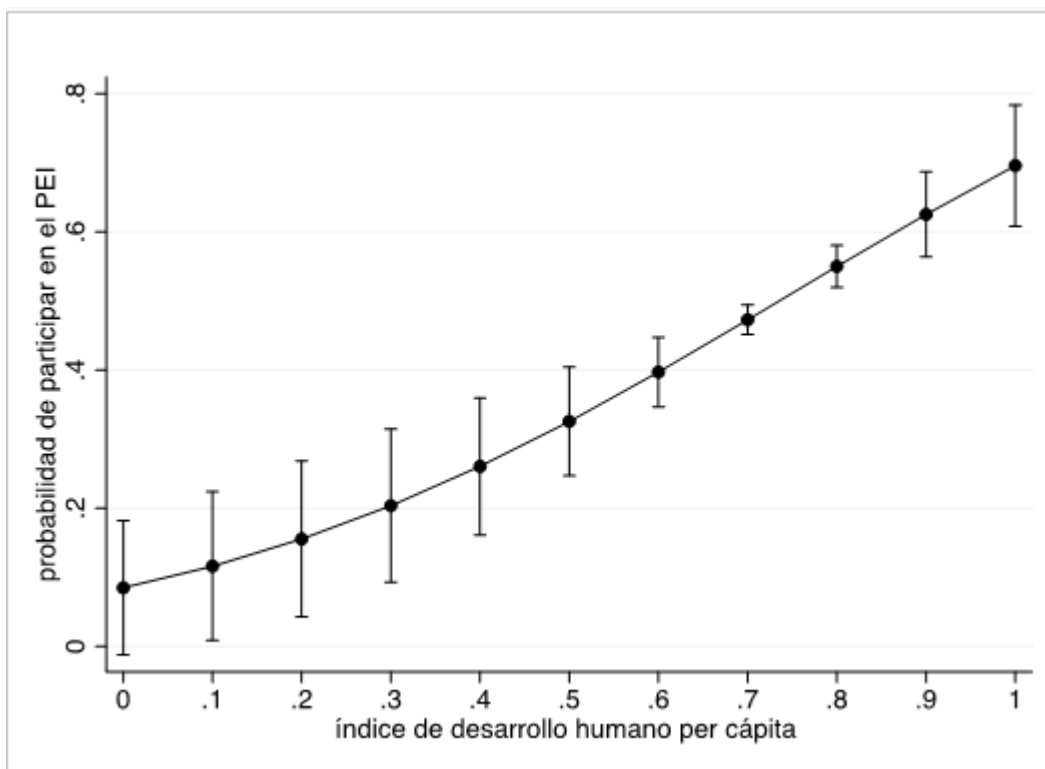


*Probabilidades predichas a partir del modelo 1. Intervalos de confianza al 95%*

Por último, el índice de desarrollo humano per cápita tiene una relación positiva con la probabilidad de que exista el PEI en un municipio determinado, manteniendo el resto de las variables en su valor promedio. Conforme el índice de desarrollo humano per cápita aumenta, la probabilidad de que el municipio participe en el PEI también aumenta. Con base en la figura 3, se observa que el intervalo de confianza del IDH per cápita es grande, por lo que hay mucha varianza en el IDH per cápita de los municipios que pertenecen al PEI. Si el IDH per cápita es

de 0.2 la probabilidad de pertenecer al PEI es de 10%. Si el IDH es de 0.8, entonces la probabilidad de pertenecer al PEI aumenta a 56%.

**Figura 3. Participación en el PEI con base en el IDH**



*Probabilidades predichas a partir del modelo 1. Intervalo de confianza al 95%*

El segundo modelo de la tabla 2 es un modelo *logit* para estimar el efecto que tiene el partido que gobierna a nivel municipal en la participación municipal en el Programa de Estancias Infantiles. Las variables que incluye este modelo son binarias que toman un valor de 1 cuando el gobierno municipal pertenece al PRI, al PRD o a otros partidos, respectivamente. La categoría de referencia son los municipios en los que gobierna el PAN. La tasa de población económicamente activa, el índice de desarrollo humano per cápita y la tasa de natalidad son las variables de control. En cuanto a los municipios que gobierna el PRI, el coeficiente es negativo. Sin embargo, esta variable no es estadísticamente significativa. Los municipios en donde gobierna el PRD tienen un coeficiente positivo y estadísticamente significativo. Por último, los municipios gobernados por otros partidos tienen un coeficiente negativo que también es estadísticamente significativo.

