

Inversión estatal en programas sociales a tres décadas de la descentralización y la reforma social en México

State Investment in Social Programs after Three Decades of Decentralization and Social Reform in Mexico

Anahely Medrano y Heidi Jane M. Smith*

Resumen: En el contexto de distintos procesos de descentralización y reforma social, la participación de los gobiernos estatales en el desarrollo de programas sociales propios se ha incrementado en México. Sin embargo, la magnitud y los determinantes de la inversión en dichos programas han sido poco estudiados. Este trabajo se centra en la participación de los gobiernos estatales en política social, específicamente, en su inversión en programas sociales. En particular, el propósito central de este artículo es identificar algunos de los factores más importantes relacionados con la asignación de recursos presupuestales para programas sociales por parte de los gobiernos estatales. Para ello, este estudio realiza un análisis cuantitativo del presupuesto asignado a programas sociales de las 32 entidades federativas de México, según los datos reportados por el sistema de información de programas sociales de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) de 2009 a 2013. Los resultados de este estudio sugieren que el porcentaje de pobreza extrema estatal, el producto interno bruto (PIB) per cápita estatal y la ocurrencia de año electoral en el estado, son factores que inciden el monto del presupuesto anual asignado a los programas sociales estatales. Sin embargo, la descentralización ha reportado para los gobiernos estatales, entre otras cosas, más recursos financieros para gastar, no hay evidencia de que la disponibilidad de dichos recursos se traduzca en mayor presupuesto para los programas sociales, como los que registra el sistema de información antes mencionado.

Palabras clave: política social subnacional, cambio político, América Latina, gasto social.

Abstract: Throughout various decentralization and social reforms in Mexico, state governments have increasingly developed their own social programs. However, there is scant research on the amounts of resources invested in those programs. This article focuses on the participation of state govern-

*Anahely Medrano es profesora-investigadora del Conacyt-CentroGeo, Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo, A.C., Contoy 137, Lomas de Padierna, 14240, Ciudad de México. Tel: +52 (55) 2615 22 89, ext. 2153. Correo-e: amedrano@centrogeo.org.mx. Heidi Jane M. Smith es profesora de economía y coordinadora de la maestría en Política Pública, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Prolongación Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, México, 01219, Ciudad de México. Tel: +52 1 5950 40 00, ext. 4758. Correo-e: Heidi.smith@ibero.mx

Artículo recibido el 15 de marzo de 2016 y aceptado para su publicación el 26 de abril de 2017.

ments in implementing their own social policy, specifically in their investment in social programs. In particular, the main purpose of this research is to identify the most important factors related to the allocation of budgetary resources for social programs by state governments. To do this, this study conducts a quantitative analysis to better understand the allocation of resources to social programs in 32 states of Mexico, according to data reported by the Initiative for Strengthening Institutions of Social Programs (IPRO), from 2009 to 2013. The results of this study suggest that the percentage of extreme state poverty, state per capita GDP, and the occurrence of the electoral year in the state are factors that affect the amount of annual budget allocations of state programs. Although revenue decentralization reported by state governments, among other things, report to have more financial resources to spend, there is no evidence that the availability of these resources translates into a larger budget for social programs, as reported by the information system aforementioned.

Keywords: subnational social policy, political change, Latin America, social spending.

INTRODUCCIÓN

A más de tres décadas de las primeras reformas sociales,¹ así como de los distintos procesos de descentralización, administrativa, política y fiscal en México, la participación de los estados en el desarrollo de programas sociales propios ha sido más que evidente en la última década. Después de muchos años del desproporcionado protagonismo del gobierno federal en la formulación de políticas sociales, la participación de los gobiernos de las entidades federales en esta actividad se hace cada vez más presente. Hasta hace menos de dos décadas, las decisiones del gobierno federal en política social habían configurado el sistema de bienestar nacional.² En este escenario, los gobiernos estatales generalmente se habían limitado a seguir (o implementar) las directrices de gobierno federal en materia de política social, como sucedía en otras áreas de política pública (Hernández Rodríguez, 2008).

Dada la preeminencia del gobierno federal en la formulación de políticas sociales, no sorprende que, en México, como prácticamente en el resto del mundo, los estudios de política y reforma sociales se hayan centrado en la escala

¹ En este trabajo, al conjunto de reformas que han experimentado los principales sectores del sistema de bienestar en México, como salud, educación y pensiones, entre otras, se le denomina de manera genérica reforma social.

² Para efectos de este estudio, un sistema de bienestar se refiere al entramado institucional conformado por leyes, políticas públicas y prácticas que determinan la provisión de bienes y servicios sociales en una sociedad, y que define la participación del Estado, la familia y el mercado en dicha provisión (Esping-Andersen, 1990). Además, la política social se entiende como las acciones de los gobiernos en los ámbitos de seguridad social, asistencia social, servicios de salud, servicios de educación, así como la provisión de vivienda y otros bienes sociales, es decir, las políticas públicas directamente relacionadas con la provisión de bienes y servicios para el bienestar social (Baldock *et al.*, 2007). Los programas sociales se refieren a una acción específica de gobierno en cualquiera de estas áreas de acción que, en general, tienen un objetivo acotado y se dirigen una población objetivo en particular.

nacional. Sin embargo, la literatura sobre política social y sistemas de bienestar ha registrado cada vez más estudios acerca de la actividad de los gobiernos subnacionales en dicho ámbito, en el marco de distintos procesos de descentralización registrados en casi todo el orbe (Banting y Costa-Font, 2010; Béland y Lecours, 2010; Hernandez-Trillo, 2016; McEwen, 2011; McEwen y Moreno, 2005; Smith y Revell, 2016; Téllez Valencia, 2013). En el caso de México, la investigación sobre la política social que desarrollan las entidades federativas es aún incipiente. Comparativamente, los gobiernos municipales han recibido más atención por parte de los analistas sobre dicho tema. Incluso, hay una iniciativa para identificar y reconocer casos exitosos de programas públicos que desarrollan los gobiernos municipales, denominado el Premio de Gobierno y Gestión Local, que organiza, entre otras instituciones, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Los análisis sobre política social estatal son, generalmente, estudios de caso (véanse, por ejemplo, Álvarez Enríquez, 2014; Canto y Martínez, 2013; Delhumeau, 2008; Martínez, 2014; Ríos y de la Mora, 2013; Téllez, 2013; Yanes, 2013), que dan cuenta de las características de algún programa social o de la política social en general, de alguna entidad federativa. Estos estudios brindan evidencia de la creciente participación de los gobiernos estatales en política social. Sin embargo, aún faltan estudios que ofrezcan un panorama general del monto de los recursos que las entidades federativas destinan al desarrollo de programas sociales, en particular, desde una perspectiva comparativa. Asimismo, es necesario contar con análisis sobre los factores que determinan la asignación de recursos presupuestales a programas sociales por parte de los gobiernos de las entidades federativas. Este tipo de estudios permite, además de complementar los estudios de carácter cualitativo, indagar sobre las decisiones de gasto social de los gobiernos de las entidades federativas, a más de tres décadas de la puesta en marcha de distintos procesos de descentralización y reforma social en México.

De manera similar a otros países, en México la participación de los gobiernos de las entidades federativas en el desarrollo de política social ha surgido en el contexto de varios procesos de descentralización política, fiscal y administrativa. Para los gobiernos estatales, estos procesos han significado, en distintos grados, una mayor influencia política (o empoderamiento) (Hernández Rodríguez, 2008). Aunque diversos estudios han analizado distintos aspectos de los procesos de descentralización en México y América Latina (Eaton y Dickovick, 2004; Kaufman y Nelson, 2004; Oxhorn *et al.*, 2004), hay relativamente pocos estudios que analicen el gasto social en las entidades federativas en México (Dion, 2009, 2010; Scott 2001, 2004;

Rodríguez, 1997; Velázquez Leyer, 2015), en el marco de los distintos procesos de descentralización. En general, los estudios que han analizado el gasto social de las entidades federativas (o de gobiernos situados en la escala de gobierno inmediatamente inferior al gobierno federal o central), se han concentrado más en naciones industrializadas que en países en desarrollo (Arretche, 2002; Barrientos y De Jong, 2006; Bonvecchi, 2008; Niedzwiecki, 2016).

Con el fin de contribuir a cerrar esta brecha en la literatura, el presente estudio analiza el presupuesto asignado al desarrollo de programas sociales por parte de las 32 entidades federativas de México, de acuerdo con los datos disponibles en el sistema de información de programas sociales de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales en México (IPRO), para los años 2009 a 2013. Como se describe más adelante, el abanico de programas sociales estatales registrados en dicho sistema de información es muy amplio (desde la dotación de útiles escolares hasta transferencias monetarias para adultos mayores). Además, este sistema de información permite identificar el origen de los recursos asignados a los programas sociales estatales (es decir, de origen estatal, federal, entre otros). Para efectos de este estudio, el monto de los recursos destinados a programas sociales cuyo origen es estatal (de manera total o parcial), se considera un indicador aproximado del esfuerzo de los gobiernos estatales para invertir recursos propios en política social.

En principio, como es sabido, el gasto social total de los estados consta de varios rubros, incluyendo educación y salud, los cuales se financian mayoritariamente con transferencias federales que, precisamente, tienen como fin explícito financiar tales rubros (es decir, son recursos etiquetados). Como se explica más adelante, al considerar que una buena proporción de los recursos que reciben los gobiernos estatales son transferencias federales etiquetadas, el presupuesto que los gobiernos estatales deciden destinar a programas sociales, cuyo origen es estatal (total o parcialmente), resulta un indicador interesante de sus preferencias de inversión en programas sociales.

