

Democracia electoral y calidad gubernativa

EL DESEMPEÑO DE LOS **GBIERNOS MUNICIPALES** EN MÉXICO



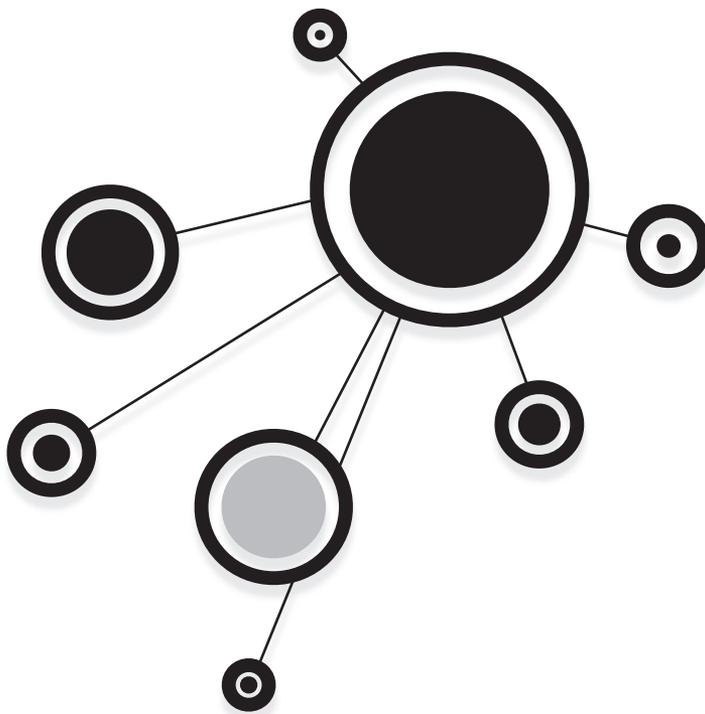
PRÓLOGO DE LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Democracia electoral y calidad gubernativa

EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

Democracia electoral y calidad gubernativa

EL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO



CARLOS MORENO JAIMES

PRÓLOGO DE LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA



LA VERDAD NOS HARÁ LIBRES®

UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
PUEBLA



ITESO
Universidad Jesuita
de Guadaluajara



LA VERDAD NOS HARÁ LIBRES®

UNIVERSIDAD
IBEROAMERICANA
TORREÓN

ITESO. BIBLIOTECA "DR. JORGE VILLALOBOS PADILLA, SJ"

Moreno Jaimes, Carlos

Democracia electoral y calidad gubernativa : el desempeño de los gobiernos municipales en México /
C. Moreno Jaimes ; pról. de Luis F. Aguilar Villanueva.

248 p.

ISBN 978-968-5087-95-7

1. Evaluación del Desempeño - México 2. Evaluación Institucional - México 3. Centralización y
Descentralización - México 4. Gasto Público - México 5. Participación Política - México 6. Representación Política
- México 7. Elecciones - México 8. Democracia - México 9. Política Municipal - México (Estado) 10. Política
Municipal - México 11. Políticas Públicas - México 12. Política - México 13. Administración Pública - México I.
Moreno, Jaime Carlos II. Aguilar Villanueva, Luis F. (pról.) III. t

[LC]

351. 310972 [Dewey]

La presentación y disposición de *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

D.R. © 2008. Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585,
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45090.
publicaciones@iteso.mx

D.R. © 2008. Universidad Iberoamericana Puebla
Bld. Niño Poblano 2901, U. Territorial Atlxícáyotl
Puebla, México

D.R. © 2008. Universidad Iberoamericana Torreón
Calzada Iberoamericana 2255
Torreón, Coahuila

Impreso y hecho en México.

Printed and made in Mexico.

ISBN 978-968-5087-95-7

**Para información sobre descuentos especiales por compras de mayoreo, por favor ponerse
en contacto con Publicaciones ITESO: + 52 (33) 3669 3485 o publicaciones@iteso.mx**

*A mi esposa, mis dos hijos, mi hermana,
mi madre y a la memoria de mi padre.*

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
Luis F. Aguilar Villanueva	
INTRODUCCIÓN	21
CONSIDERACIONES PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO GUBERNATIVO MUNICIPAL EN MÉXICO	31
El proceso de democratización electoral en México	34
¿Qué se entiende por “calidad gubernativa” y cómo se mide?	37
Algunas explicaciones sobre el mejoramiento de la calidad gubernativa local	40
DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD GUBERNATIVA: UN MARCO DE ANÁLISIS	49
Las consecuencias de la calidad gubernativa en el desarrollo	51
Democracia y representación	53
Descentralización y desarrollo local	57
Desempeño institucional y gobernanza local	64

La literatura sobre los gobiernos locales y la descentralización en México	67
Implicaciones de la teoría para el análisis de la calidad gubernativa	77
¿SIRVEN LAS ELECCIONES PARA PROMOVER LA CALIDAD GUBERNATIVA MUNICIPAL?	81
La competitividad electoral a nivel municipal	83
La calidad gubernativa municipal: una medición a partir de la cobertura de servicios básicos	89
Un modelo para explicar la cobertura de servicios municipales	92
Discusión de los resultados	99
Un enfoque alternativo: el desarrollo de capacidades institucionales locales	103
Algunas consideraciones	112
DEMOCRACIA LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA MUNICIPAL:	115
LAS DECISIONES LOCALES DE GASTO PÚBLICO Y ESFUERZO FISCAL	
La descentralización del gasto público hacia los municipios	116
Las decisiones de gasto municipal: un marco analítico	123
¿Cómo influye el entorno político sobre el gasto municipal?	127
¿Es la descentralización perjudicial para el esfuerzo recaudatorio municipal?	138
Descentralización, competencia electoral y desempeño fiscal	149
DESCENTRALIZACIÓN Y DESEMPEÑO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO:	153
UN ESTUDIO DE CASO	
Breve panorama del Estado de México	156
Marco regulatorio de los fondos sociales municipales	158
La perspectiva estatal del desempeño municipal	161
La perspectiva municipal de la descentralización	167
Los gobiernos municipales del Estado de México:	185
¿terrenos poco fértiles para una descentralización exitosa?	
La lógica del gasto municipal en el Estado de México: un análisis empírico	191

CONCLUSIONES. DEMOCRATIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL:	201
RETOS Y PRIORIDADES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO	
Democracia electoral y desarrollo local: un asunto pendiente	202
El desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos municipales: entre la modernización administrativa y el patronazgo político	203
Cuando las elecciones competitivas importan: la autonomía de decisión de los ayuntamientos	205
¿Descentralización sin rendición de cuentas?	207
Implicaciones teóricas y de política pública	209
El debate actual en México	216
Hacia una agenda de investigación futura	220
APÉNDICES	223
Apéndice A. Distribución de presidencias municipales entre los partidos en México (1989–2001)	224
Apéndice B. Gubernaturas estatales por partido (1980–2001)	227
Apéndice C. Relación de personas entrevistadas	230
BIBLIOGRAFÍA	233

PRÓLOGO

Luis F. Aguilar Villanueva

El clima político e intelectual del país ha cambiado. Después de haber vivido la alternancia en los gobiernos federal, estatales y municipales y haber observado los limitados resultados de los gobiernos democráticos, la atención ciudadana se ha desplazado hacia otros temas del gobierno democrático y se interesa particularmente en conocer su capacidad y eficacia directiva, en saber si la democracia posee —y bajo qué condiciones— la capacidad para resolver problemas sociales, ofrecer servicios públicos de calidad, ampliar el bienestar y la seguridad, y conducir el país hacia algún lugar de valía. Gobernar, en suma.

Los partidos políticos pueden seguir insistiendo en nuevas reformas electorales, que tal vez otorguen mayor certidumbre a las actividades y los resultados electorales y aseguren mejor los derechos políticos de los ciudadanos, pero desde la perspectiva práctica de los ciudadanos y desde la perspectiva intelectual de las disciplinas que estudian al gobierno la interrogante relevante de hoy se centra en si los gobiernos democráticos,

que resultan de procesos electorales ciertos y legales, están en aptitud de gobernar a sus sociedades y pueden hacerlo mejor que los gobiernos autoritarios.

En expresión de Carlos Moreno, la pregunta acerca de la *calidad gubernativa* de la democracia es una cuestión crucial. La legitimidad del cargo de los gobernantes ha dejado de ser el debate principal, para enfocarse hoy en la capacidad de gobernar de los gobernantes legítimos y en la eficacia social de su poder legítimamente constituido. Esto es, lo que en la actualidad se discute no es ya la legitimidad o validez institucional de los gobernantes sino su validez o competencia directiva, su calidad gubernativa.

Esta es la otra mitad de la cuestión de la democracia, la que fue olvidada durante la transición y cuyo planteamiento actual es más que justificado debido a que nuestros gobiernos democráticos, atorados en sus conflictos e intereses de corto plazo, se han mostrado inhábiles para resolver problemas cruciales de la sociedad y con ello han dado pie a que los ciudadanos políticamente escépticos o nostálgicos consideren que la democracia no representa ninguna diferencia respecto del pasado y no ha acreditado, hasta la fecha, ser una forma de gobierno con superior capacidad directiva de la sociedad.

Este libro aborda justamente la capacidad / calidad gubernativa de los gobiernos democráticos y, en este sentido, busca saber si las dos mitades de la cuestión de la democracia, la electoral y la gubernativa, pueden conjuntarse y cómo. La democracia difícilmente conquistará la confianza de los ciudadanos y llegará a ser un orden político duradero, enraizado en el suelo de la sociedad, a menos que los gobiernos libremente elegidos, representativos, legales, pluralistas, sometidos al control de otros poderes públicos y al escrutinio ciudadano, transparentes... produzcan resultados de utilidad social, resuelvan problemas públicos y expandan las esperanzas de los ciudadanos por una vida social digna, justa y segura en vez de estrecharlas. Si no producen resultados de valor social, las

valiosas características de los gobernantes democráticos no bastan para consolidar el régimen democrático.