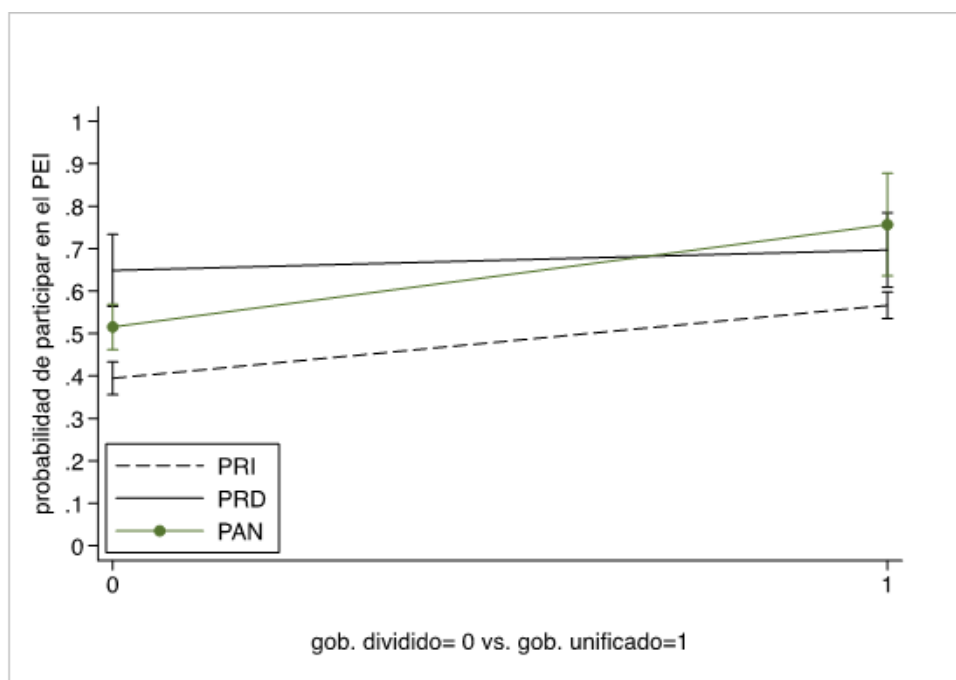
Con base en los coeficientes y en los errores estándar robustos, a nivel municipal la probabilidad de participar en el PEI es mayor para los municipios en los que gobierna el PRD. Después se encuentran los municipios del PAN y el PRI. Además, las variables de control mantienen su significancia. Sin embargo, la pseudo  $R^2$  (0.25) aumenta poco en relación con el la pseudo  $R^2$  del modelo anterior (0.23).

El modelo 3 utiliza variables binarias para estimar el efecto del gobierno estatal del PRI, PRD, u otros partidos en la probabilidad de participar en el PEI. Nuevamente, la categoría de referencia son los estados en donde gobierna el PAN. El coeficiente del PRI es negativo y estadísticamente significativo al cinco por ciento. El coeficiente del PRD es positivo, pero no es estadísticamente significativo. En cuanto a los estados que son gobernados por otros partidos distintos al PRI, PAN y PRD, el coeficiente es negativo y estadísticamente significativo.

Como consecuencia, con base en el análisis del partido que gobierna a nivel estatal, se concluye que los estados con gobiernos del PAN y el PRD son los partidos que tienen mayor probabilidad de participar en el PEI, seguido por los estados del PRI y finalmente los estados que son gobernados por otros partidos. La pseudo  $R^2$  (0.30) sí aumenta en relación con el modelo 1 (0.25). En cuanto a las variables de control, la tasa de población económicamente activa de mujeres y el promedio de hijos nacidos vivos mantienen su significancia estadística al 1%, mientras que el índice de desarrollo humano per cápita deja de ser estadísticamente significativo.

El cuarto modelo estima el efecto del gobierno unificado en la participación en el PEI. Este modelo incluye una interacción entre la variable de gobierno unificado, que es una variable dicotómica que toma el valor de 1 cuando hay un gobierno unificado a nivel estatal y municipal, y la variable de partido que es categórica y distingue el partido al que pertenece el municipio. Las variables de control mantienen su significancia, a excepción del IDH per cápita que es significativo al 5%.

**Figura 4. Efecto de gobierno unificado en la participación en el PEI**



Con base en el Modelo 4, Tabla 2.

La figura 4 muestra que los municipios con gobiernos unificados del PRI, PAN y PRD aumentan la probabilidad de participar en PEI. No obstante, el cambio en la probabilidad de participar en el PEI de los gobiernos divididos frente a los unificados del PRI y del PAN es significativo al uno por ciento, mientras que este cambio para el gobierno unificado del PRD frente al dividido no es estadísticamente significativo. Por lo tanto, la probabilidad de participar en el PEI si hay gobierno unificado o no en los municipios que gobierna el PRD es la misma, a diferencia de los municipios que gobierna el PRI y el PAN. Además, la probabilidad de participar en el PEI para los municipios en los que gobierna el PRI es menor que para el PAN y PRD. Sin embargo, esta brecha disminuye cuando existe un gobierno unificado.