Finalmente, el objetivo de este trabajo es identificar algunos de los principales factores (financieros, socioeconómicos y político-electorales) asociados con la asignación de recursos presupuestales a programas sociales en las 32 entidades federativas, según datos del sistema IPRO, de 2009 a 2013. En principio, esta asignación refleja las preferencias de las entidades federativas para invertir en programas sociales, cuyo presupuesto es de origen estatal o mixto (es decir, recursos estatales y federales). Así, esta asignación permite tener una idea aproximada de las preferencias y prioridades de gasto en materia social de los gobiernos estatales del país.

El resto de este documento se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se describen brevemente los procesos de descentralización y reforma social en México. En la tercera sección se discute de manera sucinta el incipiente activismo de las entidades federativas en materia de política social en México. La cuarta parte describe los datos y variables del estudio cuantitativo. En la quinta parte se discuten los principales resultados del estudio. Por último, se incluyen unas breves conclusiones.

DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA SOCIAL EN MÉXICO

Este trabajo se centra en un fenómeno que está directamente vinculado tanto con los procesos de descentralización en el sistema político como con las distintas reformas sociales que se han registrado en el país. Este fenómeno se refiere a la creciente participación de los gobiernos estatales en el desarrollo de programas sociales propios. Hasta hace menos de dos décadas, el gobierno federal dominaba la formulación de política social en el país. En este contexto, las entidades federativas actuaban sobre todo como cadenas de transmisión u operadores de las políticas sociales que se diseñaban centralmente. Este hecho ha cambiado notablemente en la última década, ya que, como se argumenta más adelante, los estados participan cada vez más en desarrollar programas sociales propios. Esta participación se inscribe en el marco de los distintos procesos de descentralización, así como de la llamada reforma social, iniciados desde hace más de tres décadas en México. Las características de dichos procesos se describen sucintamente a continuación.

Procesos de descentralización política y fiscal

A partir de la década de 1980, se han desarrollado distintos procesos de descentralización administrativa, política y fiscal. En el ámbito político, se observa en el aumento de la competencia electoral y alternancia en los tres ámbitos del gobierno (federal, estatal y municipal) (Manor, 1999). Durante casi siete décadas, el sistema político mexicano se caracterizó por la hegemonía de un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido fue el principal beneficiario de un sistema electoral no competitivo, que le permitió monopolizar el poder en prácticamente todas las escalas de gobierno. Este escenario empezó a cambiar a finales de 1980, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones estatales en Baja California, convirtiéndose en el primer gobierno de oposición en gobernar un estado.

A partir de ese momento, los partidos de oposición han ganado varias gubernaturas en otros estados. Esto revitalizó la importancia de la variable político-

electoral a escala subnacional (estatal y municipal) en México. De hecho, la creciente importancia de la política subnacional ayudó al panista Vicente Fox a ganar la elección presidencial de 2000 (Díaz-Cayeros, 2006; Falleti, 2010; Grindle, 2000; Merino Huerta, 2008; Selee, 2011). En particular, las élites políticas locales —sobre todo las estatales— se fortalecieron notablemente en estos procesos, cambiando de este modo la relación de poder entre los partidos políticos nacionales y la representación local (Benton, 2001). Así, en el ámbito político, la descentralización ha significado más poder y autoridad para los gobiernos estatales, lo que se traduce en un aumento notable en su soberanía y libertad para tomar decisiones propias (Merino Huerta, 2008).

En el ámbito fiscal, la descentralización ha tenido resultados ambiguos. En principio, la descentralización fiscal se puede medir a partir del grado de autonomía presupuestaria que tienen los estados. En México, la descentralización se ha traducido en más recursos disponibles para gastar por parte de los gobiernos estatales. Pero, por otra parte, esta mayor disponibilidad de recursos no se respalda con un aumento en la recaudación de impuestos propios por parte de los estados. Este efecto negativo se identifica en la literatura académica por una falta de capacidad fiscal para generar recursos propios por parte de los gobiernos estatales (Falleti 2005; Sour 2004).³ En otras palabras, los gobiernos estatales presentan una fuerte dependencia de las transferencias federales (Smith y Revell, 2016).⁴ Estas transferencias se dividen en participaciones y aportaciones, que corresponden a dos ramos principales o ramos. Las participaciones (Ramo 28) son transferencias no condicionadas y se distribuyen por igual a todos los estados de la federación. Así, las participaciones representan uno de los mejores indicadores de la capacidad de gasto de los estados. Las aportaciones (Ramo 33) son las transferencias condicionadas, que se dividen en ocho fondos,⁵ cuyo ejercicio está regulado por Ley

³ Sour (2004) define “capacidad fiscal” como el monto total de impuestos que un gobierno local puede recolectar, mientras que “esfuerzo fiscal” es el poder de aumentar los fondos sobre lo que ya se recolecta. Los economistas típicamente utilizan el segundo, que es un valor estimado del valor de la propiedad en una localidad subnacional. La capacidad tributaria se puede definir como “la capacidad de una entidad gubernamental para financiar servicios públicos”, y el esfuerzo por recaudar impuestos se puede entender como el grado en el que una entidad gubernamental usa su capacidad tributaria (ACIR, 1990: 13).

⁴ Las transferencias creadas desde 1998 han reducido los incentivos de los gobiernos locales para recaudar impuestos, en particular los impuestos a la propiedad (Raich, 2002; Sour, 2004, 2008). Varios estudios han encontrado una correlación entre el aumento de las transferencias federales y el desplazamiento de la recaudación de impuestos locales.

⁵ Los ocho fondos son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun-DF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y

de Coordinación Fiscal. Para muchos estados, estas dos transferencias representan hasta 85 por ciento de sus ingresos totales, mientras que el porcentaje restante proviene de los impuestos locales y endeudamiento.

Estos fondos de aportaciones tienen propósitos específicos, tales como salud, educación, seguridad e infraestructura, entre otros. Pero la mayor parte del presupuesto de estas aportaciones se asigna a dos fondos específicos: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). Estos fondos se utilizan principalmente para el pago de salarios de los trabajadores de la salud y la educación, mientras que los fondos restantes se asignan para el desarrollo de infraestructura para educación, salud, seguridad y para el pago de deuda local (o reestructurar deuda adquirida). Las aportaciones fueron creadas para compensar progresivamente a los estados más pobres, y de esta forma contribuir a aliviar la pobreza en dichos estados. En promedio, estas transferencias focalizadas constituyen casi la mitad del presupuesto de cada estado. Durante la última década, las transferencias han mostrado un crecimiento constante; la tasa promedio de cambio durante los últimos 13 años ha tenido un incremento adicional de 3.7 por ciento de las participaciones y 4.6 por ciento de las aportaciones (ASF, 2011).

Además de que las transferencias federales han aumentado en la última década, los gobiernos estatales tienen restricciones presupuestarias blandas que les han permitido tener déficit y asumir deuda con poca interferencia *de facto* por parte del gobierno federal (Benton y Smith, 2013). De esta forma, la deuda pública de los estados y la federación ha aumentado en la última década. Según el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, “durante el periodo 2010-2015, el saldo total de la deuda del sector público federal tuvo un crecimiento de 12.8 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 31.8 a 44.6 por ciento del PIB” (CEFP, 2016a: 8). En suma, aunque los gobiernos estatales dependen fundamentalmente de las transferencias federales y de su capacidad de endeudarse para financiar su gasto, en general, han dispuesto de más recursos para gastar en la última década. Además, a consecuencia de distintos procesos de descentralización, los gobiernos estatales han ganado más autonomía para tomar decisiones presupuestales y de gasto. Por lo tanto, en principio, los gobiernos estatales han gozado de más recursos disponibles para financiar tales decisiones, incluyendo (potencialmente) iniciativas en materia de política social.

de Adultos (FAETA); El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Reforma social en México

Las reformas en el sistema de bienestar social están estrechamente vinculadas con procesos de descentralización. En México, el sistema de bienestar en su conjunto se ha caracterizado tradicionalmente por su alta fragmentación y exclusión de amplios sectores de población del acceso a la seguridad social, sobre todo la población rural o que labora en el sector informal (Barba Solano, 2004; Valencia, 2010). En la literatura, este sistema se ha clasificado como un sistema dual (Barba Solano, 2004), es decir, que se integra con dos modelos distintos para proveer bienes y servicios públicos. El primer modelo incluye los distintos esquemas de seguridad social para los trabajadores formales y sus familias (cuyas características y beneficios varían en función de la adscripción laboral de los mismos). El segundo modelo incluye ciertos esquemas de acceso limitado a servicios de salud y asistencia social para grupos vulnerables, especialmente los sectores más pobres de la población; a esta parte del sistema de bienestar se le denomina residual (Barba Solano, 2004).

Las reformas más importantes del sistema comenzaron a finales de la década de 1980, con la reforma educativa. Discutir en detalle las características de estas reformas excede el propósito de este trabajo. En cambio, se identifican brevemente algunos de los aspectos principales que constituyen la reforma social en México. El primer aspecto se refiere a la adopción de un enfoque neoliberal en la política social a escala nacional (Barba Solano, 2015; Barba Solano y Valencia, 2013; Boltvinik, 2004; Laurell, 2003; Ordóñez, 2012; Valencia, 2010). Los principales signos de este enfoque son la subordinación de la política social a las “restricciones fiscales y presupuestarias” (Barba Solano, 2004: 96), así como el énfasis en la eficiencia del uso de recursos y, sobre todo, en la provisión de asistencia social exclusivamente para los más pobres, de carácter temporal y condicionada (Barba, 2015; Medrano, 2013). Entre otros aspectos, este cambio significó el abandono del discurso oficial que planteaba como aspiración la provisión universal de ciertos servicios básicos (Barba, 2015), especialmente salud y educación, de acuerdo con el espíritu universalista de la Constitución.