Este estudio aparece en el momento en que comienza a tomar forma y tener significado el problema acerca de la calidad institucional, fiscal, administrativa y política que el gobierno democrático debe poseer para poder ser gobierno. El valor principal del libro consiste en que es una de las primeras obras de la segunda generación de estudios de la democracia, a la que ya no interesa seguir pensando en las condiciones de la democracia electoral y sí, en cambio, averiguar las condiciones que hacen posible o mejoran la gobernanza y los resultados sociales de los gobiernos democráticos: la democracia gubernativa.

El libro es serio, estructurado, claro en su problema y propósito cognoscitivo. Sus conceptos fundamentales se caracterizan por tener una denotación precisa y su contenido no está integrado por otros conceptos más sino por realidades empíricamente registrables y mensurables. La precisión de sus ideas, la manera ordenada como se eslabonan los diversos momentos y pasos de su razonamiento, así como su redacción clara, limpia, sin palabras de más o con adjetivos innecesarios, hacen que la lectura fluya con relativa facilidad. Todo se entiende y cada afirmación ofrece los elementos para probar su consistencia.

A lo largo de sus páginas vamos descubriendo de manera progresiva planteamientos de los problemas, conceptos, conjeturas explicativas, datos, procedimientos y resultados del análisis de los datos, evidencias para apoyar las conjeturas, conclusiones, conexión entre conclusiones, advertencias, señalamiento de la nuevas agenda cognoscitiva. Se trata de un libro académico, que no tiene por qué significar algo especulativo, nebuloso e irrelevante y sí, en cambio, que es producto de una investigación científica.

A contracorriente de mucha literatura democrática y municipalista, esta obra no se imagina las realidades que nos gustan ni anuncia buenas nuevas o se lamenta ante la maldad política. Hay sobriedad y cuidado

de objetividad, pues sus afirmaciones se basan siempre en información, en datos disponibles de fuentes confiables, los cuales son procesados con métodos de análisis cuantitativo, complementado con el cualitativo de entrevistas y grupos de enfoque con actores relevantes.

Su objeto de conocimiento es preciso y se refiere a los gobiernos municipales de la alternancia democrática, así como lo es su problema de conocimiento, que se pregunta acerca de cuál ha sido la relación que ha existido entre la democratización de los gobiernos municipales (acompañada por políticas de descentralización) y su desempeño gubernativo, entre la competencia electoral y la calidad gubernativa municipal. El universo del estudio es nacional, aunque son buenas razones las que lo han llevado a dejar de lado a las delegaciones del Distrito Federal y a los 412 municipios de Oaxaca que se gobiernan predemocráticamente con sus usos y costumbres. Su temporalidad se extiende del año 1990 al 2000.

Con temperamento científico, el libro comparte la posición epistemológica de que el conocimiento se estabiliza y desarrolla mediante permanentes pruebas de validación / “falsación” de las conjeturas y explicaciones que integran el saber establecido de una comunidad de expertos y sus notables o el saber que se ha vuelto sentido común en una sociedad y que se reproduce acríticamente porque sus ideas respaldan sus rutinas, expectativas, prejuicios, deseos e ilusiones.

Los datos, análisis y conclusiones que Carlos Moreno nos presenta han puesto a prueba varias de nuestras verdades aceptadas y reproducidas acerca de la democracia y los gobiernos municipales, que en los últimos años han sido muchas, seguras y grandiosas. Sus datos, análisis y conclusiones nos obligarán a revisar, matizar y acaso descartar muchas o algunas de nuestras afirmaciones, supuestos, valoraciones acerca de las capacidades que atribuíamos a los gobiernos municipales o acerca del impacto favorable que la competencia electoral y la descentralización habrían tenido en el desarrollo de capacidades y mejora del desempeño de los gobiernos municipales.

Por ejemplo, me sacudió su observación de que

[...] el desarrollo de las capacidades administrativas está inversamente relacionado con la capacidad de movilización electoral de los partidos, lo que sugiere que las maquinarias político–electorales perciben que una modernización administrativa podría ser contraria a sus intereses a corto plazo, pues podría reducir el margen de los partidos para compensar a sus activistas, por ejemplo, con empleos en la burocracia local.

Además, la descentralización de recursos parece haber inhibido el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos, ya que prefieren recurrir al presupuesto federal para financiar las políticas públicas locales, en vez de tratar de ampliar su propia base tributaria. Incluso, esta tendencia se tiende a agravar cuando las administraciones municipales enfrentan altos niveles de competencia electoral, debido a que la recaudación local conlleva un alto costo político que los gobernantes parecen no estar dispuestos a asumir.

Estas afirmaciones contundentes nos obligan a pensar más pausadamente y a dejar de entonar alegremente el himno de la bondad y eficacia de los gobiernos locales, a menos que resuelvan sus problemas institucionales, fiscales, administrativos y políticos sobre los que el autor llama la atención.

La investigación ha sido estructurada con agudeza y realismo. En vez de agrandar el problema de conocimiento de la calidad gubernativa de la democracia, elevándose a las alturas nacionales, enfoca su esfuerzo en probar la relación entre la competencia electoral y la calidad gubernativa en un ámbito de gobierno preciso y acotado, el municipal, que como Moreno nos recuerda fue la primera arena de las batallas democratizadoras de las oposiciones con el sistema político establecido, el terreno en el que ocurrieron las primeras alternancias y descentralizaciones, y un ámbito

de gobierno que posee atribuciones y responsabilidades públicas claras, limitadas y concretas, que muchos podrían pensar que son hasta fáciles de realizar.

Considero inteligente su decisión de desagregar el problema y de reelaborarlo en los términos de una pregunta acerca de si las formas pioneras del gobierno democrático en México, las municipales, han mostrado calidad gubernativa y han realizado en modo eficaz las funciones precisas, limitadas y localizadas de servicio público.

El problema estructurado de este modo no pierde relevancia política pero se vuelve intelectualmente manejable, lo que no significa una empresa fácil y simple, como lo muestra el complejo procedimiento teórico, analítico y empírico que siguió para tratar de resolverlo. La solución del problema depende en mucho de cómo se estructura su planteamiento, tarea en la que sale bien librado el autor, que manifiesta oficio de investigador y que no cae en la tentación de querer resolver todos los problemas de la nación con un solo estudio de tipo ensayístico.

Para llevar a buen puerto la investigación, Carlos Moreno procede a desmontar los conceptos abstractos de la filosofía y la ciencia política (democracia, municipio, descentralización, gobierno, participación ciudadana...) en conjuntos de realidades empíricas particulares, observables, que le permiten construir hipótesis sobre cuya validación es posible trabajar porque se disponen de datos a lo largo del tiempo, datos que en su investigación son electorales, sociodemográficos, fiscales y de gestión administrativa.

Este trabajo de reelaboración empírica de los grandes conceptos políticos consiste en gran medida en vaciar su contenido lógico en realidades concretas observables y mensurables, cada vez más particulares y acotadas, tal como lo ha hecho el autor al construir su concepto de calidad gubernativa o desempeño gubernamental, que es la pieza central del estudio. El concepto se enfocó

[...] tanto en la eficacia social de los gobiernos (es decir, en los resultados que la actuación de los ayuntamientos tiene en el bienestar de los ciudadanos) como en la construcción de sus capacidades institucionales (esto es, la capacidad de operar de manera eficiente en la consecución de sus objetivos públicos). Dentro de la eficacia social se realizó un análisis de la provisión de servicios básicos, así como de las decisiones de gasto público; mientras que el concepto de “capacidad institucional” se analizó mediante un conjunto de indicadores de modernización administrativa y del esfuerzo recaudatorio municipal. Estos elementos permitieron obtener una visión general del desempeño gubernamental de la mayoría de los municipios mexicanos, de los que destaca su gran heterogeneidad.

Esta cita deja ver cómo el autor ha trabajado el concepto abstracto de calidad gubernativa o desempeño gubernamental y cómo lo ha desagregado metodológicamente en cuatro dimensiones fácticas observables: la cobertura de servicios municipales (centrada en agua potable y drenaje), la asignación de los presupuestos locales (en específico el gasto en obra pública en comparación con el gasto corriente), la aplicación de las facultades tributarias de los gobiernos municipales (capacidad y disposición de cobrar el impuesto predial y derechos por servicios públicos), el desarrollo de las capacidades administrativas para mejorar el rendimiento del personal público local (para lo cual crea indicadores de modernización administrativa relacionados con educación, profesionalización, disposición al uso de reglas impersonales).

Destacaría también del trabajo de Carlos Moreno su proceder teórico. Hay investigaciones que pueden caminar con fluidez y seguridad de rumbo porque disponen de una teoría de referencia que inspira y respalda el empleo de determinados conceptos y su contenido empírico, los relaciona con otros conceptos enriqueciendo la comprensión de lo que se estudia y

ayuda a producir conjeturas causales pertinentes acerca de por qué ciertos hechos han ocurrido en un cierto modo.

Sin embargo, en las ciencias sociales es normal o frecuente encontrarnos en situaciones intelectuales no tan seguras, por lo que corremos el riesgo de ideologizar o dogmatizar ciertas referencias teóricas que nos son afines y que las convertimos prematura o apresuradamente en “marcos teóricos” por el afán de no quedarnos a la intemperie y tener asideros racionales para entender y explicar el mundo social en el que nos movemos.

La investigación sobre la capacidad / calidad gubernativa de la democracia reproduce la situación frecuente de precariedad teórica que padecemos los que nos dedicamos a estudios de gobierno, pues no contamos aún con teoremas firmes y evidencias relevantes a su favor como para estar seguros de conocer los factores que pueden asegurar gobiernos eficaces y calidad directiva, sea nacionales, estatales o municipales. El campo cognoscitivo del proceso de gobernar del gobierno democrático y de sus condiciones de eficacia es justamente hoy el punto débil de la(s) teoría(s) de la democracia o, dicho en modo matizado, es un punto tratado en modo insuficiente y fragmentado.