La tabla 3 ilustra cuatro modelos de regresión que son variaciones de la ecuación (ii). Del modelo 5 al 7 se estiman regresiones de mínimos cuadrados ordinarios. El modelo 5 explica los determinantes socioeconómicos de la tasa de beneficiarias del PEI por municipio. La tasa de población económicamente activa, el promedio de hijos nacidos vivos y el índice de desarrollo humano per cápita son estadísticamente significativos al 1% para explicar la tasa de beneficiarias del PEI.

**Tabla 3. Determinantes sociodemográficos y efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias**

|                    | Modelo 5               | Modelo 6              | Modelo 7               | Modelo 8               |
|--------------------|------------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|
| Tasa PEA           | 0.0107<br>(.0014)***   | 0.0145<br>(.0014)***  | 0.0113<br>(0.0014)***  | 0.012<br>(0.0014)***   |
| Promedio de hijos  | -0.0036<br>(0.0002)*** | -0.0028<br>(.0002)*** | -0.0035<br>(0.0002)*** | -0.0032<br>(0.0002)*** |
| IDH per cápita     | 0.0049<br>(.0015)***   | -0.0014<br>(.0017)    | 0.0034<br>(0.0015)**   | -0.0019<br>(0.0016)    |
| Municipio PRI      |                        |                       | -0.0002<br>(0.0003)    |                        |
| Municipio PRD      |                        |                       | 0.0005<br>(0.0004)     |                        |
| Municipio otros    |                        |                       | -0.0009<br>(0.0003)*** |                        |
| Estado PRI         |                        | 0.002<br>(0.0004)***  |                        |                        |
| Estado PRD         |                        | 0.0014<br>(0.0004)*** |                        |                        |
| Estado otros       |                        | -0.0007<br>(0.0004)** |                        |                        |
| Gobierno unificado |                        |                       |                        | -0.0014<br>(0.0004)*** |
| PRI                |                        |                       |                        | -0.0031<br>(0.006)     |
| PAN                |                        |                       |                        | 0.0012<br>(0.004)***   |
| PRD                |                        |                       |                        | 0.0024<br>(0.0004)***  |
| Gob. Unificado PRI |                        |                       |                        | 0.0031<br>(0.0006)***  |
| Gob. Unificado PRD |                        |                       |                        | -0.0086<br>(0.0008)    |
| Constante          | 0.0081<br>(.0013)***   | 0.009<br>(0.0014)***  | 0.0092<br>(0.0014)***  | 0.0081<br>(0.0013)***  |
| N                  | 2456                   | 2456                  | 2456                   | 2456                   |
| R <sup>2</sup>     | 0.1764                 | 0.2152                | 0.1815                 | 0.1901                 |

Nota: Regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar robustos entre paréntesis. Niveles de significancia estadística: \*p<.1, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01. La variable dependiente es la tasa de beneficiarias del PEI. La categoría de referencia son los gobiernos municipales, estatales y unificados del PAN