El segundo aspecto se refiere a los procesos de descentralización de servicios sociales básicos de educación y salud hacia los estados desde la década de 1980. En general, la motivación principal de estos procesos de descentralización fue mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios, y se centraron fundamentalmente en los ámbitos administrativos y operativos. En general, a consecuencia de la descentralización, los gobiernos estatales se involucraron más en la prestación de servicios de educación y de salud (véanse, por ejemplo, Alcántara, 2008;

Arredondo *et al.*, 2010; Galilea *et al.*, 2011; Homedes y Ugalde, 2011; Linares y López, 2012). Otro cambio importante en el rubro de salud fue la creación del Seguro Popular, en 2004, como un modelo de aseguramiento que tiene como objetivo financiar la prestación de servicios de salud a la población abierta (es decir, a las personas que no están afiliadas a servicios de seguridad social).

En el rubro de pensiones también se han hecho reformas a partir de 1992. El sistema de pensiones tenía dos pilares principales: esquemas de pensiones contributivas y voluntarias. Uno de los cambios más relevantes se hizo en la regulación de las administradoras privadas de los fondos de pensiones, con el fin de reducir comisiones y propiciar una mayor competencia entre ellas. Y, a partir de 2008, se estableció un régimen de pensiones para los empleados públicos federales similar al que ya se aplicaba a los trabajadores de la iniciativa privada (Ordóñez, 2012: 233). En ambos esquemas, se buscó “romper con el sistema de reparto o de solidaridad intergeneracional”, dando paso a la individualización de las cuentas, así como “a su transferencia a la administración privada de los fondos para el retiro” (Ordóñez, 2012: 233). Otro cambio en este rubro fue la introducción de pensiones no contributivas, que se inició en la Ciudad de México, en 2001, hasta convertirse en otro pilar del sistema de pensiones actual.

Este último aspecto es un ejemplo claro de la relevancia que ha ganado el ámbito estatal en política social en México. Como se mencionó antes, la participación de los estados en este ámbito puede tener repercusiones más allá de sus límites territoriales (Medrano y Hudson, 2015). Como en el caso de las pensiones no contributivas mencionado antes, la participación de los gobiernos de las entidades federativas en política social puede tener impacto en la creación políticas sociales a escala nacional. Este punto se discute en la próxima sección.

POLÍTICA SOCIAL EN LOS ESTADOS: FACTOR RELEVANTE EN REFORMA SOCIAL

Como se mencionó antes, en el contexto de distintos procesos de descentralización, incluyendo el sector social, se ha observado una mayor participación de las entidades federativas en política social. El ejemplo más notable de esta participación es la Ciudad de México (antes Distrito Federal). Algunos de los programas sociales más emblemáticos que ha puesto en práctica el gobierno de la Ciudad de México son la pensión universal no contributiva para adultos mayores, el programa de seguro de desempleo y las transferencias monetarias directas para madres solteras en condiciones sociales vulnerables, entre otros (Hudson y Medrano, 2013; Canto y Martínez, 2013). Sin embargo, el impulso para crear programas sociales propios ha sido replicado en otros estados.

De acuerdo con el sistema de información de IPRO,⁶ en 2014 el total de programas sociales vigentes en las entidades federativas ascendía a 2 068. Estos programas sociales se referían principalmente al rubro de asistencia o desarrollo social, según la propia clasificación de IPRO. Este número incluye programas sociales cuyo financiamiento es de origen federal, estatal y mixto (federal y estatal, entre otros). El abanico de programas sociales que se incluyen en estos rubros es muy amplio (por ejemplo, apoyos para el desarrollo de infraestructura básica para habitantes de comunidades indígenas; entrega de paquetes de materiales para mejorar la vivienda; apoyos para la alimentación; servicios de apoyo para víctimas de maltrato, entre muchos otros). De acuerdo con la clasificación de programas sociales en función del objetivo del milenio al que están dirigidos, que hizo IPRO en 2010, 63.5 por ciento de los programas sociales reportados se alineaban con el objetivo del milenio que se refiere a la erradicación de la extrema pobreza y el hambre. Es decir, a partir de esta clasificación se puede suponer que la mayoría de los programas sociales se dirigen a la atención de grupos de población que se encuentran en una situación socioeconómica altamente vulnerable o de pobreza extrema.

En el cuadro 1 se incluyen algunos de los programas sociales que se han puesto en práctica en la última década en los estados, los cuales han tenido su origen en el ámbito subnacional, como las pensiones no contributivas para adultos mayores, entre otros.

Los ejemplos incluidos en esta tabla, además de los datos de IPRO, sugieren de manera general la creciente iniciativa de los gobiernos estatales para desarrollar programas sociales propios. Aunque no cuentan con información disponible acerca del total de recursos que los gobiernos estatales destinan a programas sociales, cuyo origen sea estatal (o mixto) para la última década, la información de IPRO muestra que, en efecto, hay una participación importante de los estados en materia de política social. Más allá del monto total que cada estado destina para desarrollar programas sociales propios, hay que destacar la importancia que esta participación ha tenido a escala nacional. Por ejemplo, la pensión no contributiva para adultos mayores, que creó el gobierno del Distrito Federal en 2001, ha tenido repercusiones a escala nacional (Medrano y Hudson, 2015). Antes de 2001 este tipo de pensiones no figuraba en el debate o agenda nacional. En este sentido, la creciente participación de los estados en política social también se ha revelado como un aspecto importante para entender los procesos de reforma social en México durante la última década.

⁶ Los datos de IPRO se describen con más detalle en la siguiente sección.

CUADRO 1. Programas sociales estatales para grupos vulnerables en la última década

<i>Estado</i>	<i>Programas para adultos mayores</i>	<i>Año de introducción</i>	<i>Programas para desempleados</i>	<i>Año de introducción</i>	<i>Programas para madres solas</i>	<i>Año de introducción</i>
Coahuila	✓	2011				
Colima	✓	2005			✓	2010
Chiapas	✓	2007				
Chihuahua	✓	2004				
CDMX	✓	2001	✓	2007	✓	2009
Guerrero	✓	2003			✓	2011
Hidalgo			✓	2005		
Jalisco	✓	2007			✓	2013
México	✓	2006			✓	2008
Morelos					✓	2013
Nayarit	✓	2006				
Nuevo León	✓	2004			✓	2011
Oaxaca	✓	2011			✓	2011
Puebla	✓	2012				
Sinaloa	✓	2011				
Sonora	✓	2010		2010		
Veracruz	✓	2005				
Zacatecas	✓	2005				2009

Fuente: Elaboración propia con base en datos de IPRO, Coneval, y de las páginas electrónicas de los gobiernos estatales.

No obstante, esta participación ha recibido poca atención en la investigación. Entre otros aspectos de la participación de las entidades federativas en política social, es importante conocer las características y determinantes del presupuesto que destinan al desarrollo de programas sociales. De esta forma, el presente trabajo tiene como fin indagar sobre los principales factores asociados con la asignación de recursos a programas sociales por parte de los gobiernos de entidades federativas en México. Para ello, se realiza un estudio cuantitativo a partir de los datos del sistema de información de IPRO. En la siguiente sección, se describen brevemente las principales variables e hipótesis para realizar dicho estudio.

DETERMINANTES DE LA INVERSIÓN ESTATAL EN PROGRAMAS SOCIALES

En teoría, uno de los beneficios de la descentralización es que los gobiernos subnacionales tienen información de primera mano sobre las necesidades y demandas de la población que radica en sus respectivas jurisdicciones, lo que favorece

así la eficiencia en la distribución de recursos (Smith, 1988; Pierson, 2001). En particular, en el contexto de sistemas federados, la descentralización puede significar una mayor autonomía de los gobiernos estatales (y locales) para tomar decisiones en materia de políticas públicas y asignación de presupuesto; es decir, los gobiernos estatales (y locales) pueden gozar de más autonomía para decidir en qué y cuánto gastar los recursos financieros, de acuerdo con el marco legal aplicable, incluyendo programas sociales.

Sin embargo, la mayor autonomía que ganan los gobiernos estatales para decidir en materia de política pública también puede desencadenar externalidades negativas, tales como la competencia “hacia abajo” entre distintas jurisdicciones (*race to the bottom*), que pueden llevar a que las regiones más pobres ofrezcan los peores servicios públicos y las más ricas, los mejores (Davies y Vadlamannati, 2013; Volden, 2002). Por ello, en muchos países en vías desarrollo la coordinación fiscal se hace desde el centro, con el fin de atenuar desigualdades entre estados, mediante la inclusión de medidas compensatorias que favorezcan a los estados más pobres. Asimismo, la descentralización puede acarrear ciertos peligros, como los que menciona Prud’homme (1995), como búsqueda de rentas (*rent seeking*) y la captura de las élites (*elite capture*), por parte de titulares de gobiernos subnacionales. En México, esto se puede agravar ante la falta de controles y contrapesos reales a los ejecutivos estatales dentro de sus jurisdicciones (Hernández Rodríguez, 2008), y hay evidencia de que ha sido el caso, particularmente, en la última década (Sánchez, 2016; Casar, 2015).