Carlos Moreno procede entonces con cautela cognoscitiva, no se compromete con una sola “teoría” y prefiere emplear varias perspectivas teóricas, ponerlas en juego, interrelacionarlas, para averiguar la contribución que la democracia puede hacer al desempeño gubernativo y las condiciones bajo las cuales puede hacerlo. Los enfoques con evidencias a favor y en contra, que el autor expone y emplea en su investigación, son: la competitividad electoral (con rendición de cuentas), la participación ciudadana, la descentralización / devolución fiscal, las condiciones socioeconómicas locales. Moreno dice: “Se trató de no favorecer algún enfoque teórico en particular sino de incorporar cada una de estas visiones para analizar su influencia a la luz de los datos empíricos provenientes de los municipios del país”. Una posición correcta y que se mostró heurísticamente productiva.

Los primeros capítulos nos llevan de la mano por esta ruta teórica de cuatro caminos, al mostrarnos primero los trazos principales de cada enfoque teórico, la línea de indagación que abre, los supuestos en que se sostiene, las conjeturas explicativas que impulsa y los resultados del análisis. La conclusión es que la calidad gubernativa de los municipios puede ser conocida a partir de las dimensiones esenciales que los cuatro enfoques han mostrado y destacado.

Personalmente considero que, para el ámbito del gobierno municipal, esas cuatro dimensiones o planos en los que desagrega la calidad o eficacia gubernativa son pertinentes para conocer los diversos grados de capacidad directiva y para señalar los puntos en que hay que trabajar a fin de incrementar tanto el rendimiento gubernamental como su conocimiento. El trabajo analítico del autor se despliega alrededor de esos cuatro ejes portantes de este libro.

El mosaico general sobre el desempeño gubernamental de los municipios en México, que nos haga conocer sus resultados de valor social, sus diferentes grados de eficacia gubernativa y las causas de su diversidad, en caso de ser algo posible de construirse, tiene en este libro un sólido punto de partida, porque no ofrece sólo un mapa descriptivo del territorio diferenciado de situaciones, problemas y logros del gobierno municipal, con un mundo apabullante de cifras, sino porque propone una estrategia de conocimiento que en mi opinión es correcta y ayuda a entender, clasificar y explicar el diverso desempeño gubernamental municipal.

Muchos estudios podrán ir ofreciendo las piezas que en su conjunto y orden construirán el mosaico municipal, pero a condición de que compartan el método de conocimiento, lo que lleva a la necesidad de crear redes académicas laboriosas y no autocomplacientes. El libro de Carlos Moreno nos ha ofrecido una propuesta que ha probado su productividad heurística y representa una referencia para trabajos futuros. Los estudios municipales se han robustecido y se ha abierto un nuevo camino de investigación.

INTRODUCCIÓN

El proceso de construcción de la democracia en México ha tenido entre sus principales objetivos establecer las condiciones institucionales necesarias para que el sistema electoral produzca elecciones creíbles y competitivas. El énfasis puesto en este aspecto se explica por razones históricas obvias: después de experimentar un régimen de partido único durante más de 70 años, resultaba evidente que el tránsito hacia la democracia requería cambiar las reglas del juego electoral de tal forma que los partidos de oposición tuvieran una posibilidad real de ganar espacios efectivos de decisión en la esfera pública.

El sistema democrático también ha generado la expectativa de promover una mejor calidad en el actuar cotidiano de los gobiernos, al permitir que los ciudadanos utilicen el voto libre y secreto para sancionar el desempeño de las autoridades que eligen. Puesto que la esfera municipal fue la primera en la que las elecciones adquirieron un carácter altamente competitivo desde mediados de la década de los ochenta del siglo XX, en esta obra se analiza en qué medida la competencia electoral ha sido

capaz de producir administraciones municipales eficientes para el cumplimiento de sus responsabilidades públicas esenciales.

Se utiliza a los gobiernos municipales como unidades básicas de análisis por dos razones. Primero, porque el proceso gradual de apertura política en el país comenzó, varios años antes de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fuera derrotado por primera vez en la elección presidencial de 2000, en una esfera de gobierno cuya relevancia para la vida pública había sido sumamente limitada a lo largo de la historia: el municipio. En ese espacio institucional los partidos de oposición obtuvieron sus primeros triunfos y se comenzó a gestar la idea de que la esfera local serviría como un laboratorio del ejercicio democrático.

Segundo, porque diversas reformas institucionales emprendidas a partir de 1990 fueron fortaleciendo las atribuciones y los recursos de los ayuntamientos hasta llegar, a fines de esa década, a una situación en la que las administraciones municipales adquirieron gran relevancia como prestadores de servicios básicos, reguladores de los procesos de urbanización, recaudadores de impuestos locales y elementos clave dentro de las complejas redes de implementación de los programas de desarrollo social del gobierno federal.

La combinación de un sistema de gestión pública cada vez más tendiente a la descentralización administrativa y la creciente competitividad de las elecciones en los municipios generó la posibilidad de que los ayuntamientos se convirtieran en ámbitos propicios para la innovación gubernamental y, según se esperaba, en detonantes del desarrollo local. Sin embargo, el desempeño de las administraciones municipales continúa mostrando enormes variaciones a lo largo del territorio nacional. El propósito de este libro es explicar esas diferencias.

Por ello, se aborda el concepto de “calidad gubernativa” desde diferentes ángulos, tratando de presentar un panorama lo más amplio posible del desempeño de los gobernantes municipales en México, aunque con-

dicionado a la información existente. Hay un enfoque tanto en la eficacia social de los gobiernos (es decir, en los resultados que la actuación de los ayuntamientos tiene en el bienestar de los ciudadanos) como en la construcción de sus capacidades institucionales (esto es, la capacidad de operar de manera eficiente en la consecución de sus objetivos públicos). Dentro de la eficacia social se realizó un análisis de la provisión de servicios básicos, así como de las decisiones de gasto público; mientras que el concepto de “capacidad institucional” se analizó mediante un conjunto de indicadores de modernización administrativa y del esfuerzo recaudatorio municipal. Estos elementos permitieron obtener una visión general del desempeño gubernamental de la mayoría de los municipios mexicanos, de los que destaca su gran heterogeneidad.

Para explicar las marcadas diferencias en la calidad gubernativa municipal, se exploraron varias hipótesis. En una, se consideró de manera explícita una de las proposiciones que más han cobrado fuerza en los años recientes: el aumento de la competencia electoral ha servido de estímulo para promover el desempeño gubernamental. Sin embargo, la evidencia indicó con claridad que la competencia electoral ha sido incapaz de inducir a las administraciones municipales a mejorar, en un lapso de diez años, la cobertura de dos servicios de gran importancia para la ciudadanía: el agua potable y el drenaje.

En otra, se consideraron dos hipótesis alternativas sobre el desempeño gubernamental: el papel de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la influencia del entorno socioeconómico. En este caso, los resultados mostraron que tanto la participación electoral de los ciudadanos como sus niveles de educación influyeron de forma positiva en la cobertura de servicios básicos. Esto sugirió que la eficacia social de los gobiernos está relacionada más con la capacidad de los electores para ejercer una presión directa sobre sus autoridades, que con el incentivo creado por la posibilidad de perder el poder en las urnas. Dicho de otro

modo, las elecciones competitivas todavía no han sido capaces de servir como un mecanismo efectivo para promover el desarrollo social en los municipios.

Pese a su bajo impacto sobre la cobertura de servicios básicos, la competitividad electoral ha ocasionado cambios importantes en el comportamiento de las administraciones municipales. Al verse enfrentados al riesgo de ceder el poder a partidos opositores, los ayuntamientos han tenido que diversificar su oferta de bienes públicos para atender a segmentos cada vez más amplios de ciudadanos.

Diversos análisis que se presentan en esta obra dan testimonio de este resultado básico. Por un lado, los años en que los ciudadanos de los municipios acuden a las urnas para renovar a sus autoridades locales resultan ser el mejor momento para que los gobiernos hagan visibles sus acciones ante la comunidad, lo que hace que el gasto en obra pública aumente durante ese lapso. Por otro, la competitividad de las elecciones ha derivado en ayuntamientos gobernados por partidos distintos a los que controlan el Poder Ejecutivo estatal, hecho que también ha incentivado a los ayuntamientos a aumentar su gasto en obra pública como estrategia de diferenciación política. Y, por último, los efectos de la competitividad electoral y la alternancia partidista en el comportamiento del gasto público municipal se manifestaron con mayor contundencia una vez que los ayuntamientos comenzaron a ejercer los nuevos recursos transferidos por el Ejecutivo federal para la inversión en proyectos de infraestructura social básica a partir de 1998.

Así como la competencia electoral ha ido transformando el comportamiento habitual de quienes toman decisiones a nivel municipal, también la descentralización de recursos y la democratización electoral han generado diversos problemas en la gobernabilidad de los ayuntamientos. Quizá uno de los principales obstáculos para la construcción de la calidad gubernativa en México es la tendencia de los gobiernos locales a utilizar el aparato público con fines clientelistas.

Como se analizará, el desarrollo de las capacidades administrativas está inversamente relacionado con la capacidad de movilización electoral de los partidos, lo que sugiere que las maquinarias político–electorales perciben que una modernización administrativa podría ser contraria a sus intereses a corto plazo, pues podría reducir el margen de los partidos para compensar a sus activistas, por ejemplo, con empleos en la burocracia local.

Además, la descentralización de recursos parece haber inhibido el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos, ya que prefieren recurrir al presupuesto federal para financiar las políticas públicas locales, en vez de tratar de ampliar su propia base tributaria. Incluso, esta tendencia se tiende a agravar cuando las administraciones municipales enfrentan altos niveles de competencia electoral, debido a que la recaudación local conlleva un alto costo político que los gobernantes parecen no estar dispuestos a asumir.

Finalmente, la competencia electoral no necesariamente ha mejorado la priorización de los recursos entre los gobiernos municipales. Como lo confirma un análisis realizado en algunos municipios, antes de considerar las necesidades de las localidades por servicios públicos, la distribución territorial de recursos por parte de los ayuntamientos se guía por criterios electorales que inciden en las decisiones de distribución del gasto municipal.