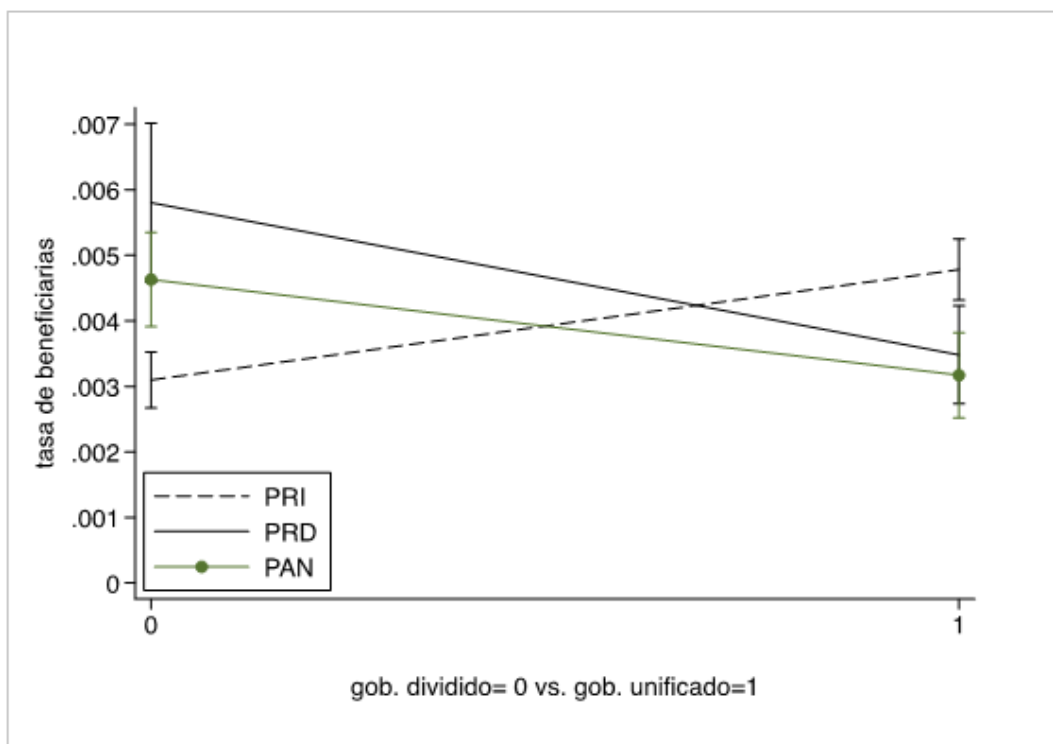


El modelo 6 incluye las variables del modelo 5, pero agrega tres variables partidistas binarias que toman el valor de 1 cuando el gobierno estatal pertenece al PRI, PAN, PRD u otros, respectivamente. Las variables que miden los gobiernos estatales del PRI y del PRD tienen coeficientes positivos y son significativas al uno por ciento, mientras que la variable de los gobiernos estatales que pertenecen a otros partidos tiene un coeficiente negativo y es significativo al 5%. Con base en los coeficientes y errores estándar robustos, el efecto del gobierno estatal en la tasa de beneficiarias del PEI es mayor para los estados del PRI, seguidos por los del PRD, después los del PAN y finalmente los estados gobernados por otros partidos. La  $R^2$  de este modelo (0.21) mejora en relación con el modelo 4 que no incluye variables políticas (0.17).

El séptimo modelo mide el efecto del gobierno municipal en la tasa de beneficiarias del PEI. Se estima una regresión de mínimos cuadrados ordinarios que incluye tres variables binarias: municipios gobernados por el PRI, municipios gobernados por el PRD y municipios gobernados por otros partidos. La categoría de referencia son los municipios que gobierna el PAN. Los coeficientes de los municipios gobernados por el PRI y PRD no son significativos, mientras que el de los municipios gobernados por otros partidos tiene un coeficiente negativo y significativo al uno por ciento. Por lo tanto, el efecto de los gobiernos municipales del PRI, PAN y PRD en la tasa de beneficiarias es el mismo y es mayor al de otros partidos. La tasa de población económicamente activa y el promedio de hijos nacidos vivos mantienen su significancia al uno por ciento, mientras que el índice de desarrollo humano per cápita es significativo al cinco por ciento. La  $R^2$  del modelo (0.18) no mejora mucho en relación con la del modelo 5 (0.17).

Finalmente, el modelo 8 mide el efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias del PEI por medio de una interacción entre la variable de gobierno unificado y una variable partidista que toma el valor 1 si el gobierno municipal pertenece al PRI, 2 cuando pertenece al PRD, 3 cuando pertenece al PAN y 0 cuando el gobierno municipal pertenece a otros partidos. Los gobiernos unificados del PRI tienen un coeficiente positivo y estadísticamente significativo al 1%. En contraste, los gobiernos unificados del PRD tienen un coeficiente negativo y no tiene significancia estadística.

**Figura 5. Efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias del PEI**



Con base en el Modelo 8, Tabla 3.

Cuando el municipio pertenece a un gobierno unificado del PRI, la tasa de beneficiarias es de .00478. Cuando el gobierno municipal pertenece al PRD la tasa de beneficiarias es de .00348. Por último, cuando el gobierno municipal pertenece al PAN la tasa de beneficiarias es de .00317. Esta tendencia se muestra en la figura 5. Cuando existe gobierno dividido, la tasa de beneficiarias es menor en los municipios en donde gobierna el PRI en relación con los municipios en donde gobierna el PAN y el PRD.

Si el municipio pertenece a un gobierno unificado del PRI, la tasa de beneficiarias aumenta en 0.0016. En contraste, si es un municipio con gobierno unificado del PRD la tasa de beneficiarias a nivel municipal disminuye en 0.0023. Finalmente, cuando un municipio con gobierno unificado pertenece al PAN la tasa de beneficiarias disminuye en 0.0014.

Sin embargo, cuando hay gobierno unificado del PRI la tasa de beneficiarias es mayor a la de las beneficiarias de los municipios en los que gobierna el PAN y el PRD. Esto se traduce en que los municipios del PRI tengan una tasa de beneficiarias mayor, mientras que los municipios del PAN y PRD tienen una tasa menor. Todos los coeficientes partidistas son

significativos al uno por ciento; la diferencia en la tasa de beneficiarias entre los gobiernos unificados y los gobiernos divididos del PRI, PAN y PRD es significativa al 1%.