En cuanto a las bondades teóricas de la descentralización, en México se esperaría que ésta haya favorecido una mayor inversión social (por ejemplo, en programas sociales) en la mayoría de los estados, ya que, en prácticamente todos, hay importantes rezagos sociales. Además, de acuerdo con la literatura, una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la política social, a consecuencia de la descentralización, se asocia con un cambio positivo en el gasto social (De Mello, 2000; Díaz-Cayeros, 2006; Merino, 2000; Rodríguez, 1997). En los países desarrollados, el gasto público de los gobiernos subnacionales ha aumentado en casi todas las categorías presupuestarias tradicionalmente relacionadas con la política social, como la educación, la salud, la asistencia social y el bienestar (De Mello, 2000).

De esta forma, este estudio parte del supuesto general de que la puesta en práctica de programas sociales por parte de gobiernos estatales implica, en principio, invertir más recursos públicos y, por lo tanto, en una mayor asignación presupuestal en el área social (incluyendo programas sociales específicos); es de-

cir, mayor gasto social estatal. En el caso particular de este estudio, se parte del supuesto de que, a más de tres décadas de iniciada la descentralización, los estados probablemente hayan invertido más en programas sociales. Con el fin indagar al respecto, se tomaron los datos de presupuesto asignado a programas sociales para las 32 entidades federativas, entre 2009 y 2013, reportados en el sistema de información de IPRO. Estas cifras presupuestales se toman como un indicador del gasto de los gobiernos estatales en programas sociales, es decir, del esfuerzo que los estados hacen para invertir en este rubro.

Así, con base en la información presupuestal disponible en el sistema de la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), se crearon dos variables dependientes, las cuales se proponen como indicadores aproximados del esfuerzo de los gobiernos de las entidades federativas por invertir recursos propios en programas sociales. La primera variable es el monto total anual, por persona, que los estados asignan a programas sociales, y cuyo financiamiento es de origen estatal o mixto (estatal y federal). Esta variable se considera un indicador aproximado de la disposición de los estados a invertir en programas sociales. La segunda variable es el monto total anual, por persona, de recursos asignados a programas sociales, cuyo origen es exclusivamente estatal. Esta variable se considera un indicador de la discrecionalidad de los gobiernos estatales a invertir en programas sociales. Las variables independientes que se incluyen en este estudio, relacionadas con factores de carácter socioeconómico, financiero y político-electoral, así como las hipótesis principales asociadas a cada uno de estos factores, se describen brevemente en los siguientes párrafos.

Factores socioeconómicos. Para este estudio se consideran dos variables socioeconómicas. La primera se refiere al PIB estatal per cápita. Se parte de la hipótesis de que, en general, hay una relación positiva entre el gasto social y el grado de riqueza de una entidad federativa, medida por PIB estatal per cápita. Se asume que el gobierno de un estado rico, en principio, tiene más capacidad para generar recursos propios y, en consecuencia, mayor discrecionalidad para invertir en programas sociales. La otra variable socioeconómica es el grado de pobreza por ingreso en cada entidad federativa. De acuerdo con estudios realizados en países desarrollados, los gobiernos subnacionales de las zonas económicamente menos favorecidas apoyan las políticas sociales más progresistas, por ejemplo, éste es el caso de Escocia en el Reino Unido (Mooney y Scott, 2011). Así, la hipótesis de la que parte este estudio es que hay una relación positiva entre grado de pobreza y gasto en programas sociales en los estados. En la siguiente sección discutimos brevemente estas variables para el caso de México.

Factores financieros. Para este estudio se consideraron tres variables relacionadas con la disponibilidad de recursos financieros (ingresos propios, transferencias federales y deuda) para gastar por parte de los estados, y que potencialmente pueden destinar a programas sociales. Estas variables son: autonomía fiscal, autonomía presupuestal y capacidad de endeudamiento. En general, los estados tienen menos acceso a opciones fiscales y de deuda que los gobiernos nacionales. Además, los estados comúnmente reciben fondos del gobierno central, que con frecuencia representan una gran parte de su presupuesto total. Como resultado, sus finanzas dependen en buena medida de las decisiones del estado central (Giardina *et al.*, 2009: 2). Así, la capacidad de los gobiernos estatales para acceder a los recursos financieros y decidir su asignación está definida casi siempre por las normas institucionales específicas relativas a las finanzas intergubernamentales; es decir, la estructura de roles y responsabilidades que determinan la capacidad de los diferentes gobiernos para aumentar los ingresos y contratar deuda (Greer, 2006: 408). En otras palabras, la capacidad de incrementar el gasto social de los estados descansa en la disponibilidad real de los recursos y la libertad para gastarlos.

Desde un punto de vista financiero, la autonomía fiscal se refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales para aumentar los ingresos a través de impuestos y acumulación de deuda (Wolman *et al.*, 2008). En general, en América Latina, varios estudios apuntan que las instituciones subnacionales son muy débiles y carecen de capacidad para mejorar su autonomía fiscal (Alesina *et al.*, 1999; Smith y Revell, 2016). Esta noción también se puede aplicar para determinar el grado de libertad que los gobiernos estatales tienen para asignar sus ingresos. La medición de la autonomía de los ingresos de los presupuestos subnacionales implica un análisis de las fuentes de ingresos (Ruso, 2013: 59). En general, las transferencias no condicionadas son la fuente más autónoma de ingresos de los estados, además de los ingresos propios que obtienen principalmente a través de los impuestos sobre ventas, propiedades o renta estatal, entre otros. En cuanto a la capacidad de endeudamiento, esta variable se refiere al monto de deuda que, utilizando las participaciones, los gobiernos estatales pueden aprovechar como una fuente adicional de ingresos para gastar libremente. Así, en relación con estos factores financieros, la hipótesis general de la que parte este estudio es que la autonomía presupuestal y financiera, así como la capacidad de endeudamiento estatal, se correlacionan positivamente con la inversión en programas sociales.

Factor político-electoral. Para efectos de estudio se consideró una variable político-electoral: la ocurrencia de año electoral para gobernador en el estado.

Algunos estudios han mostrado una relación positiva entre el ciclo político (año electoral) y el gasto público en las entidades federativas en México (véanse Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009; Hecock, 2006). Como resultado del proceso de descentralización política, entre otros factores, se ha registrado una mayor competencia electoral en todos los ámbitos de gobierno en México, incluyendo los estados. La literatura sobre la elección pública ha explorado la relación entre competencia política y el tamaño del sector público, que incluye el gasto general, los impuestos y la deuda pública (Solé-Ollé, 2006). Usualmente esta investigación se centra en los presupuestos nacionales de las economías desarrolladas. Sin embargo, algunos estudios han puesto de manifiesto la relevancia de la competencia electoral en el ámbito estatal y local en relación con el comportamiento del gasto público. Por ejemplo, Borges (2011: 21) mostró que los partidos con una base de apoyo regionalizada “invierten principalmente en los estados en los que son competitivos”.

En México, Hecock (2006) analizó los determinantes del gasto en educación primaria entre 29 estados de la República entre 1999 y 2004. Este autor encontró que una mayor competencia electoral conduce a un aumento del gasto subnacional (Hecock, 2006: 950). Así, se parte del supuesto de que, al considerar la creciente competencia electoral, en los años en los que hay elecciones estatales para elegir gobernador, los gobiernos en turno tienen incentivos para aumentar su gasto público, incluyendo aquel destinado a programas sociales. Por lo tanto, este estudio parte de la hipótesis de que hay una relación positiva entre el año electoral y el gasto social en las entidades federativas.

DESCRIPCIÓN DE DATOS Y VARIABLES

Los montos de gasto anual en programas sociales se derivan de la base de datos disponible en el sistema de información sobre programas sociales de la Iniciativa para la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO) que, como ya se mencionó, es una plataforma de información pública sobre programas sociales puestos en práctica en México. Esta iniciativa se realizó en el marco del convenio de colaboración suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Transparencia Mexicana. Esta iniciativa solicitó a los gobiernos estatales (así como a las dependencias federales) reportar voluntariamente información acerca de los programas sociales que operan en sus demarcaciones, así como reglas de operación, criterios de transparencia para sus programas, presupuesto ejercido y origen de los recursos, entre otros. Uno de los principales propósitos de IPRO es promover el uso no clientelar de los programas sociales. En 2013, hasta 78 por ciento de los programas sociales incluidos en la base de datos de esta iniciativa

tenían reglas de operación. Así, esta base de datos incluye información que reportan los propios gobiernos estatales (es decir, es información autorreportada) de las 32 entidades federativas de México, así como de agencias federales.

Los datos utilizados para este estudio corresponden al periodo de 2009 a 2013, ya que, al momento de realizar la investigación, eran los años disponibles en el sistema de información de IPRO. La información está estandarizada en una base per cápita para el análisis. Las variables dependientes se construyeron a partir de los montos de presupuesto anual asignado que aparecen en la base de datos de IPRO, de los cuales se indica su origen (por ejemplo, estatal, federal, municipal o mixto, es decir, cuando se reporta más de un origen). Así, con base en la clasificación del origen de los fondos de dicho presupuesto, se identificaron las dos variables independientes. Estas variables son las siguientes: *a*) presupuesto per cápita asignado a programas sociales, cuyo origen son fondos federales y estatales (es, decir, origen mixto), o *b*) presupuesto per cápita asignado a programas sociales, cuyo origen de recursos son fuentes estatales únicamente. Estas variables se denominaron de manera genérica como gasto social (con fondos de origen estatal o mixto).

La información para las variables independientes proviene de varias fuentes. Los datos sobre finanzas públicas y PIB estatal son del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), específicamente, del Sistema Municipal de Base de Datos (Simbad), de donde se obtuvieron datos para cada estado. La variable de pobreza extrema se obtuvo de las cifras que publica el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Los datos de población de cada estado se obtuvieron de datos que publica el Consejo Nacional de Población (Conapo). La variable político-electoral (ocurrencia de elecciones para gobernador en el estado) se obtuvo de la base de datos del Instituto Federal de Electoral (IFE). Las principales variables e indicadores del estudio se describen brevemente en el cuadro 2.