En síntesis, las consecuencias de la democratización electoral y de la descentralización sobre la calidad gubernativa municipal son bastante heterogéneas. Esto no debe sorprender, sobre todo si se toma en consideración que la democracia es capaz de generar incentivos de todo tipo —tanto virtuosos como perversos— entre los diferentes actores políticos que participan en el proceso gubernamental local. Asimismo, esta aseveración no es una excusa para dejar incompleta la agenda de reforma institucional que requiere el país para consolidar la calidad de su sistema democrático. Más adelante se intenta contribuir a dilucidar los puntos

críticos que ameritan revisarse para que la descentralización genere los beneficios que promete.

Para los análisis que se presentan, se adoptó una estrategia dual caracterizada por la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, ya que considero que las ciencias sociales generan argumentos más persuasivos cuando diversifican sus modos de observación y análisis.

Para los métodos cuantitativos se utilizó una base de datos extensa en su cobertura y plural en las temáticas que abarca, proveniente de fuentes oficiales y académicas diversas. La base combinó datos de cuatro tipos: electorales, sociodemográficos, fiscales y de gestión administrativa, y cada uno se utiliza para la construcción de las variables relevantes por tema.¹ También, incluye casi a todos los municipios del país, excepto las 16 delegaciones administrativas del Distrito Federal y los 412 ayuntamientos del estado de Oaxaca que se gobiernan por “usos y costumbres”.² El análisis

1. La información electoral proviene de la base de datos sobre elecciones locales recopilada por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), que contiene la distribución de votos entre todos los partidos contendientes en elecciones municipales en México, desde 1980 hasta 2000 (disponible en la página de la Internet: www.cidac.org.mx). Los datos para construir las variables de cobertura de servicios públicos, así como todas las variables socioeconómicas, se obtuvieron de los censos de población y vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1990 y 2000. Los indicadores de desempeño fiscal se elaboraron con la base de datos de finanzas públicas municipales del INEGI, que compila información anual sobre los ingresos y gastos de los municipios desde 1989 hasta 2001 (disponible en la página de la Internet: www.inegi.gob.mx). Las variables sobre capacidad administrativa provienen de dos encuestas de desarrollo municipal realizadas por el INEGI en 1995, y por el INEGI y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) en 2000.
2. Las delegaciones se excluyeron del análisis en virtud de que la ciudad de México no es propiamente un estado libre y soberano, ni las delegaciones tienen las características institucionales propias de un gobierno municipal. Por su parte, los municipios oaxaqueños gobernados por usos y costumbres son indígenas y sus autoridades no se eligen por el sistema de partidos sino por criterios de jerarquía cívico-religiosa y tradiciones populares, lo que hace que la reflexión de la competencia electoral sea inoperante para explicar su realidad político-administrativa.

cuantitativo se estableció mediante técnicas estadísticas multivariadas, a fin de medir e inferir el peso específico de cada variable en el desempeño gubernativo municipal. El periodo cubierto fue de 1990 a 2000.³

Para el análisis cualitativo, se realizaron entrevistas a profundidad y grupos de enfoque con informantes clave en una pequeña muestra de municipios, entre junio y agosto de 2004, para tratar de enriquecer algunos resultados obtenidos de los razonamientos estadísticos con la percepción de actores relevantes en el proceso de elaboración de políticas públicas locales, así como depurar algunas de las hipótesis de la investigación. El trabajo de campo se enfocó en estudiar los mecanismos formales e informales de los gobiernos municipales para la formulación de sus agendas públicas, así como en investigar las relaciones políticas y administrativas entre los municipios y las autoridades estatales, en especial en lo referente a la asignación de recursos para el desarrollo de la infraestructura social municipal.

En cuanto a la estructura de este libro, en el primer capítulo se presenta una síntesis general del marco conceptual y metodológico y algunos antecedentes del proceso de democratización en México. En el segundo, se exponen con mayor detalle las diversas perspectivas teóricas que fundamentan la idea general de esta obra, comenzando por una revisión de las teorías democráticas y sus implicaciones para el estudio de la calidad gubernativa. También, se abordan las principales proposiciones de la teoría clásica de la descentralización fiscal y algunos desarrollos recientes que adoptan una visión crítica de las consecuencias de la descentralización en países no desarrollados; estas reflexiones alertan sobre los posibles riesgos

3. Fue imposible incluir los años del gobierno del presidente de la república Vicente Fox Quesada, por la falta de información en diversas variables relevantes.

de ejecutar políticas descentralizadoras sin que existan las instituciones adecuadas para la transparencia y la rendición de cuentas. Incluye además varias de las conclusiones principales de otros estudios relacionados con los gobiernos municipales en México.

En el tercer capítulo se ofrece un primer análisis empírico sobre el desempeño gubernativo municipal, que se enfoca en la provisión de agua potable y drenaje, así como en la construcción de capacidades administrativas en los gobiernos municipales. Mediante algunos modelos estadísticos se someten a prueba varias hipótesis sobre las causas del desempeño gubernamental.

En el siguiente capítulo se reflexiona sobre las decisiones de asignación presupuestal y recaudación tributaria en los municipios de México, tanto por la influencia del nuevo entorno político–electoral que caracteriza a los gobiernos locales como por los efectos de la descentralización del gasto público hacia los ayuntamientos. Con una base de datos tipo panel a nivel municipal, se analizan las consecuencias de un conjunto de variables políticas (entre las que se incluye a la competencia electoral, la participación ciudadana, las divergencias partidistas entre alcaldes y gobernadores, y los años electorales) en las decisiones de gasto e ingresos públicos.

Para el último capítulo se presentan los resultados de un estudio de campo realizado en cuatro municipios del Estado de México (Jilotepec, Soyaniquilpan, Villa del Carbón y Toluca) y uno de Jalisco (Zapopan). La intención es entender las reglas formales e informales que operan en el proceso de formulación de agendas de obra pública en materia de infraestructura social. Se ilustra cómo los objetivos de la política de descentralización se ven modificados durante la fase de implementación en la esfera municipal, principalmente por el uso de criterios político–partidistas en la distribución de recursos.

La parte final contiene las conclusiones centrales del trabajo, sus implicaciones fundamentales para la política pública y algunas propuestas de cambio para promover que la descentralización vaya acompañada de una mejor calidad gubernativa en el orden municipal del país.

Este libro tiene una enorme deuda intelectual con dos personas en especial: el profesor Peter M. Ward, quien fungió como asesor principal de mi tesis doctoral en la Universidad de Texas en Austin, y con el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, por la formación que de él obtuve para el análisis y la argumentación política y administrativa. Agradezco también el apoyo recibido del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para mis estudios doctorales de los que esta obra es resultado, y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) por el impulso a su publicación. Este proceso tampoco hubiera sido posible sin la contribución de muchas personas e instituciones, entre ellos, políticos locales, funcionarios de gobierno, líderes comunitarios, colegas y lectores, que me ofrecieron su apoyo. A todos ellos, gracias.

CONSIDERACIONES PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO GUBERNATIVO MUNICIPAL

La reforma constitucional del régimen municipal en México de 1983 constituye una de las etapas clave dentro del proceso de descentralización del sector público del país. En ella se sentaron las bases para dotar a los gobiernos locales de mayores atribuciones de política pública, incluyendo nuevas facultades tributarias, presupuestarias y de planeación, pero sobre todo la responsabilidad de proveer un conjunto claramente definido de servicios públicos a la ciudadanía.¹

1. La reforma de 1983, sin embargo, seguía considerando a las administraciones municipales como parte de los poderes estatales, hasta que el artículo 115 constitucional fue modificado en 1999 y se reconoció al municipio su calidad de gobierno propiamente, atribuyéndole competencias exclusivas y protegiéndolo de autoridades intermedias. Un conjunto de reflexiones sobre esta reforma de fines de siglo se puede ver en el trabajo de Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (2000).

Sin embargo, más de 20 años después el desempeño gubernativo municipal muestra enormes variaciones a lo largo del territorio mexicano. Cabe considerar, por ejemplo, el caso del drenaje público, uno de los servicios básicos que quedó bajo la responsabilidad de los municipios a partir de la modificación del artículo 115 constitucional. A pesar de que el promedio nacional de cobertura por municipio aumentó de 33% a 52% entre 1990 y 2000, casi la mitad de los gobiernos locales fueron incapaces de brindar acceso a dicho servicio a por lo menos 50% de sus ciudadanos.

Estas diferencias también abarcan muchas otras áreas de política pública: un gran número de municipios no ejerce su obligación de cobrar impuestos, como el predial; dependen en demasía de los recursos financieros y administrativos de otros poderes, y sus administraciones públicas carecen de los elementos mínimos necesarios para su funcionamiento.

En contraste, otros gobiernos municipales han adoptado innovaciones en su gestión, utilizando nuevas formas para promover la participación ciudadana en la formulación e implementación de programas públicos, proveyendo servicios en colaboración con otros municipios, agentes privados y no gubernamentales, así como estableciendo importantes reformas a sus aparatos administrativos.

¿A qué obedecen estas diferencias en la gestión pública municipal? ¿Se explican estos contrastes solo a causa de las condiciones socioeconómicas tan distintas que prevalecen entre los municipios del país? O bien, ¿son razones de tipo político e institucional las que influyen en la eficiencia de quienes toman decisiones públicas para promover el desarrollo local?

Con el fin de explicar las variaciones de este desempeño gubernativo, se adopta una pluralidad de perspectivas teóricas, desde aquellas que enfatizan la importancia de la modernidad socioeconómica en el funcionamiento de las democracias, hasta las explicaciones provenientes de la teoría electoral de la rendición de cuentas, según las cuales el sufragio

constituye el principal mecanismo de control ciudadano sobre las decisiones de sus representantes políticos.

Este estudio hace énfasis en la influencia del entorno político–electoral de los municipios mexicanos, que ha experimentado transformaciones importantes desde 1990, sobre el desempeño de estos. A partir de la segunda mitad de los años ochenta del siglo XX, los gobiernos municipales comenzaron a convertirse en una arena fundamental del proceso de democratización electoral, ya que por primera vez en el periodo posrevolucionario los partidos de oposición —principalmente el Partido Acción Nacional (PAN) y, algunos años después, el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— tuvieron la posibilidad real de desafiar (e incluso en varias ocasiones de derrotar) al partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en las elecciones locales.