Es posible considerar que la tasa de beneficiarias observada en cada municipio no sea independiente de la selección o participación de cada municipio en el programa. Por ello, como una prueba de robustez se estima un modelo de selección muestral (Heckman). Este modelo consiste en estimar en una primera etapa la probabilidad de participación de cada municipio en el programa y, en una segunda etapa, la tasa de beneficiarias condicionada por la probabilidad de que el municipio haya sido "seleccionado" como participante en el PEI. Este modelo tiene la ventaja de que permite estimar ambos aspectos de la participación en el programa de manera simultánea. Los resultados principales del modelo Heckman no difieren sustancialmente de los modelos reportados en las tablas 2 y 3 (ver Anexo 2).

## Discusión

Con base en los resultados del modelo 1 y el modelo 5 se puede concluir que tasa de población económicamente de mujeres, el índice de desarrollo humano per cápita y el promedio de hijos nacidos vivos sí son significativos para explicar la tasa de beneficiarias del Programa de Estancias Infantiles. La población económicamente activa de mujeres es consistente con la hipótesis  $H_{1a}$ , ya que si esta tasa es alta, entonces aumenta la probabilidad de que el municipio participe en el PEI. Además, conforme aumenta la tasa de población económicamente activa de mujeres también aumenta la tasa de beneficiarias.

El promedio de hijos nacidos vivos se comporta en el sentido opuesto a lo esperado por la hipótesis  $H_{1b}$ . Conforme aumenta el promedio de hijos nacidos vivos, la probabilidad de participar en el programa disminuye. El aumento en el promedio de hijos nacidos vivos también disminuye la tasa de beneficiarias del PEI. La relación inversa entre la tasa de beneficiarias y el promedio de hijos nacidos vivos no necesariamente indica que el programa no funciona con base en la oferta y en la demanda; en los municipios en donde el promedio de hijos nacidos vivos es mayor puede ser que las mujeres no demanden servicios de cuidado infantil porque los beneficios de insertarse en el mercado laboral son menores a los costos. Para ellas resulta más costoso pagar servicios de cuidado infantil que el ingreso que obtienen al formar parte del mercado laboral o los beneficios que obtienen al continuar con sus estudios.

Además, al aumentar el número de hijos también aumenta la carga de trabajo en el hogar. En México, las tareas del hogar y del cuidado de los hijos no están equitativamente distribuidas entre hombres y mujeres. Las mujeres invierten el triple de tiempo en el trabajo no remunerado que los hombres (OCDE, 2015). Si la carga de trabajo aumenta, las madres tienen que realizar más trabajo no remunerado, que a su vez les impide ingresar al mercado laboral. Por lo tanto, que el promedio de hijos nacidos vivos sea alto excluye sistemáticamente a las mujeres del mercado laboral. Esto puede ser un factor que explique por qué la tasa de participación laboral femenina en México se encuentra en el penúltimo lugar de los países miembros de la OCDE; 48% de la población de mujeres económicamente activa pertenecen al mercado laboral, cuando el promedio de los países miembros de la OCDE es de 62% (OCDE, 2015).

El índice de desarrollo humano per cápita, con base en el cual se mide la pobreza, tiene una relación positiva con la probabilidad de participar en el PEI y con la tasa de beneficiarias. Estos hallazgos no son consistentes con la hipótesis  $H_{1c}$  porque parece ser que el programa tienen un sesgo que favorece a los municipios en donde el índice de desarrollo humano es más alto. La falta de fuentes de empleo en los municipios que tienen un índice de desarrollo humano per cápita menor puede ser una razón por la cual es menor la demanda de estancias de atención y cuidado infantil. Si no hay empleos mediante los cuales las mujeres ingresen al mercado laboral, entonces es menos probable que exista demanda de estancias infantiles. Como consecuencia, las madres que viven en los municipios con un índice de desarrollo humano per cápita bajo tienen menos oportunidad de disminuir su pobreza relativa frente a los hombres que las que viven en los municipios con un IDH per cápita mayor.

En el modelo 6, que explica el efecto del gobierno estatal en la tasa de beneficiarias del PEI, y en el modelo 8, que explica el efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias del PEI, el IDH per cápita deja de ser estadísticamente significativo. Si las beneficiarias del programa no son designados con base en sus necesidades socioeconómicas, entonces es posible que la efectividad de este programa disminuya o incluso que desaparezca, perpetuando la situación de vulnerabilidad de las mujeres.

Al incluir las variables políticas en los diferentes modelos mejora en todos los casos la bondad de ajuste de los modelos. El análisis aislado del partido que gobierna a nivel municipal no es estadísticamente significativo para explicar la tasa de beneficiarias del PEI, pero sí es significativo para explicar la probabilidad de participar en el este programa. Los modelos 3 y 6 sólo incluyen las variables políticas del partido que gobierna a nivel estatal y tienen mayor significancia que los modelos 2 y 7 que analizan el partido que gobierna a nivel municipal de forma aislada. Sin embargo, para probar las hipótesis  $H_{2a}$  y  $H_{2b}$  se utilizan los modelos 4 y 8. En los modelos 4 y 8 el coeficiente de la variable de gobierno unificado es estadísticamente significativa al uno por ciento: el que exista gobierno unificado sí aumenta la probabilidad de participar en el PEI, así como la tasa de beneficiarias del programa.