La variable explicativa sobre pobreza se refiere al porcentaje de personas que viven en extrema pobreza de ingresos, según las mediciones que reporta el Coneval (2010). Como se dijo antes, se asume que cuanto mayor es el porcentaje de pobreza, mayor será el monto de presupuesto asignado a programas sociales; es decir, se espera un signo positivo entre estas variables. Para la variable explicativa que se refiere al ingreso estatal per cápita, medido a partir del producto interno bruto (PIB) estatal, se usaron datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que excluye los ingresos mineros. Se asume que cuanto más rico es un estado, mayor es su capacidad de gasto, incluyendo la inversión en programas sociales.

CUADRO 2. Definición e indicadores de variables dependientes e independientes

<i>Nombre</i>	<i>Definición</i>	<i>Indicador</i>
<i>Variable dependiente</i>		
Gasto social (total)	Presupuesto asignado a programas sociales por habitante, incluyendo presupuesto de origen estatal y mixto (estatal y federal), de acuerdo con la clasificación de la base de datos de IPRO.	Gasto anual total en programas sociales, según los datos reportados por IPRO, por habitante.
Gasto social (origen estatal)	Presupuesto asignado a programas sociales por habitante, incluyendo solamente el presupuesto de origen estatal, de acuerdo con la clasificación de la base de datos de IPRO.	Gasto anual total en programas sociales (únicamente financiación de origen estatal), según los datos reportados por IPRO, por habitante.
<i>Variables Independientes</i>		
Socioeconómicas		
Pobreza extrema	Porcentaje de pobreza extrema registrado en el estado.	Valor como un porcentaje.
PIB per cápita	PIB per cápita, excluyendo los ingresos de minería.	PIB per cápita, excluyendo los ingresos de minería.
Fiscales		
Ingresos propios	La autonomía fiscal se refiere a los ingresos totales generados de manera propia en los estados (excepto las transferencias del gobierno federal).	Autonomía financiera = (Ingresos propios / Gasto total) * 100.
Participaciones	La autonomía presupuestaria. La dependencia del presupuesto medido por la proporción de las participaciones en relación con el presupuesto total.	Dependencia de participaciones federales = (Participaciones / ingresos totales) * 100.
Deuda	La deuda sobre la base de las transferencias nacionales garantizadas basado en subvenciones incondicionales conocidas como participaciones.	Deuda - participaciones.
Político-electoral		
Elecciones	Ésta es una variable dicotómica que indica la ocurrencia del año en que el estado llevó a cabo elecciones de gobernador. Los datos son sólo para las elecciones para gobernador.	Variable dicotómica.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, se espera una relación positiva entre la PIB per cápita y la inversión en programas sociales.

En cuanto a las variables fiscales, para medir la autonomía fiscal de ingresos propios se consideró el total de ingresos de fuentes propias generados por cada estado, lo que incluye los ingresos generados principalmente a través de los impuestos, derechos y tasas que recaudan los estados, de acuerdo con información del INEGI. Se parte del supuesto de que los estados con más recursos propios podrían invertir más en programas sociales. Por lo tanto, se espera una relación positiva entre autonomía fiscal y presupuesto asignado a programas sociales. Otro

indicador que se utilizó es la autonomía presupuestal de los estados, la cual se refiere al grado de dependencia presupuestal de los estados de las transferencias federales, que se mide a partir de la proporción de las transferencias no condicionadas en relación con el presupuesto total de cada estado. Finalmente, se considera la capacidad de endeudamiento de los estados; esta variable se refiere al monto de deuda que, utilizando las participaciones, los estados pueden aprovechar como una fuente adicional de ingresos para gastar libremente. Se espera que cuantos más recursos obtengan los estados por vía de endeudamiento, más capacidad tienen de gastar en programas sociales.

Por último, se incluye el año electoral (ocurrencia de elecciones para gobernador en el estado), como una variable para capturar el ciclo político y la dinámica político-electoral en los estados. Este dato se obtuvo según información oficial del Instituto Nacional Electoral (INE). A menos que las elecciones se realicen al comienzo o al final de los años electorales, los gobernadores pueden beneficiarse políticamente de la inversión pública y el gasto social. Por ello, se espera que la inversión en programas sociales se incremente en los años de elecciones.

Los datos correspondientes a cinco años (2009-2013) de los 31 estados de México y la Ciudad de México (antes Distrito Federal) sumaron un total de 160 observaciones estatales. Descontando los datos faltantes, se obtuvo un total de 94 observaciones. Aunque se utilizan tres modelos para analizar la relación entre variables dependientes y explicativas, dos modelos fueron los más eficaces para analizar los datos: mínimos cuadrados generalizados (GLS) y efectos aleatorios (RE). Los modelos GLS representan el estado de la unidad dentro de la heteroscedasticidad y autocorrelación. En primer lugar, se eligieron modelos RE porque las principales variables explicativas del estudio no variaban mucho en el tiempo en la mayoría de los estados. Además, este estudio se centra en la variación entre entidades federativas. Asimismo, las pruebas multiplicadoras Breusch y Pagan de Lagrangian sobre GLS de modelos de efectos fijos (FE) mostraron que se podría rechazar la hipótesis nula de que los residuos específicos de la unidad son cero, por lo que hay variación entre las unidades (estados), más allá de la explicada por los modelos FE. Por lo tanto, los modelos de RE son apropiados. Se utilizaron errores estándar robustos (agrupados en el estado) para hacer frente a la heteroscedasticidad y autocorrelación dentro de las unidades (en todos los modelos usados, véase cuadro 3).

Como se mencionó antes, el sistema de información de IPRO incluye datos sobre los programas sociales que reportan los propios gobiernos estatales; aun cuando esto puede presentar una limitación importante, ya que, entre otros aspectos

CUADRO 3. Resultados

<i>Modelos</i>	<i>Gasto social per cápita (fondos federales + estatales)</i>			<i>Gasto social per cápita (fondos estatales)</i>		
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Porcentaje de pobreza extrema	190.75** (80.77)	190.81* (118.92)	201.83* (85.77)	-4.71 (4.95)	-3.69 (3.42)	.16 (2.87)
PIB per cápita	8.99 (16.52)	9.00 (8.28)	15.72** (8.58)	2.55*** (0.85)	2.22** (0.21)	2.35 (0.79)
Deuda	-4.92 (10.72)	-4.93 (7.61)	-9.32** (5.56)	-0.57 (7.4)	-0.62*** (0.21)	-1.20 (0.28)
Ingresos propios	7.68 (82.13)	7.66 (45.67)	-2.79 (50.90)	4.29 (4.35)	11.60 (7.90)	26.19 (9.92)
Participaciones	-46.42 (112.78)	-46.38** (22.30)	-34.73*** (12.44)	1.35 (7.40)	3.25 (5.03)	0.71 (3.12)
Elecciones	-1754.45* (791.11)	-1753.67** (609.07)	-1165.69* (952.40)	-39.89 (279.68)	-56.63 (45.85)	-45.64 (46.65)
Constante	680 (4295)	677.66 (1493.02)	-138.75 (952.40)	11.82 (279.68)	-98.04 (220.70)	-155.17 (141.76)
R2 Within	0.04			0.14		
R2 Between	0.22			0.33		
Chi-Squared	0.16	0.13	0.17	0.22		0.30
Número de observaciones	94	94	94	94	94	94

Modelo 1: Regresión RE GLS con una medida AR(1) para control de ruido estadístico.
 Modelo 2. Regresión Prais-Winsten, corrección de errores estándar con paneles de correlación (PCSE).
 Modelo 3. Regresión lineal, corrección de errores estándar con paneles de correlación (PCSE).

Fuente: Elaboración propia. Para todos los modelos * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

tos, pueden no reportar la totalidad de los programas sociales. Asimismo, únicamente se dispone de información de presupuesto asignado. Como es sabido, el presupuesto público está sujeto a varios cambios durante el año fiscal, de tal forma que el presupuesto asignado no necesariamente corresponde al finalmente ejercido. No obstante, la información de la base de datos de IPRO permite identificar el origen del presupuesto asignado a programas sociales, lo que permite la identificación del origen estatal o mixto (por ejemplo, estatal y federal) de dicho presupuesto. Por ello, se considera el presupuesto asignado como un indicador aproximado útil de las preferencias de inversión en programas sociales en las entidades federativas. Asimismo, estos datos arrojan luz sobre el esfuerzo que hacen las entidades federativas en invertir en programas sociales. En las regresiones que se

hicieron para el estudio, se incluyó también una variable que se construyó a partir de las tres variables financieras y presupuestales (participaciones, ingresos propios y deuda). Los resultados obtenidos con esta variable compuesta fueron similares a los que se obtuvieron cuando dichas variables se incluyeron de manera desagregada. Aunque no se presentan los resultados de este ejercicio por razones de espacio, esto sirvió para validar los resultados que se discuten en la siguiente sección.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados fueron distintos para cada una de las dos variables dependientes, pero en general, variables de pobreza extrema, PIB per cápita estatal y año electoral (elección para gobernador) fueron las más significativas. En lo que respecta a la variable PIB per cápita estatal, la primera hipótesis planteada era que había una relación positiva entre el grado de riqueza de una entidad federativa (medido por el PIB estatal per cápita) y el gasto en programas sociales. En efecto, se observó una relación positiva entre ambas variables, pero únicamente cuando se consideró el presupuesto asignado de origen estatal. En el modelo 1, cuando se consideran únicamente recursos de origen estatal, el coeficiente es positivo (2.55, con un nivel de confianza $p < 0.05$). Los altos niveles de confianza significan que los estados más ricos gastan más en programas sociales que son financiados con recursos de origen estatal. Este hallazgo concuerda con la hipótesis original planteada para la variable grado de riqueza estatal.