Mucho se ha dicho que el aumento en la competencia electoral y la alternancia partidista a nivel municipal fueron factores que promovieron innovaciones en la gestión de los nuevos gobiernos, sobre todo por el afán de los partidos de oposición de mostrarse ante los ciudadanos como opciones diferentes a la gestión tradicional de las administraciones emanadas del PRI y para tratar de asegurar su continuación en el poder en elecciones subsecuentes.² Es decir, varios estudiosos de este tema parecen suponer que las elecciones competitivas son un elemento que explica el buen desempeño gubernamental en el nivel municipal. ¿Qué tan razonable es este supuesto?

La relación entre competencia electoral y calidad gubernativa es mucho más compleja de lo que las teorías convencionales de la rendición de cuentas suponen. La transformación del entorno político–electoral no nece-

2. Algunos trabajos que han analizado las consecuencias de la competencia electoral sobre el desempeño institucional en México son los de Caroline Beer (2003), Jonathan Hiskey (2005), Juan Fernando Ibarra, María Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen (2006), Victoria Rodríguez y Peter Ward (1992, 1994, 1995), y Peter Ward (1998).

sariamente ha incentivado a los políticos locales a ser más eficientes en la gestión de los asuntos públicos, debido a varias limitaciones institucionales del propio régimen municipal mexicano, así como a los problemas que han caracterizado el diseño de las políticas de descentralización. En otras palabras, democracia y descentralización no son condiciones suficientes para promover la calidad gubernativa.

El proceso de democratización electoral

Constitucionalmente, México es una república federal conformada por 31 estados y un Distrito Federal, con separación formal de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero en la realidad, a lo largo de la historia, la figura presidencial fue la institución predominante de todo el sistema político conformado a partir del triunfo de la revolución mexicana, ya que por muchos años disfrutó diversos poderes “metaconstitucionales” (Garrido, 1989).

Antes de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2000, después de haber dirigido durante más de 70 años el destino del país, el presidente de México era el árbitro principal del sistema político, al fungir como el líder real de su propio partido. Además, este tenía el dominio de nombrar a los gobernadores de todos los estados, así como a los diputados y senadores federales y a los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³ La concentración de estos poderes informales en el titular del Ejecutivo federal, aunado a la naturaleza no competitiva de las elecciones en los tres órdenes de gobierno, dieron origen a un sistema

3. Esta caracterización describe el funcionamiento del sistema político mexicano entre 1929 y 1994, es decir, desde que el presidente Plutarco Elías Calles conformó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del PRI, hasta la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000). Es discutible si Zedillo fue capaz de ejercer los mecanismos tradicionales de control político durante todo su mandato, pues ya para entonces la competencia electoral se había instalado en el país, forzando al PRI y al gobierno a negociar cualquier iniciativa de ley con los partidos de oposición.

político extremadamente centralizado. Puesto que el resto de los cargos públicos en el país, incluyendo las legislaturas estatales y las presidencias municipales, también quedaron bajo el monopolio de un solo partido, la carrera de cada líder político dependía de su lealtad al PRI y al presidente de México, hecho que de manera evidente erosionó con severidad la autonomía de las administraciones locales y estatales.

No obstante, el sistema político mexicano comenzó a experimentar importantes cambios institucionales a partir de la década de los setenta, al permitir que los partidos de oposición obtuvieran, de forma progresiva, más posiciones en el congreso nacional, en las legislaturas de los estados, en las presidencias municipales y en las gubernaturas.⁴ La apertura de este sistema ha sido producto de una serie de reformas institucionales operadas desde 1976 hasta 1994, cada una de las cuales tuvo un impacto significativo en elecciones nacionales, pero también a nivel subnacional.⁵ La elección presidencial de 1988 representa uno de los momentos decisivos del proceso de democratización del país, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien en 1986 se había separado del PRI, junto con otros prominentes miembros de ese partido, para formar una gran coalición de partidos de izquierda con el nombre de Frente Democrático Nacional y competir por la Presidencia de la República.⁶

Este proceso electoral, en el que el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, resultó electo, fue el más cuestionado hasta ese momento de la

4. Algunos autores, como Kathleen Bruhn (1999), Alonso Lujambio (2000) y Victoria Rodríguez (1997), sostienen que las reformas políticas que dieron mayores espacios a los partidos de oposición, aunque dentro de límites muy estrictos, tenían en realidad el objetivo de fortalecer la legitimidad del PRI y del gobierno, misma que había ido en declive ante la bajísima participación electoral en la elección presidencial de 1976.

5. Para una revisión de las principales reformas institucionales al sistema electoral mexicano véanse los trabajos de Alonso Lujambio (2000) y Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997).

6. Sobre la elección presidencial de 1988 se pueden consultar los estudios de Juan Molinar (1991) y Wayne Cornelius, Judith Gentleman y Peter Smith (1989).

historia posrevolucionaria del país, e incluso hubo acusaciones de fraude. Con la elección de 1988 se inauguró en México un nuevo periodo político en el que el PRI se vio obligado a negociar con otros partidos (sobre todo con el PAN) las diversas reformas constitucionales impulsadas por el gobierno de Salinas de Gortari. Por otra parte, la coalición que apoyó la candidatura de Cárdenas se convirtió en 1989 en lo que hoy se conoce como el PRD, una de las tres principales fuerzas políticas del país.

Otro de los cambios importantes originado a partir de las distintas reformas institucionales al sistema electoral mexicano ocurrió en 1997, cuando el PRI perdió, por primera vez, su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dando lugar a un nuevo periodo de gobiernos divididos.

Si bien la apertura política tuvo consecuencias notables en el ámbito nacional, el entorno estatal y municipal ya venía experimentando cambios profundos con anterioridad. El primer episodio de alternancia partidista en México ocurrió en 1989, cuando el PAN derrotó al PRI en la elección de gobernador en el estado de Baja California. A partir de entonces, los partidos de oposición comenzaron a obtener triunfos en diversos estados de la república. Desde 1989 hasta 2001, 15 estados habían sido gobernados por partidos diferentes al PRI.

Lo mismo ha sucedido en los gobiernos municipales. Si bien entre 1979 y 1987 los partidos de oposición solo habían gobernado en 135 municipios (Lujambio, 2000: 77–100), en 2001 ya lo hacían en 549 ayuntamientos. En conjunto, esa cantidad de un total de 2,429 municipios concentraban más de 50% de la población total del país, excluyendo al Distrito Federal. Para sintetizar, el proceso de democratización electoral en México siguió una ruta “desde abajo hacia arriba”, comenzando en los municipios y estados hasta llegar al gobierno federal, cuando en el año 2000 ocurrió la primera experiencia de alternancia en la Presidencia de

la República. Sin embargo, este proceso no ha sido uniforme entre los estados y municipios, ya que todavía existen variaciones considerables en los niveles de competitividad electoral.⁷

En la actualidad es innegable que la competencia electoral se ha convertido en un elemento característico de la política mexicana en todos sus niveles. La competitividad de las elecciones con frecuencia se considera un aspecto benéfico para el sistema democrático en el país, sobre todo porque permite a los ciudadanos controlar periódicamente, mediante su voto, a quienes ocupan cargos públicos. Esto implica que la democracia electoral no solo es un fin en sí mismo sino también un instrumento para promover la rendición de cuentas de los gobernantes. En este libro se evalúa esta proposición, enfocándose en el nivel municipal de gobierno, que constituye, en principio, el vínculo más directo entre los ciudadanos y sus autoridades.

¿Qué se entiende por “calidad gubernativa” y cómo se mide?

Precisar con claridad el concepto de “calidad gubernativa” es una tarea compleja, ya que la definición de “buen gobierno” es un asunto normativo que no está exento de consideraciones ideológicas y juicios de valor. Además, esta noción es multidimensional debido a que los gobiernos contemporáneos realizan actividades muy diversas, que incluyen desde la protección de los derechos de propiedad de los ciudadanos (en el sentido clásico del estado liberal) hasta otras formas de intervención, como la provisión de bienes públicos o la implementación de programas de bienestar social dirigidos a grupos de bajos ingresos. Por ello, es posible que una

7. La disparidad del proceso de democratización entre regiones se ha considerado como uno de los mayores obstáculos para la consolidación de este sistema político en México, en especial porque todavía existen enclaves autoritarios en algunos estados que operan con gran impunidad. Esta proposición se puede revisar de forma más exhaustiva en Wayne Cornelius (1999).

administración exitosa en la provisión de un servicio en particular, sea al mismo tiempo ineficiente en otras áreas de política pública.⁸

Por lo anterior, se analizan cuatro dimensiones de desempeño ampliamente reconocidas por la literatura dedicada a la descentralización y gobernanza local. Estas dimensiones abarcan actividades sobre las que los gobiernos municipales tienen una jurisdicción formal y además son susceptibles de medición con base en la información disponible en México. Estas dimensiones son:

- La cobertura de servicios municipales.
- La asignación de los presupuestos locales.
- La aplicación de las facultades tributarias de los gobiernos municipales.
- El desarrollo de capacidades administrativas para mejorar el funcionamiento de las burocracias locales.

La primera constituye una medida concreta del resultado esperado de los gobiernos municipales, es decir, lo mínimo que cualquier ciudadano puede esperar de su gobierno local. En el caso mexicano, la provisión de servicios es una obligación definida por la *Constitución* en el artículo 115, que incluye agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, seguridad pública, rastros, parques y jardines, y tránsito y vialidad. Desafortunadamente, la información estadística disponible a nivel municipal solo existe para el caso del agua potable y drenaje, y proviene de los censos de población y vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1990 y 2000. El universo de observaciones para

8. Margit Tavits (2002) afirma que muchas definiciones de “desempeño gubernamental” son un tanto reduccionistas, puesto que dejan de reconocer que este concepto es multidimensional. Esta autora identifica que la noción de desempeño entraña por lo menos dos atributos básicos: la eficiencia administrativa del gobierno y su eficiencia social.

estas dos variables son todos los municipios del país (los 2,427 registrados, según el censo de 2000).