En cuanto a la participación en el Programa de Estancias Infantiles de gobiernos unificados a nivel municipal y estatal, el modelo 4 muestra que para el PAN y el PRI es mayor la probabilidad de participar en el PEI cuando existe un gobierno unificado. La probabilidad

de participar en este programa si existe un gobierno unificado del PRD en contraste con un gobierno yuxtapuesto no se modifica.

La hipótesis  $H_{2a}$  se cumple para los gobiernos unificados del PRI y del PAN en relación con la probabilidad de participar en el PEI. La probabilidad de que un municipio participe en el PEI es mayor para los gobiernos unificados del PAN que para los del PRI. Esto puede ser porque cuando inició el programa el gobierno federal pertenecía al PAN. Entonces, es posible que haya existido discrecionalidad que favoreciera a los gobiernos unificados del PAN en la selección de los primeros municipios en los que se estableció el programa.

En relación con la tasa de beneficiarias del PEI de gobiernos unificados a nivel municipal y estatal, el modelo 8 rechaza la hipótesis  $H_{2a}$ , ya que la tasa de beneficiarios para los gobiernos unificados del PAN y del PRD es menor que para los gobiernos yuxtapuestos. En contraste, este modelo sí es consistente con la hipótesis  $H_{2b}$  debido a que la tasa de beneficiarias del PRI es mayor en los municipios en los que existe gobierno unificado del PRI. Este sesgo político que favorece al PRI se puede explicar por medio del mecanismo mediante el cual asignan el presupuesto. Este mecanismo consiste en hacer una proyección del número de niñas y niños que ya se encuentran dentro del programa complementado por una proyección del número de niñas y niños a atender. El presupuesto lo asignan a la SEDESOL a nivel federal, que actualmente está a cargo del gobierno del PRI, y se redistribuye entre las Secretarías de Desarrollo Social a nivel estatal, favoreciendo a los estados en donde gobierna el PRI, que a su vez favorecen a los municipios gobernados por el PRI. En pocas palabras, el crecimiento de la cobertura del programa beneficia a los municipios Priistas en estados Priistas

Por último, se rechaza la hipótesis  $H_3$  porque, si bien el programa no se apega estrictamente a las reglas de operación porque no alcanza exitosamente a la población objetivo, es posible afirmar que el PEI tiene un sesgo que favorece ciertos intereses políticos. En este sentido, las evaluaciones de CONEVAL resultan insuficientes para distinguir si la evolución de la cobertura tiene un sesgo político o no debido a que la posibilidad de que exista sesgo partidista ni siquiera es considerada. En la evaluación de CONEVAL 2014-2015, se especifica que 86.7% de la apertura de las estancias infantiles del 2013 al 2015 han sido en municipios que pertenecen al Cruzada Nacional Contra el Hambre. Si hay evidencia de que los municipios que participan en la CNCH tienen un sesgo político (Azura 2013), entonces no es sorprendente que el crecimiento del PEI sea discrecional. El sesgo político en la cobertura del

PEI demuestra que las medidas que se implementan para evitar el uso discrecional de los programas sociales, con base en el Programa de Blindaje Electoral, no son suficientes.

Que el PEI tenga un sesgo político en su cobertura conlleva a resultados subóptimos para las mujeres que tienen hijos pequeños y buscan insertarse o permanecer en el mercado laboral o continuar con sus estudios para evitar caer en un estado de pobreza. Lo anterior afecta negativamente el empoderamiento de las mujeres porque la efectividad de este programa reside en cómo se distribuye el presupuesto.

## Conclusiones

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras surgió en el 2007 ante la falta de servicios públicos de cuidado de infantes y la incapacidad de las madres de pagar por estos servicios. El objetivo principal del programa es integrar a las mujeres con hijos pequeños al mercado laboral para evitar que caigan en un estado de pobreza. Este programa se divide en dos modalidades: apoyo a madres trabajadoras e impulso a los servicios de cuidado y atención infantil. Este documento sólo se enfoca en la primera modalidad: las mujeres que tienen hijos pequeños y buscan insertarse o permanecer en el mercado laboral o continuar con sus estudios.

Estudios sobre el gasto público en programas sociales en México revelan dos conclusiones distintas: algunos estudios concluyen que los programas sociales son asignados con base en las necesidades sociodemográficas, mientras que otros estudios revelan que los programas se asignan con base en intereses políticos. Por lo tanto, la pregunta que responde este documento es ¿cuál es la lógica que explica la distribución de las beneficiarias de las estancias infantiles que pertenecen al PEI? Para responder a esta pregunta se realizó un análisis estadístico con modelos de regresión múltiple que abarca los 2,456 municipios de México.