En el caso de la variable pobreza, la hipótesis esperada (a mayor porcentaje de pobreza, más gasto en programas sociales estatales) se cumplió únicamente cuando se considera el gasto en programas sociales que proviene de origen mixto (estatales y federales); es decir, esta relación positiva no se cumplió en el caso de gasto en programas sociales financiados únicamente con recursos de origen estatal. En el primer modelo, el coeficiente de pobreza es positivo (190.75, con un nivel de confianza $p < 0.05$). La fuerte correlación entre pobreza y gasto social es relevante y esperada, aunque la diferencia que hay según el origen de los recursos de dicho gasto es menos reveladora. Al considerar que varios programas sociales federales están focalizados en la población más pobre, es probable que, cuando se toma el gasto con origen presupuestal mixto (federal y estatal), esta designación federal de recursos para programas sociales influya en el resultado; es decir, los estados más pobres invierten en programas sociales sólo cuando se incluye presupuesto de origen mixto. En otras palabras, los estados más pobres no tienden a invertir más recursos propios en programas sociales. Se esperaba que los estados que registran porcentajes más altos de pobreza extrema invertirían más de sus

recursos en programas sociales (por ejemplo, en programas dirigidos a población que vive en condiciones de pobreza). Esto sugiere que las transferencias no condicionadas (participaciones) no necesariamente se utilizan para invertir en programas sociales.

La variable relacionada con la autonomía presupuestal (participaciones) confirma esta noción. Los modelos que incluyen la variable dependiente gasto social per cápita cuyo presupuesto es de origen mixto (fondos federales y estatales) registraron coeficientes negativos. Únicamente en dos modelos (2 y 3) para la variable dependiente que incluye gasto social con fondos de origen estatal y federal, la variable fue significativa (con un coeficiente de -46.38, con un nivel de confianza $p < 0.05$, y -34.73, con un nivel de confianza $p < 0.01$, respectivamente). En general, estos resultados muestran que los estados que reciben proporcionalmente más participaciones (por lo tanto, registran una mayor autonomía presupuestaria) gastan menos en programas sociales (o probablemente gastan en otras áreas del Ramo 28 y el Ramo 33). En el caso de la otra variable dependiente (gasto en programa sociales con presupuesto de origen sólo estatal), ninguna variable resulta significativa ni con coeficientes altos. En general, estos resultados sugieren que los estados no invierten sus recursos propios (participaciones) en programas sociales; es decir, muestran poca iniciativa en gastar en este tipo de programas. Estos hallazgos coinciden con la hipótesis de que los estados que registran poco esfuerzo fiscal (y, por lo tanto, no captan suficientes recursos propios), tienen, en consecuencia, menos capacidad de gasto (Alesina *et al.*, 1999).

En lo que respecta al factor relacionado con la autonomía fiscal de los estados (ingresos propios), en ningún modelo de los tres usados para cada una de las variables dependientes hubo variables significativas. En este caso, la hipótesis planteada fue que los estados con más ingresos propios (es decir, con una mayor autonomía fiscal) tienden a destinar más presupuesto a programas sociales, es decir, se supuso una relación positiva entre autonomía fiscal y gasto en programas sociales. Esta hipótesis no se cumplió. Esto sugiere que la relación entre una mayor autonomía para recaudar recursos propios y decidir invertir en programas sociales es aún muy débil en los gobiernos subnacionales de México (Díaz-Cayeros, 2006; Hernández-Trillo, 2016; Smith y Revell, 2016).

Sin embargo, los coeficientes de la variable ingresos propios resultaron positivos en general, lo que significa que mayores montos de financiación propia afectan positivamente los esfuerzos para gastar en programas sociales. Aunque la falta de significación estadística en esta variable sugiere que el grado de autonomía presupuestal puede no tener mucha influencia en el monto de gasto social de los

gobiernos estatales. Esto puede deberse al hecho de que, en general, prácticamente todos los presupuestos estatales dependen en gran medida de las transferencias federales. Esta dependencia refleja que, en México, aún está pendiente una política fiscal que guarde un mejor equilibrio entre la capacidad de los estados para hacerse de recursos propios, y una coordinación fiscal central que permita balancear desigualdades entre estados al respecto; es decir, todavía se está definiendo el grado de federalismo fiscal, como sucede en otros países en desarrollo (Díaz-Cayeros, 2006; Falleti, 2010; Manor, 1999).

En el caso de la variable que hace referencia a la capacidad de endeudamiento (deuda), fue significativa en uno de los tres modelos para cada una de las dos variables dependientes; es decir, fue significativa en dos modelos en total (-9.32, con un nivel de confianza $p < 0.05$, y -0.62, con un nivel de confianza $p < 0.01$, respectivamente). En general, se observa una relación negativa débil, pero que sólo fue significativa en un modelo para cada variable. Esto significa básicamente que los recursos adicionales que los estados pueden obtener mediante endeudamiento no se invierten necesariamente en programas sociales. El coeficiente negativo en casi todos los modelos, aunque sólo la variable deuda fue significativa en dos casos, como se mencionó antes, puede implicar que cuando los estados tienen más deuda, también puede suceder que tengan que destinar recursos para pagar dicha deuda, por lo que disminuyen su gasto en programas sociales. En este sentido, los gobiernos estatales podrían estar gastando menos en los programas sociales reportados en el sistema de IPRO porque tienen que pagar los servicios de la deuda anual; esto significa que tienen menos recursos flexibles para asignar presupuesto a programas sociales. Este fenómeno también se registra en los estados en países desarrollados: generalmente, cuando hay problemas fiscales, los gobiernos estatales recortan el presupuesto a programas sociales en primera instancia.

Respecto a la relación entre la variable electoral (ocurrencia de año electoral para gobernador en el estado), la hipótesis planteada fue que el año electoral se asocia positivamente con el gasto social. Como hay, en general, más competencia electoral en el ámbito estatal, los gobiernos estatales en turno tienen más incentivos para gastar en programas sociales en año electoral, con el fin de ganar más votos entre el electorado. La variable electoral (año de elecciones para gobernador) arrojó resultados interesantes. En contra de las expectativas, la relación de esta variable (año electoral) con el gasto social resultó significativamente negativa, pero sólo cuando ambas fuentes de financiación están incluidas (federal y estatal). En otras palabras, en el año electoral, el gasto social total de origen mixto fue menor que en años no electorales. En este caso, cuando hubo un año electoral,

el coeficiente fue negativo (-1 754.45, con un nivel de confianza $p < 0.01$). Esto sugiere que los estados invirtieron menos en programas sociales cuyo origen de financiamiento fue mixto (estatal y federal) en los años de elecciones. Esto puede deberse a que los programas sociales registrados en IPRO, cuyo origen presupuestal es mixto (federal y estatal), más probablemente operen con reglas de operación (o los gobiernos tengan que rendir cuentas a la federación sobre el uso de dichos recursos). En consecuencia, el presupuesto de estos programas probablemente sea menos susceptible de usarse con fines electorales por parte de los gobiernos estatales. Por lo tanto, durante el periodo electoral, los gobiernos estatales pueden preferir asignar recursos a otros programas sociales que, a diferencia de aquellos financiados con recursos mixtos (federales y estatales), carecen de reglas de operación o que, simplemente, no están registrados en el sistema de IPRO.

Como se mencionó antes, la información de IPRO incluye principalmente programas sociales que tienen reglas de operación. Además, los programas sociales que se financian con recursos federales, aunque sea de manera parcial, pueden estar sujetos a reglas de operación, lo que puede limitar su uso electoral. Es decir, estos programas sociales pueden ser menos susceptibles de ser manipulados electoralmente y, en consecuencia, las inversiones en este tipo de programas pueden disminuir sustancialmente durante años electorales. Además, es importante tener en cuenta que no se dispuso de datos del gasto social para un periodo de seis años. En consecuencia, no se pudo capturar el año electoral para todos los estados. Por lo tanto, puede haber un sesgo debido a la inclusión de un número parcial de estados que tuvieron elecciones durante el lapso que incluyó el análisis (2009-2013).

CONCLUSIONES

De acuerdo con la teoría, en sistemas federales, la descentralización propicia que los gobiernos subnacionales estén más cercanos a la gente y conozcan mejor las necesidades locales. En este sentido, la descentralización puede favorecer una mayor inversión en programas sociales. Por eso, en el caso de México, a tres décadas de comenzar los procesos de descentralización, es relevante observar la participación de los estados en política social. En esta línea, este estudio analizó algunos de los principales determinantes (financieros, político-electorales y socioeconómicos) del presupuesto que asignan los gobiernos estatales a programas sociales, financiados con recursos de origen estatal y mixto (estatal y federal).

Este presupuesto asignado se destinó como indicador del esfuerzo de los estados en invertir en programas sociales, en el periodo de 2009 a 2013. Se incluyeron dos variables dependientes: *a*) el presupuesto total asignado a programas

sociales, por persona, incluyendo fondos de origen estatal y federal, y *b*) el presupuesto asignado total a programas sociales, por persona, cuyos recursos únicamente son de origen estatal. Los resultados fueron diferentes para cada una de estas dos variables dependientes. Sin embargo, las variables explicativas referentes a la riqueza global del estado (PIB per cápita estatal), porcentaje de pobreza extrema, así como la presencia de año de elecciones para gobernador, mostraron una relación estadísticamente significativa con el monto de gasto social en los estados. Los estados más ricos tendieron a invertir en programas sociales con financiamiento estatal. Este resultado concuerda con la hipótesis general derivada de la literatura.