La asignación de los presupuestos municipales supone, en específico, la inversión en obra pública en comparación con el gasto corriente. El desarrollo de obras de infraestructura social básica es una de las necesidades más urgentes para el país, puesto que su impacto es definitivo para el progreso social y económico. Sin embargo, todavía persisten enormes disparidades entre los ayuntamientos, pese a que el gobierno federal ha transferido un monto importante de recursos financieros para expandir la provisión de agua, electrificación rural, pavimentación y otro tipo de infraestructura. Por otra parte, el gasto corriente de los gobiernos municipales representa una proporción muy alta de su presupuesto, que se destina principalmente para sufragar la nómina de la burocracia local. Al carecer estas administraciones de servicios civiles de carrera de corte meritocrático, el gasto en nómina es común que se utilice como un medio para retribuir de manera clientelista a los activistas políticos que ofrecieron su apoyo durante las campañas, sin que esto signifique mejorar la eficiencia administrativa de los gobiernos. En suma, la asignación presupuestal refleja la importancia que los ayuntamientos atribuyen a la provisión de bienes públicos (que presumiblemente sirven para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos) frente a su inclinación natural de emplear el gasto público con fines estrictamente políticos.

A propósito de la tercera dimensión, el aumento de la recaudación de impuestos propios, desde 1983 la *Constitución política* dio a los municipios la atribución de cobrar y administrar los ingresos provenientes del impuesto predial y de otros derechos por la venta de servicios públicos. No obstante, los ayuntamientos presentan diferencias muy marcadas en su capacidad y disposición de cobrar estos impuestos, sobre todo porque la mayor parte de sus ingresos proviene del presupuesto federal. Por tanto, si se logra este objetivo se puede considerar como una mejoría en el desempeño gubernamental, ya que es la única alternativa real para que las

administraciones municipales amplíen su autonomía financiera respecto a otros órdenes de gobierno.

Finalmente, la dimensión del desarrollo de capacidades administrativas se incluye en este rubro debido a que dichas capacidades depuran el funcionamiento interno de las burocracias y promueven una mejor implementación, tanto de las políticas locales como de los programas federales descentralizados. En la actualidad casi es un lugar común decir que los gobiernos municipales carecen de niveles apropiados de profesionalización administrativa, hecho que les impide asumir nuevas responsabilidades de manera eficiente. Sin embargo, se debe reconocer que existen diferencias importantes entre municipios. Más adelante se desarrolla un conjunto de indicadores de capacidad administrativa, con un enfoque en la propensión de los gobiernos locales a crear reglas impersonales para controlar sus operaciones internas, en el nivel de instrucción formal de sus altos funcionarios y en el grado de profesionalización de los sistemas de administración del personal burocrático.

Algunas explicaciones sobre el mejoramiento de la calidad gubernativa local

Este trabajo se fundamenta en una pluralidad de perspectivas analíticas y cada una contribuye a explicar las causas de la calidad gubernativa en regímenes democráticos o en transición a la democracia. Por una parte, se estudia el papel de las elecciones competitivas en promover el desempeño de los gobiernos municipales, tomando como base algunas hipótesis provenientes de la teoría electoral de la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, se explora la posible influencia de la participación ciudadana en el desempeño gubernamental, hecho que constituye una explicación distinta sobre la calidad gubernativa. Un tercer enfoque es el de las teorías de la descentralización fiscal y sus supuestos de que la devolución de funciones a las administraciones municipales es favorable para la eficiencia en la

asignación de los recursos públicos. Por último, se considera el papel de las condiciones socioeconómicas locales como factores determinantes en el funcionamiento de los ayuntamientos. Se trató de no favorecer algún enfoque teórico en particular sino de incorporar cada una de estas visiones para analizar su influencia a la luz de los datos empíricos provenientes de los municipios del país.

La influencia de la competencia electoral

El proceso de democratización de la esfera electoral en México ha generado amplias expectativas sobre la capacidad de los comicios libres y competidos para promover una mejor rendición de cuentas de los gobiernos hacia los ciudadanos. Esta expectativa se fundamenta en la suposición de que el sufragio constituye el mecanismo por excelencia mediante el que los ciudadanos ejercen un control periódico sobre sus autoridades.

Desde esta perspectiva, el voto funciona como un instrumento de premio o castigo al gobierno en turno, de tal forma que un buen desempeño es retribuido en la elección siguiente.⁹ En otras palabras, este modelo supone que los ciudadanos deciden su voto de manera retrospectiva y que las autoridades, conscientes de que sus electores tomarán en cuenta su actuación actual, tratarán de mejorar su desempeño para maximizar su probabilidad de triunfo en la próxima elección.¹⁰

9. Dentro de las teorías contemporáneas de la democracia hay una corriente importante que insiste en subrayar la capacidad de las elecciones para promover la rendición de cuentas. Entre las interpretaciones fundadas en el modelo de elección racional se pueden mencionar los trabajos de Anthony Downs (1957) y David Mayhew (1974), según los cuales el sistema político opera como un mercado privado en el que la competencia electoral genera políticas públicas que benefician a la mayoría de los votantes.

10. Algunas investigaciones que apoyan la hipótesis del voto retrospectivo son los de Gerald Kramer (1971), Morris Fiorina (1981) y Helmut Norpoth (1996). En el caso de México, Yemile Mizrahi (1999) sostiene que la derrota del PAN en la elección de gobernador en Chihuahua, en 1998, se explica, por lo menos en parte, debido a la percepción negativa de los votantes acerca del desempeño del gobierno panista respecto al asunto de la seguridad pública.

Es evidente que el elemento clave en el que descansa esta teoría es la posibilidad de reelegirse por parte de los gobernantes. Al no existir en México la posibilidad de una reelección consecutiva para ninguna autoridad popularmente electa, este modelo pierde fuerza, ya que los ciudadanos solo pueden volver a elegir al partido del gobierno en turno, mas no a sus candidatos en lo individual.

De cualquier forma, es posible suponer que la carrera política de los alcaldes mexicanos depende de su esfuerzo por asegurar la continuidad de sus partidos en las administraciones locales. Es decir, los partidos políticos tienden a retribuir a los presidentes municipales (por ejemplo, nominándolos para competir por otros cargos gubernamentales o dándoles empleo dentro de la propia estructura partidista) si estos terminan su gestión con un nivel aceptable de aprobación entre la ciudadanía. De ser correcta esta creencia, entonces se puede suponer que, aun en ausencia de la reelección consecutiva, las autoridades tienen incentivos para mejorar su desempeño, con el fin de favorecer su trayectoria política dentro de sus partidos.¹¹

Para que esto sea válido, es necesario que los gobernantes y sus partidos enfrenten una posibilidad real de ser removidos de sus cargos por la vía del sufragio. En otras palabras, solo bajo condiciones de competencia electoral efectiva es posible suponer que el desempeño gubernamental municipal tiene posibilidades de mejorar.

11. Varios estudiosos afirman que la competencia electoral en México ha transformado los incentivos de los partidos en sus decisiones de selección de candidatos. Por ejemplo, Joy Langston (2001) concluye que la competitividad de las elecciones ha obligado a los partidos (en particular al PRI) a descentralizar sus mecanismos de selección de candidatos. Por su parte, Caroline Beer (2003) sostiene que el aumento en la competencia electoral ha generado legislaturas más activas, profesionales y autónomas, métodos más participativos de selección de candidatos, así como procesos de toma de decisiones más descentralizados.

La importancia de la participación ciudadana

En los inicios del siglo XXI, el papel de la participación ciudadana en la formulación e implementación de políticas públicas ha sido un tema de gran interés entre académicos, funcionarios públicos, organizaciones políticas y de la sociedad civil. Muchos autores defienden la idea de que la participación de la comunidad en la toma de decisiones públicas es un elemento esencial para el éxito y sostenibilidad de las políticas. Por ejemplo, en un estudio sobre innovaciones en los gobiernos locales latinoamericanos, Tim Campbell y Harald Fuhr afirman que “entre más participativo e incluyente sea el diseño de los procesos participativos, es más probable que las nuevas reglas sean aceptadas por los actores participantes, y mejores sus posibilidades de interactuar de manera repetida” (Campbell y Fuhr, 2004: 447; la traducción es del autor). Además, existe la percepción de que la participación social reduce los costos de vigilancia y puesta en marcha de los gobiernos y mejora la rendición de cuentas.¹²

La mayoría de los investigadores que comparten esta visión considera que la competencia electoral es insuficiente para promover el desempeño de los gobiernos, ya que este también depende de contar con ciudadanos mejor informados, bien organizados y con capacidad de presionar a sus autoridades para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. Es decir, el voto no es el único instrumento para controlar al poder público, pues los ciudadanos también cuentan con mecanismos más directos de presión, como las movilizaciones, la creación de grupos de interés o simplemente el contacto directo con los funcionarios públicos.

12. La literatura académica sobre la participación social es tan abundante que sería imposible mencionarla de manera exhaustiva. Algunos estudios empíricos interesantes son los de Robert Putnam (1993), Ariel Fiszbein (1997), George Peterson (1997) y Judith Tendler (1997). Un trabajo ampliamente citado sobre democracia y participación es el de Carole Pateman (1970).

En suma, desde esta perspectiva teórica los resultados de la acción del gobierno se atribuyen no sólo a influencias provenientes de “la oferta gubernamental” (esto es, del intento deliberado de los políticos electos de protegerse contra la posibilidad de ser removidos del poder, mediante la provisión de bienes públicos valorados de forma positiva por la ciudadanía) sino también de la influencia de la “demanda por buen gobierno” (es decir, de la capacidad de los ciudadanos de participar de manera directa en el proceso de elaboración de políticas públicas, mediante la movilización popular o el cabildeo, y la cooperación con otros ciudadanos para obtener más y mejores servicios de sus gobernantes).

La intención es evaluar la suposición de que la participación social mejora el desempeño de los gobiernos en el caso de México. Por desgracia, la información sobre los diversos métodos con los que las personas participan en el proceso de elaboración de políticas (por ejemplo, el número de organizaciones no gubernamentales, las tasas de lectura de periódicos locales o nacionales, la frecuencia de las protestas sociales, etc.) no existe en el ámbito municipal. Por tanto, los diversos análisis presentados en este trabajo se enfocan de manera exclusiva en la dimensión electoral de la participación ciudadana, utilizando para tal fin las tasas de participación en elecciones municipales.