El que exista gobierno unificado sí impacta la probabilidad de participar en el PEI, así como la tasa de beneficiarias del programa. Hay un sesgo político que aumenta la probabilidad de participar en el PEI para los municipios que tienen un gobierno unificado del PRI o del PAN. La tasa de beneficiarias es mayor en los municipios que tienen un gobierno unificado del PRI y es menor en los municipios que tienen un gobierno unificado del PAN o del PRD.

Los municipios que participan en el programa son los que tienen mayor índice de desarrollo humano per cápita y en los que el número promedio de hijos es menor, por lo que, el PEI no está llegando a los municipios más marginados. Los municipios con mayor población económicamente activa de mujeres sí tienen mayor probabilidad de participar en el PEI y la tasa de beneficiarias en estos municipios es mayor. Por lo tanto, las características sociodemográficas de los municipios no determinan completamente la probabilidad de participar en el PEI ni la tasa de beneficiarias.



Si bien el PEI mejora las oportunidades de acceder o permanecer en el mercado laboral de las madres que viven en municipios con mayor población económicamente activa de mujeres y con un promedio de hijos bajo, no contribuye de manera eficiente a promover la inserción en el mercado laboral de las madres que sufren pobreza y que tienen un promedio de hijos alto. Aunado a esto, que exista discrecionalidad provoca que este programa no contribuya como debería a eliminar el rezago que enfrentan las madres con hijos pequeños en los municipios más marginados del país.

## Referencias

- “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, para el ejercicio fiscal 2016”. Diario Oficial de la Federación a 31 de diciembre de 2015. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421992&fecha=31/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421992&fecha=31/12/2015)
- Ángeles, G., Gadsden, P., Galiani, S., Gertler, P., Herrera, A., Kariger, P., Seira, E. (2011), *Evaluación de impacto del Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras*, Instituto Nacional de Salud Pública, Washington University in St. Louis, University of California, Berkley y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Antonopoulous, R. (2013). Expanding Social Protection in Developing Countries: a Gender Perspective (Working Paper No. 757). *Levy Economics Institute of Bard College*, 1-39.
- Aparicio, F. J., & Meseguer, C. (2012). Collective remittances and the state: the 3× 1 program in Mexican municipalities. *World Development*, 40(1), 206-222.
- Azuara, O. (2013). “Cruzada Nacional Contra el Hambre: dudas y preocupaciones”. *México Evalúa*. 1-16
- Baqueiro, M. (2013). Efectos electorales de programas sociales en México: el caso de Oportunidades. *Presidente de la Cámara de Diputados Dip. Ricardo Anaya Cortés*, 73.
- Cejudo, G., Michel C. y Gerhard R. (2012)., *Meta evaluación del Programa de Estancias Infantiles (PEI)*, CIDE CLEAR.
- CONAPRED. (2011). *ENADIS 2010 Resultados Generales*. Recuperado de: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>
- CONEVAL. (2014-2015). *Informe de Evaluación Específica de Desempeño S 184*. Recuperado de: [http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED\\_2014\\_2015/SEDESOL/S174\\_PEI/S174\\_PEI\\_IE.pdf](http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/EED_2014_2015/SEDESOL/S174_PEI/S174_PEI_IE.pdf)

- De La O, A. L. (2013). Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico. *American Journal of Political Science*, 57(1), 1–14. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/23496539>
- Duflo, E.(2012). “Women Empowerment and economic development.” *Journal of Economic Literature* 50: 1051-1079.
- Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras. *SEDESOL*. (2015). Recuperado de: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>
- Fox, J., & Haight, L. (2009). El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México. *Candados y contrapesos. La protección de los programas y derechos sociales en México y en América Latina*.
- Gerhard, F. (2009). Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México. *México: UNICEF*.
- Gobierno de la República. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- Green, G., & Waard, J. (2010). Gender Equality: Beyond Morality, Towards Economic Growth: Reality and Retic. *The World Today*, 66(10), 26–27. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/41962450>
- Hevia de la Jara, F. (2010). Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progreso/Oportunidades en el sur de Veracruz. *Desacatos*, (34), 119-132.
- Magaloni, B., Diaz-Cayeros, A., & Estévez, F. (2007). Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico. *Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*, 182-205.
- Márquez, J. (2013), Preocupaciones sobre la Cruzada Contra el Hambre, *Políticamente Correcto*. Recuperado de: <http://javier-marquez.com/2013/04/30/preocupaciones-sobre-la-cruzada-contra-el-hambre/>