Sin embargo, la relación entre pobreza y gasto en programas sociales es compleja (Hernandez-Trillo, 2016). Los estados con mayor porcentaje de pobreza extrema reportan más gasto social financiado con recursos de origen mixto (federal y estatal). Pero esto no se cumplió en el caso de gasto para programas sociales de origen estatal; es decir, los estados más pobres no tienden a asignar más presupuesto a programas sociales cuyo origen sea estatal. Esto contradice la hipótesis de que en un marco de mayor descentralización, los gobiernos estatales, al estar más cerca de sus gobernados, tienen mejor y más información de las necesidades y demandas ciudadanas. En consecuencia, se puede suponer que cuanto mayor sea el porcentaje de pobreza registrada en un estado, su gobierno invierte más en programas sociales. Pero esto parece no cumplirse en el caso en México, de acuerdo con los datos disponibles.

De manera similar, los resultados sobre la relación entre ciclo electoral (año de elecciones a gobernador) y gasto en programas sociales, que resultó positiva, en general, apuntan en la misma dirección que otros estudios (Gámez e Ibarra-Yúnez, 2009; Hecock, 2006). Sin embargo, la relación parece más compleja de lo que sugiere la literatura. En los estados en los que hubo elecciones para gobernador, se registró menos gasto en programas sociales financiados con recursos de origen mixto; no fue así cuando se consideraron los programas con presupuesto de origen estatal. Además, hay que considerar que los estados pueden poner en práctica algunos programas sociales que no se reportan en la base de datos de IPRO. Por esta razón, se requiere realizar análisis similares a los de este estudio a partir de otras fuentes de datos, con el fin de obtener una mejor idea de los factores asociados con la inversión en programas sociales en las entidades federativas de México.

En general, los resultados de este análisis sugieren que, a pesar de que ahora los estados tienen más ingresos que antes para gastar, debido a distintos procesos

de descentralización (y endeudamiento), no parecen ser más propensos a destinar sus ingresos (presupuesto de origen estatal) a más programas sociales propios. Este resultado resulta poco alentador para la ciudadanía, ya que una de las promesas de la descentralización era, precisamente, propiciar gobiernos más cercanos y atentos a las demandas y necesidad ciudadanas.

A pesar de que los gobiernos estatales han contado con más dinero para gastar, como consecuencia del aumento de transferencias federales o por la vía del endeudamiento, parece que han preferido invertir en otros rubros diferentes a la política social. Aun más, la relativa abundancia de recursos para gastar, debido tanto al aumento de transferencias federales como al endeudamiento, en la última década, parece que beneficia enormemente a los propios gobiernos estatales. Como sugieren algunos escándalos de corrupción en varios gobiernos estatales en años recientes, los gobernadores han aprovechado la bonanza financiera disponible para hacer un uso indebido de los recursos (Casar, 2015; Sánchez, 2016). Esta es una externalidad negativa del empoderamiento de los gobiernos estatales (Hernández Rodríguez, 2008), que requiere un análisis en futuras investigaciones.

Por otra parte, este trabajo muestra evidencia de que varios estados (particularmente aquellos con mayor PIB per cápita) están destinando más recursos a desarrollar sus propios programas sociales (aunque no se sabe si esto se debe a procesos de innovación o de difusión de políticas sociales). Esta evidencia es congruente con los resultados de otros estudios que han mostrado una relación positiva entre el grado de riqueza general de un estado y su capacidad para invertir en gasto social.

Asimismo, estos resultados deben complementarse (y contrastarse) con estudios de corte cualitativo, además de otros estudios cuantitativos con otras fuentes de información, que rindan cuentas sobre la participación de los gobiernos estatales en política social. Esta participación, como ya se mencionó, se enmarca en las reformas sociales que se han puesto en práctica en el país en las últimas décadas. Al mismo tiempo, la participación de las entidades federativas en política social también ha tenido repercusiones a escala nacional, que han contribuido a reformas sociales, como la inclusión de la pensión no contributiva. En este sentido, la política social de las entidades federativas se revela como factor clave para entender el funcionamiento y la evolución del sistema de bienestar nacional.

Otro punto relevante es que las normas intergubernamentales que rigen el sistema de coordinación fiscal, a la luz de los cambios recientes, pueden tener un efecto negativo en la libertad de los estados para tomar decisiones financieras positivas para mejorar el bienestar de sus residentes. Aun cuando estas medidas

se han tomado en el marco de varios escándalos de corrupción de gobiernos estatales, cabe la reflexión sobre el tipo de federalismo que se pretende definir actualmente. Más allá de la pertinencia de esta discusión, que excede los propósitos y alcances de este trabajo, lo cierto es que los gobiernos estatales han gozado de mayores capacidades financieras y políticas para invertir más (y mejor) en política social. Sin embargo, esto no parece ser el caso en México. En otras palabras, parece que estamos frente a otra paradoja de la democracia mexicana: los gobiernos estatales están relativamente más empoderados que antes, pero esto no se traduce en una mayor capacidad para responder a las necesidades de la gente, que se traduzca en más y mejor inversión en programas sociales. No obstante, algunos gobiernos estatales parecen estar dispuestos a hacer las cosas de manera diferente. Por último, más investigación cuantitativa y cualitativa es necesaria para entender las características e implicaciones de la participación de los gobiernos estatales en el desarrollo de su propia política social, incluyendo procesos de innovación, en México. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (1990), *Report 1982*, Washington, D.C.
- Alcántara Santuario, A. (2008), “Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, pp. 147-165.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), “Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America”, *Journal of Development Economics*, 59(2), pp. 253-273.
- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999a), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Álvarez Enríquez, L. (2014), “La política de derechos del gobierno del Distrito Federal”, *Acta Sociológica*, 64, pp. 35-69.
- Arredondo, A., E. Orozco, C. Hernández y C. Álvarez (2010), “Estrategias de reforma y protección social en salud en México (segunda parte): Efectos sobre equidad, eficiencia, cobertura y condiciones de salud”, *Cuadernos Médico-Sociales*, 50(4), pp. 263-277.
- Arretche, M. (2002), “Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais”, *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, 45(3), pp. 431-458.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2011), *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, 2000-marzo 2011*, México, Cámara de Diputados.
- Baldock, J., L. Mitton, N. Manning y S. Vickerstaff (eds.) (2007), *Social Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Banting, K. y J. Costa-Font (2010), “Decentralization, Welfare and Social Citizenship

- in Contemporary Democracies”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), pp. 381-338.
- Barba Solano, C. (2004), *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, 92, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barba Solano, C. (2015), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 13(39), pp. 35-76.
- Barba Solano, C. y E. Valencia (2013), “La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), pp. 47-76.
- Barrientos A. y J. DeJong (2006), “Reducing Child Poverty with Cash Transfers: A Sure Thing?”, *Development Policy Review*, 24(5), pp. 537-552.
- Béland, D. y A. Lecours (2010), “Does Nationalism Trigger Welfare-state Disintegration? Social Policy and Territorial Mobilization in Belgium and Canada”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), pp. 420-434.
- Benton, A.L. (2001), “Patronage Games: Economic Reform, Political Institutions, and the Decline of the Party Stability in Latin America”, tesis doctoral, Department of Political Science-University of California Los Angeles.
- Benton, A. y H.J. Smith (2013), “The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico”, *Governance*, doi: 10.1111/gove.12234.
- Boltvinik, J. (2004), “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México: El Progreso/Oportunidades”, en J. Boltvinik y A. Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo: Realidades y desafíos*, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas/Siglo XXI, pp. 315-347.
- Bonvecchi, A. (2008), “Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada”, *Desarrollo Económico*, 48(190-191), pp. 307-339.
- Borges, A. (2011), “The Political Consequences of Center-led Redistribution in Brazilian Federalism: The Fall of Subnational Party Machines”, *Latin American Research Review*, 46(3), pp. 21-45.
- Canto, M. y A. Martínez (2013), *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*, México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Casar, M.A. (2015), *México: Anatomía de la corrupción*, México, CIDE/Instituto Mexicano para la Competitividad.
- CEFP (Centro de Estudios de Finanzas Publicas) (2016), “Análisis y evolución de la deuda pública”, nota informativa, México, Cámara de Diputados.
- CEFP (Centro de Estudios de Finanzas Publicas) (2016a), *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas*, México, Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.cefp>.

- gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf [fecha de consulta: 7 de octubre de 2016].
- CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo) (2015), *Base de datos electoral*, disponible en: http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php [fecha de consulta: 21 de enero de 2015].
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2005), *Premio Gobierno y Gestión local: Practicas municipales exitosas*, México, CIDE.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2015), *México en cifras*, disponible en: <http://www.conapo.org.mx> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2015].
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010), *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas*, disponible en: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [fecha de consulta: 3].
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2011), “Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010”, disponible en: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Interactivo/Medicion_pobreza_2010.pdf [fecha de consulta: 29 de noviembre de 2011].
- Davies, R.B. y K.C. Vadlamannati (2013), “A Race to the Bottom in Labour Standards? An Empirical Investigation”, *Journal of Development Economics*, 103, pp. 1-14.
- Delhumeau Rivera, S. (2008), “El Programa de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil en Tijuana: la construcción de la relación entre la sociedad civil y el gobierno municipal a partir de la alternancia política”, *Estudios Fronterizos*, 9(18), pp. 71-93.
- De Mello, Luiz (2000), “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-country Analysis”, *World Development*, 28(2), pp. 365-380.
- Díaz-Cayeros, A. (2006), *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press.
- Dion, M.L. (2009), “Globalization, Democracy, and Mexican Welfare, 1988-2006”, *Comparative Politics*, 42(1), pp. 63-82.
- Dion, M.L. (2010), *Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pitt Latin American Studies Series, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Eaton, K. y J.T. Dickovick (2004), “The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil”, *Latin American Research Review*, 39, pp. 90-122.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Falleti, T.G. (2005), “Decentralization and Democracy in Latin America”, *The Americas*, 62(1), pp. 144-145.