Cabe reconocer que la participación electoral (la proporción de personas que acuden a las urnas en relación con el electorado potencial de cada municipio) es una medida imperfecta de la participación social, entendida como un concepto más amplio, pues hay muchas formas en las que los ciudadanos influyen en los asuntos públicos. Además, es posible que la participación electoral refleje hasta cierto grado la capacidad de los partidos políticos de movilizar a los electores, sin que ello implique una colaboración totalmente libre e informada. Sin embargo, a falta de mejores datos, es interesante analizar las consecuencias de la participación electoral en el desempeño gubernamental municipal en México.

Las consecuencias de la descentralización

Una de las premisas más importantes de las teorías clásicas del federalismo fiscal es que los gobiernos locales están mejor posicionados que las autoridades centrales para responder de forma más eficiente a las preferencias y necesidades de los electores. Lo anterior se debe a que las administraciones municipales poseen más información sobre las prioridades de los ciudadanos en materia de servicios públicos; asimismo, conocen mejor las tecnologías de producción de dichos servicios.¹³ Este argumento se ha empleado para justificar la estrategia de descentralizar un conjunto amplio de bienes y servicios hacia los gobiernos locales y subnacionales (Tiebout, 1956; Oates, 1972).

No obstante, esta misma teoría reconoce que la sola proximidad geográfica de quienes toman decisiones respecto a los gobernados es un elemento insuficiente para garantizar una provisión eficiente de servicios, pues es necesario que los electores además tengan capacidad de trasladarse a otras jurisdicciones con una mejor oferta de bienes, servicios y cargas tributarias. Esto significa que la eficiencia en la asignación de los recursos públicos es consecuencia, según la teoría, de que exista competencia efectiva entre diversas jurisdicciones territoriales por atraer contribuyentes.

En este sentido, la teoría clásica de la descentralización tiene puntos en común con las teorías electorales de la rendición de cuentas: la primera por destacar la importancia de la competencia interjurisdiccional para la eficiencia, mientras que las segundas por enfatizar la capacidad de los votantes de castigar en las urnas un mal desempeño gubernativo. En ambos casos, el elemento clave para un buen desempeño es la existencia de un sistema competitivo que premie la eficiencia.

13. El siguiente capítulo aborda con mayor profundidad este argumento.

Independientemente de las posibles ventajas que ofrezca un sistema descentralizado en la provisión de bienes públicos, conviene hacer una evaluación crítica de las consecuencias adversas generadas por las políticas de descentralización impulsadas por el gobierno federal hacia los gobiernos municipales, principalmente las adoptadas durante la década de los noventa del siglo XX.

El diseño de los programas de descentralización del gasto público hacia los municipios (en particular la transferencia de recursos federales para financiar obras de infraestructura social) ha carecido de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, situación que ha ocasionado resultados muy desiguales entre los ayuntamientos del país.

Este problema se ha exacerbado porque los incentivos electorales de los gobernantes municipales siguen sin orientarse a fomentar la construcción de capacidades institucionales en el ámbito local, un requisito indispensable para que la descentralización genere los beneficios que promete.

El peso de la modernidad socioeconómica

La gran heterogeneidad en las condiciones sociales y económicas que caracteriza a los municipios del país es una de las principales condicionantes del desarrollo local. México cuenta con más de 2,400 municipios, que son muy diferentes en cuanto a su tamaño poblacional, niveles de educación, grados de marginación y condiciones de dispersión geográfica.

Estos factores estructurales imponen obstáculos importantes para el desempeño de los gobiernos y es necesario que se consideren para fines de análisis y propuestas de solución. La influencia de la modernidad socioeconómica ha sido ampliamente reconocida en la literatura sobre desempeño institucional (Lipset, 1960; Dahl, 1989; Putnam, 1993).

Una de las conclusiones centrales de estas teorías es que las democracias funcionan mejor cuando los ciudadanos tienen mayores niveles de

ingreso, cuando la distribución de la riqueza es más equitativa y cuando las personas cuentan con niveles de educación altos. Las razones son un tanto obvias: una ciudadanía próspera económicamente y mejor informada tiene mayor capacidad de controlar el ejercicio del poder público, es menos propensa a aceptar arreglos clientelares con los líderes políticos, su capacidad de organización social es más alta y es más demandante de servicios públicos de calidad.

Por su parte, el funcionamiento de los gobiernos también es superior cuando el entorno socioeconómico es más moderno, ya que los ingresos tributarios son mayores, el personal de la administración pública está mejor capacitado y hay mayores opciones para incorporar a las empresas privadas en la provisión de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, la relación entre la modernidad socioeconómica y el desempeño gubernamental es compleja. La causalidad entre ambos conceptos tiende a ser muy difícil de establecer, sobre todo porque la modernidad puede ser tanto la causa como el resultado del desempeño del gobierno. Pero para esclarecer esa relación es necesario contar con información más completa y sofisticada de la que en la actualidad existe a nivel municipal en México. Por tanto, se considera a la modernidad socioeconómica como un factor exógeno, que se incorpora de manera explícita en varios análisis como variable de control.

Esta estrategia metodológica tiene dos ventajas: por un lado, permite aislar la influencia específica del entorno socioeconómico sobre el desempeño gubernamental, y por otro, reduce posibles sesgos en los resultados del análisis de otros factores que influyen en el desempeño municipal.¹⁴

14. Puesto que la modernidad socioeconómica está estrechamente relacionada con la modernidad política, es necesario controlar el efecto de las variables socioeconómicas a fin de evitar distorsiones en los resultados obtenidos del análisis de variables políticas, como la competencia electoral, la alternancia partidista o la participación ciudadana.

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD GUBERNATIVA: UN MARCO DE ANÁLISIS

En los últimos años, el tema de la calidad gubernativa se ha ganado un lugar importante en las agendas de investigación académica de las universidades, agencias multilaterales y organizaciones no gubernamentales dedicadas a promover mejores prácticas de gestión pública, en especial en países en vías de desarrollo o de reciente transición hacia la democracia. Por ejemplo, en un informe sobre el desarrollo, el Banco Mundial (1997) sostiene que la efectividad del estado es un factor determinante para el progreso económico y social.

Si bien durante la década de los ochenta del siglo XX la discusión se centró de forma predominante en criticar la excesiva intervención estatal en la economía y proponer estrategias de repliegue gubernamental para promover un crecimiento económico eficiente y estable, en la actualidad el debate ha experimentado un giro importante que trata de persuadir acerca de la importancia de que los gobiernos cuenten con administra-

ciones públicas profesionalizadas, transparentes en el uso de los recursos públicos, tendientes hacia la participación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de sus políticas públicas, y guiadas por criterios objetivos para medir e incentivar el buen desempeño de su actuar cotidiano.

La calidad de la intervención del gobierno, más que su cantidad, se ha comenzado a ver como una variable capaz de explicar fenómenos como el crecimiento económico, la inversión, la reducción de la pobreza o la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, el foco de atención se ha ido desplazando de las administraciones nacionales a las locales, en virtud de la creciente participación que estas últimas han ido adquiriendo en las tareas del desarrollo. Sin embargo, los numerosos estudios que se han publicado sobre este tema provienen de orientaciones teóricas diferentes, utilizan unidades de análisis diversas e, incluso, parten de definiciones distintas del concepto de calidad gubernativa.

A continuación se presenta una breve revisión de un conjunto de investigaciones representativas y recientes sobre el concepto de “buena gobernanza” y sus consecuencias para el desarrollo. En el resto del capítulo se revisan tres marcos analíticos que han contribuido a enriquecer la discusión sobre la calidad gubernativa. Para empezar, algunos aspectos de las teorías democráticas sobre el gobierno representativo, que proporcionan argumentos para explicar la relación entre democracia y desempeño gubernamental. Luego, la teoría clásica de la descentralización fiscal y varias de sus proposiciones más actuales, con el fin de ilustrar las limitaciones importantes de los estudios tradicionales sobre este tema, primordialmente en el contexto de los países en vías de desarrollo, así como para resaltar la relevancia de un buen diseño institucional en las estrategias descentralizadoras. Y por último, una serie de teorías sobre el desempeño institucional de los gobiernos locales, que destacan la importancia de las reglas formales e informales de cooperación para el mejoramiento de la calidad gubernativa en estos entornos.

Finalmente, se hace referencia a la literatura mexicana sobre administraciones municipales, democracia y descentralización, así como a las implicaciones que el cuerpo teórico antes citado tiene para este estudio.

Las consecuencias de la calidad gubernativa en el desarrollo

Entre los trabajos sobre el tema de la calidad gubernativa se encuentra el estudio de Jeff Huther y Anwar Shah, quienes definen “gobernanza” (*governance*) como “un concepto multifacético que abarca todos los aspectos del ejercicio de la autoridad, a través de instituciones formales e informales, para la gestión de los recursos de un estado” (Huther y Shah, 1998: 2). Según estos autores, la gobernanza de un país se evalúa en función de los impactos que el uso del poder estatal tiene sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo, desarrollan indicadores agregados de buena gobernanza basados en aspectos tales como la capacidad de los gobiernos para asegurar la transparencia de la gestión pública y la voz de sus ciudadanos, la provisión eficiente y efectiva de servicios públicos, la promoción de la salud y el bienestar de las personas, y la creación de un entorno favorable para el crecimiento económico estable.

Otras investigaciones ilustrativas en esta misma corriente académica son los trabajos de Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999a y 1999b) y de Kaufmann y Kraay (2002), quienes también elaboran indicadores de gobernanza a partir de dimensiones como la rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad gubernamental, la calidad de las regulaciones, el estado de derecho y el control de la corrupción. Con datos provenientes de 175 países, estos autores encuentran que los indicadores de buena gobernanza son factores importantes para el desarrollo económico de las naciones estudiadas. Además, demuestran que no existen “círculos virtuosos” entre la gobernanza y el desarrollo, es decir, que la primera es causa del segundo, pero no su consecuencia.