- OCDE. (2015). *Closing Gender Gap ACT NOW: Mexico*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gender/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Mexico%20FINAL.pdf>
- Rawat, Preeti S. (2014). "Patriarchal Beliefs, Women's Empowerment, and General Well-being." *Vikalpa* 39: 43-55.
- Rubio, G., & Garfias, F. (2010). *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México*. CEPAL.
- Staab, S., & Gerhard, R. (2011). Putting two and two together? Early childhood education, mothers' employment and care service expansion in Chile and Mexico. *Development and change*, 42(4), 1079-1107.
- Simpser, A., Duquette-Rury, L., & Ibarra, J. F. (2016). The Political Economy of Social Spending by Local Government: A Study of the 3× 1 Program in Mexico. *Latin American Research Review*, 51(1), 62-83.
- Tapia, C., Gatica, L. (2014). Competencia Política y Gasto Social en México: ¿ Quiénes son los Clientes?. *Asian Journal of Latin American Studies*, 27(2), 27-45.
- United Nations Development Programme. (2016). *Human Development Reports*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>
- UNWOMEN. (2015). *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, United States.

## Anexos

### Anexo 1

**Tabla 4. Variables utilizadas en el análisis**

| Variable       | Nombre               | Medición                                                             | Rango      | Fuente                                |
|----------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------|
| dependiente    | dummy_pei            | Pertenencia o no al PEI                                              | [0,1]      | SEDESOL                               |
| dependiente    | tasabeneficiarias    | num_beneficiarias/<br>población femenina de 12 años y más            | [0, .07]   | SEDESOL                               |
| independiente  | pri_muni             | Si el gobierno del Municipio= PRI                                    | [0,1]      | Base Allyson Benton                   |
| independiente  | prd_muni             | Si el gobierno del Municipio= PRD                                    | [0,1]      | Base Allyson Benton                   |
| independientes | otros_muni           | Si el gob. del municipio es != al PRI, PAN, PRD                      | [0,1]      | Base Allyson Benton                   |
| independiente  | prd_gov              | Si el gobierno del Edo = PRD y gob. Municipio= PRD                   | [0,1]      | Base Allyson Benton                   |
| independiente  | pri_gov              | Si el gobierno del Edo = PRI y gob. Municipio= PRI                   | [0,1]      | Base Allyson Benton                   |
| independiente  | party                | Partido que gobierna a nivel municipal otros= 0<br>PRI=1 PRD=2 PAN=3 | [0,1,2,3]  | Base Allyson Benton                   |
| independiente  | gob_unificado        | Si el gobierno del edo. =gobierno municipio                          | [0,1]      | Base Allyson Benton                   |
| control        | tasa_pea             | Mujeres económicamente activas/población femenina de 12 años y más   | [0,1]      | Censo Población y Vivienda 2010 INEGI |
| control        | promedio_hijos_vivos | Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 12 años y más          | [1.4- 4.9] | Censo Población y Vivienda 2010 INEGI |
| control        | idh_percápita_2005   | Mide longevidad, nivel educacional y nivel de vida                   | [0,1]      | Censo Población y Vivienda 2005 INEGI |

Anexo 2

**Tabla 5. Determinantes sociodemográficos y efecto del gobierno unificado en la tasa de beneficiarias y participación en el PEI**

| Modelo 8           |                        |                          |
|--------------------|------------------------|--------------------------|
|                    | Tasa de beneficiarias  | Participación en el PEI  |
| Tasa PEA           | 0.0165<br>(0.0035)***  | 3.0400<br>(0.4115)***    |
| Promedio de hijos  | 0.0014<br>(0.0009)     | -1.3659<br>(0.0975)***   |
| IDH per cápita     | -0.0042<br>(.0043)     | 11.9137<br>(2.6210)***   |
| IDH de género      |                        | -10.3928<br>( 2.5025)*** |
| Gobierno unificado | -0.0042<br>(0.0011)*** | 0.8675<br>(0.2845)***    |
| PRI                | -0.0006<br>(0.0006)    | -0.0517<br>(0.0894)      |
| PAN                | 0.0004<br>(0.0006)     | 0.3351<br>(0.1080)***    |
| PRD                | 0.0007<br>(0.0008)     | 0.7569<br>(0.1378)***    |
| Gob. Unificado PRI | 0.0050<br>(0.0013)***  | -0.3236<br>(0.2986)      |
| Gob. Unificado PRD | 0.0003<br>(0.0016)     | -0.6648<br>(0.3599)**    |
| Constante          | 0.0040<br>(0.0043)     | 1.7041<br>(0.5554)***    |
| Rho                | -0.1564                |                          |
| Sigma              | 0.0064                 |                          |
| Lambda             | -0.0010                |                          |
| Obs. censadas      | 1233                   | 1233                     |
| Obs. no censadas   | 1223                   | 1223                     |
| N                  | 2456                   | 2456                     |
| Wald Chi2          | 51.01                  | 51.01                    |

Nota: Modelo de selección muestral Heckman con errores estándar robustos entre paréntesis. Niveles de significancia estadística: \*p<.1, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01. La categoría de referencia son los gobiernos unificados del PAN.