- Falleti, T.G. (2010), *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Galilea, S., L. Letelier y K. Ross (2011), *Descentralización de servicios esenciales: Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gámez, C. y A. Ibarra-Yúnez (2009), “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, XVIII(1), pp. 39-65.
- Giardina, E., M. Cavalieri, I. Mazza y C. Guccio (2009), “Federalism, Party Competition and Budget Outcome: Empirical Findings on Regional Health Expenditure in Italy”, documento 16437, Munich Personal RePEc Archive (MPRA).
- Greer, S. (2006), “The Politics of Divergent Policy”, en S. Greer (ed.), *Territory, Democracy and Justice*, Nueva York, Palgrave, pp. 157-174.
- Grindle, M. (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hecock, R.D. (2006), “Electoral Competition, Globalization, and Subnational Education Spending in Mexico, 1999-2004”, *American Journal of Political Science*, 50(4), pp. 950-961.
- Hernández Rodríguez, R. (2008), *El centro dividido: La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Hernández-Trillo, Fausto (2016), “Poverty Alleviation in Federal Systems: The Case of México”, *World Development*, 87C, pp. 204-214.
- Homedes, N. y A. Ugalde (2011), “Descentralización de los servicios de salud: Estudios de caso en seis estados mexicanos”, *Salud Pública de México*, 53(6), pp. 493-503.
- Hudson, J. y A. Medrano (2013), “Nation-state Global City Tensions in Social Policy: The Case of México City’s Rising Social City-zenship”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1), pp. 1-14.
- IFE (Instituto Federal Electoral) (2015), *Estudios, bases y bancos de datos*, disponible en: <http://www.ife.org.mx> [fecha de consulta: 3 de febrero de 2015].
- IPRO (Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales) (2014), *Catálogo de programas sociales vinculados a cada objetivo de desarrollo del milenio*, disponible en: www.programassociales.org.mx [fecha de consulta: 9 de enero de 2015].
- Kaufman, R. y J. Nelson (2004), *Crucial Needs: Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Laurell, A.C. (2003), “The Transformation of Social Policy in Mexico”, en K.J. Middlebrook y E. Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Political Challenges*, Stanford, Stanford University Press /Center for US-Mexican Studies-University of California, San Diego, pp. 320-349.

- Linares-Pérez, N. y O. López-Arellano (2012), “Inequidades en la salud en México”, *Gaceta Médica de México*, 148, pp. 591-597.
- Manor, J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Directions in Development 19080, Washington, D.C., World Bank Publications.
- Martínez Mendizábal, D. (2014), “Hacia un modelo para comprender las innovaciones institucionales en la política social de Guanajuato”, *Entreciencias*, 2(5), pp. 301-313.
- McEwen, N. (2011), “Regional Government and the Welfare State”, en T. Herrschel y P. Tallberg (eds.), *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*, Estocolmo, StockloKristianstads Boktryckeri, pp. 73-102.
- McEwen, N. y L. Moreno (eds.) (2005), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Medrano, A. (2013), “Elites and Poverty in the Neoliberal Era: The Case of México”, *Poverty & Public Policy*, 5(2), pp. 203-222.
- Medrano, A. y J. Hudson (2015), “La lucha por la autonomía y la política social del Distrito Federal: Efectos y tensiones con el ámbito federal”, en P. Berrios, A. López y P. Moreno (coords.), *Territorio y política social subnacional en México*, México, Fontamara/ Universidad Autónoma Metropolitana.
- Merino, G. (2000), “Federalismo fiscal: Diagnóstico y propuestas”, en “Una agenda para las finanzas públicas de México”, suplemento de *Gaceta de Economía*, pp. 145-185.
- Merino Huerta, M. (2008), “Federalismo vs. municipalismo: Una hipótesis alternativa al programa de investigación sobre la materia”, Guadalajara, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Mooney, G. y G. Scott (2011), “Social Justice, Social Welfare and Devolution: Nationalism and Social Policy Making in Scotland”, *Poverty & Public Policy*, 3(4), pp. 1-21.
- Moreno, L. y N. McEwen (2005), “Exploring the Territorial Politics of Welfare”, en L. Moreno y N. McEwen (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 1-40.
- Niedzwiecki, S. (2016), “Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments”, *Comparative Political Studies*, 49(4), pp. 457-498.
- Ordóñez Barba, G. (2012), “El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México”, *Polis*, 8(1), pp. 213-240.
- Oxhorn, P., J. Tulchin y A. Selee (eds.) (2004), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press.
- Pierson, P. (ed.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Prud’homme, R. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-220.

- Raich, Uri (2002), “Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments”, documento de trabajo 102, *Budget and Public Expenditure Program at the Centre of Research and Teaching of Economics*, Ciudad de México, CIDE, p. 44. Disponible en: www.presupuestocide.org
- Ríos, A.A. y R.A. de la Mora (2013), “La política social en Jalisco: El caso del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios”, *Espacios Públicos*, 16(36), pp. 93-116.
- Rodríguez, V. (1997), *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.
- Rodríguez-Silveira, R. (2001), *Gobierno local y Estado de bienestar: Regímenes y resultados de la política social en Brasil*, Salamanca, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Ruso, E. (2013), “Financial Revenue Autonomy of Local Budgets in Romania: Measuring Approach”, *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 3, pp. 59-67.
- Sánchez, G.E. (2016), “Gobernadores sin contrapesos: El control de los medios de comunicación locales como estudio de caso en Querétaro”, *Espiral*, XXIII(67), pp. 91-130.
- Scott, J. (2001), *La otra cara de la reforma fiscal: La equidad del gasto público*, Serie Programa de Presupuesto y Gasto Público, México, CIDE.
- Scott, J. (2004), “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, *Gestión y Política Pública*, XIII(3), pp. 785-831.
- Selee, A. (2011), *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, University Park, Penn State University Press.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2015), *Estadísticas oportunas de finanzas públicas*, disponible en: <http://www.shcp.gob.mx> [fecha de consulta: 19 de enero de 2015].
- Smith, H.J.M. y K.D. Revell (2016), “Micro-Incentives and Municipal Behavior: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico”, *World Development*, 77(1), pp. 231-248, doi: 10.1016/j.worlddev.2015.08.018.
- Smith, J. (1988), “Canadian Confederation and the Influence of American Federalism”, *Canadian Journal of Political Science*, 21(3), pp. 443-464.
- Solé-Ollé, A. (2006), “The Effects of Party Competition on Budget Outcomes: Empirical Evidence from Local Governments in Spain”, *Public Choice*, 126(1-2), pp. 145-176.
- Sour, L. (2004), “El sistema de transferencias federales en Mexico ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, *Gestión y Políticas Públicas*, XIII(3), pp. 733-751.
- Sour, L. (2008), “Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(2), pp. 271-297.

- Téllez Valencia, C. (2013), “Política social y pobreza en Guanajuato: Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas”, *Relaciones*, 34(133), pp. 259-266.
- Valencia Lomelí, E. (2010), “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia: Los casos de México y Corea del Sur”, *Espiral*, 16(47), pp. 65-103.
- Volden, C. (2002), “The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?”, *American Journal of Political Science*, 46(2), pp. 352-363.
- Velazquez Leyer, R. (2015), “Who Got What from Social Policy Reforms in Mexico? The Redistributive Potential of Changes in the Tax-Benefit System Between 1994 and 2012”, tesis doctoral, University of Bath.
- Wolman, H., R. McManmon, M. Bell y D. Brunori (2008), “Comparing Local Government Autonomy Across States”, document de trabajo 35, George Washington Institute for Public Policy.
- Yanes, P. (2013), “Quince años de política social en la ciudad de México: Logros y desafíos, lecciones y tensiones”, *Nueva Sociedad*, 243, pp. 142-152.
- Ziccardi, A. (2012), “Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, pp. 187-226.

Anahely Medrano. Catedrática del Conacyt-CentroGeo e integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Es doctora en Política Social por la Universidad de York, Reino Unido, donde también realizó estudios de maestría en Política Social, y es licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Entre sus principales líneas de investigación están: política social comparada, política social en gobiernos subnacionales y programas sociales para atender la pobreza y a los grupos sociales vulnerables. Ha impartido clases de política social y políticas públicas en la UNAM, UAM y BUAP, entre otras instituciones.

Heidi Jane M. Smith. Profesora de Economía y coordinadora de la maestría en Política Pública, Universidad Iberoamericana Ciudad de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II. Es doctora en Administración Pública de la Florida International University, maestra en Políticas Públicas por la American University y licenciada en Ciencias Políticas por la University of Wisconsin (Madison). Ha trabajado como asesora y analista en temas de política económica y urbanas para el IDB, la OEA, la OCDE, y el gobierno de Estados Unidos (Departamento del Estado y la Fundación Interamericana). Fue una becaria de la Fulbright-García Robles en México. Ha dado clases de política, economía, política pública, urbana y métodos cualitativos y cuantitativos en la Universidad Iberoamericana, ITAM y George Mason University.