Otros académicos se enfocan en alguna dimensión específica de la calidad gubernativa con el fin de medir su impacto en ciertos aspectos del desarrollo económico o social. Alberto Ades y Rafael di Tella (1996) concluyen que la corrupción afecta de forma negativa a la inversión privada y que la primera está, además, de manera positiva relacionada con la falta de competencia económica y la falta de independencia de los sistemas de impartición de justicia. Aymo Brunetti, Gregory Kisunko y Beatrice Weder (1997) encuentran que un entorno de credibilidad para los negocios es propicio para el crecimiento y la inversión privada.

Por su parte, Alberto Chong y César Calderón (1997) observan que el grado de desarrollo institucional de un país (medido a través de indicadores de aplicabilidad de los contratos, calidad de la infraestructura, eficacia administrativa y otros índices institucionales) influye de forma positiva en el progreso económico de las naciones en vías de desarrollo, aunque su evidencia también implica que la causalidad entre la calidad gubernativa y el crecimiento opera en sentido contrario.

También, la calidad gubernativa parece tener resultados positivos para la estabilidad macroeconómica, tal y como lo demuestran Alex Cukierman, Steven B. Webb y Bilin Neyapti (1994) en su estudio sobre la independencia de los bancos centrales y su efecto sobre la inflación. Muchos otros trabajos orientados al análisis de los arreglos institucionales concluyen que las instituciones formales de un país, como la centralización del proceso presupuestal, la naturaleza del sistema de partidos o la apertura económica, son factores que incentivan a los políticos electos y a las burocracias públicas a mejorar su desempeño (Alesina *et al*, 1996; Fukasaku y Hausmann, 1998; La Porta *et al*, 1998; Wei, 2000).

En síntesis, para la gran mayoría de los estudios de este tipo, la calidad gubernativa constituye una variable importante para explicar el desarrollo económico y social. Pero poco se ha dicho acerca de las condiciones que la promueven, lo que significa que pocas investigaciones conciben a la calidad gubernativa como una variable dependiente. Por otra parte, se

ocupan de analizar variaciones en la calidad gubernativa entre los países, pero no al interior de cada nación. Esto implica la necesidad de utilizar a los gobiernos locales o subnacionales como unidades de análisis, sobre todo considerando que hay aspectos políticos e institucionales propios de estos niveles de la administración pública cuyas consecuencias son fundamentales para el desarrollo.

Con ello, se busca hacer una contribución al debate sobre los determinantes de la calidad gubernativa, tomando como unidad de análisis a los gobiernos municipales de México, a fin de identificar algunos factores explicativos cuyo origen está en la propia dinámica política-electoral municipal del país.

Democracia y representación

Una de las premisas centrales de la teoría democrática contemporánea es que la democracia produce gobiernos representativos de los intereses de la ciudadanía. Por ejemplo, Philip Schmitter y Terry Karl la definen como “un sistema de gobierno donde los gobernantes son responsables de sus acciones en el ámbito público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos” (Schmitter y Karl, 1991: 76).

Desde esta perspectiva, las elecciones libres y periódicas constituyen el mecanismo principal para obligar a las autoridades gubernamentales a responder a las preferencias de los ciudadanos. Según Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), hay dos argumentos teóricos que explican la capacidad de las elecciones para promover este objetivo. Al primero se le denomina la “concepción del mandato”, y establece que las elecciones permiten a las personas seleccionar lo que a su juicio son políticas públicas o candidatos apropiados. El segundo, comúnmente conocido como la “concepción de la rendición de cuentas”, considera que

las elecciones permiten a los electores premiar o castigar al gobierno en turno mediante el sufragio.

La concepción del mandato parte del supuesto de que la población vota de manera prospectiva, es decir, basando su decisión de voto en función de la actuación probable de sus representantes políticos durante su gestión gubernamental futura, mientras que la de la rendición de cuentas supone que las personas votan de forma retrospectiva, esto es, evaluando si el desempeño previo de las autoridades públicas amerita su reelección para el periodo siguiente.¹

Es probable que este argumento haya servido de base para justificar la hipotética relación entre la democracia electoral y el desempeño gubernamental, sobre todo porque la teoría del voto retrospectivo implica que los gobernantes, al estar conscientes de que la ciudadanía tomará en cuenta su desempeño a la hora de emitir su voto, tratarán de mejorar la calidad de su gestión. En otras palabras, la depuración de la calidad gubernativa se explica, según la teoría electoral de la rendición de cuentas, por la actuación racional (es decir, maximizadora del interés político individual) de los agentes políticos, quienes intentarán evitar la posibilidad de ser removidos de sus cargos por los votantes en la elección siguiente.

Pero existen otras proposiciones que tratan de explicar por qué la democracia podría generar gobiernos representativos, más allá del argumento puramente electoral. Además del voto, los ciudadanos cuentan con instrumentos más directos para incidir en los resultados de los regímenes democráticos, principalmente a través de la participación ciudadana no electoral. En las democracias contemporáneas, las personas se pueden movilizar con la intención de obtener beneficios específicos de sus gobernantes, ya sea participando en grupos de interés, mediante el uso de

1. La teoría del voto retrospectivo fue originalmente desarrollada por autores como Fiorina (1981) y Key (1966).

instrumentos de consulta y deliberación públicas o solo por medio del contacto informal con los funcionarios públicos.

Para los investigadores que se muestran escépticos de la capacidad de las elecciones de promover gobiernos representativos, los métodos participativos de influencia ciudadana en la gestión pública se consideran como un requisito esencial para asegurar que los líderes gubernamentales rindan cuentas de sus acciones (Pateman, 1970; Verba, Scholzman y Brady, 1995). Los autores que defienden la noción de la democracia participativa afirman que la participación no solo es un atributo normativo deseable en un sistema democrático sino que además es un elemento útil para mejorar el diseño e instrumentación de las políticas públicas (Robinson, 1999). Asimismo, se asume que la participación ciudadana reduce de forma considerable los costos de vigilancia y puesta en marcha de los programas gubernamentales, ya que la intervención de las personas en la gestión pública contribuye a que la información para la toma de decisiones sea más fluida y que las acciones de un gobierno cuenten con un mayor sustento de legitimidad.

Así, la teoría democrática provee por lo menos dos explicaciones sobre la capacidad de un régimen de este tipo para mejorar la calidad gubernativa: una electoral, que enfatiza el papel de las elecciones competitivas para motivar a los gobernantes a mejorar su desempeño, y otra participativa, en la que los gobiernos responden a la presión directa de ciudadanos que actúan en la esfera pública mediante mecanismos no electorales.

Cabe subrayar que estas dos hipótesis no son necesariamente excluyentes: el hecho de que un gobierno responda a sus gobernados se puede deber tanto al objetivo de sus líderes de conseguir la reelección consecutiva como a la eficiencia de los ciudadanos organizados de hacer oír sus demandas por vías no electorales. Sin embargo, cada una constituye una teoría distinta del gobierno representativo en regímenes democráticos.

También es importante destacar las limitaciones de ambas teorías. En el caso de las teorías electorales de la rendición de cuentas, estas des-

cansan en varios supuestos sin los cuales su capacidad explicativa pierde mucha fuerza. Uno de ellos es la posibilidad de reelección consecutiva para los representantes gubernamentales. En ausencia de este incentivo, como sucede en México, la capacidad de la competencia electoral de promover el desempeño de dichos representantes se ve reducida, a menos que se pueda demostrar que la reelección de los partidos sea suficiente para incentivar a los gobiernos emanados de aquellos a fin de mejorar su calidad gubernativa.

Otro supuesto relevante de esta teoría es que los votantes poseen información suficiente acerca de las condiciones en las que los gobiernos toman decisiones. En otras palabras, la relación hipotética entre las elecciones y la calidad gubernativa podría ser inexistente si los ciudadanos carecen de la información que les permita distinguir si el entorno (legal, tecnológico, internacional, económico) en el que opera su gobierno es propicio para su desempeño (Manin, Przeworski y Stokes, 1999). Más aún, las autoridades gubernamentales, teniendo escasos incentivos para revelar esa información a la ciudadanía, pueden argüir que los pobres resultados de su actuación se deben a condiciones poco favorables del entorno.

Por su parte, la teoría de la democracia participativa también ha sido objeto de críticas diversas, una de las cuales señala que los mecanismos no electorales de participación ciudadana pueden generar una situación de desigualdad en los distintos grupos sociales, ya que el acceso que estos tienen en la toma de decisiones depende de manera significativa de su capacidad de organización. Incluso algunos teóricos contemporáneos afirman que la representación ejercida a través de los grupos de interés se contraponen a los principios de la democracia liberal, y arguyen que el sufragio constituye la única forma de representación política equitativa.²

2. Samuel Huntington (1975) defiende la idea de que un grado excesivo de participación política puede poner en riesgo la estabilidad y supervivencia de un régimen democrático. Un trabajo interesante que cuestiona la hipótesis de que la sociedad civil contribuye a la institucionalización de la democracia es el de Eduardo Guerrero (1998).

Muchos de los estudios publicados en la década de los noventa sobre el tema del gobierno local en México se han enmarcado en alguna de estas dos perspectivas teóricas. Varios parecen apoyar, hasta cierto grado, la hipótesis de que el aumento en la competitividad electoral ha originado cambios importantes en los estilos de gestión estatal y municipal, sobre todo entre los primeros gobiernos de oposición (es decir, los que emanaron de partidos distintos al Partido Revolucionario Institucional, PRI) a fines de los años ochenta y principios de los noventa.

Por su parte, otros trabajos de investigación han tenido como foco de atención el análisis de la participación ciudadana en el nivel local de gobierno y sus consecuencias sobre la gestión pública. Sin embargo, el enfoque metodológico adoptado en la mayoría de ellos ha sido el de estudios de caso muy específicos, lo que ha dificultado que sus hallazgos confirmen o refuten cualquiera de las dos hipótesis con un grado adecuado de generalidad.

El trabajo que se presenta en este libro trata de hacer una contribución en ese sentido, al someter a prueba, sobre la base de información proveniente de una gama muy amplia de municipios, ambas teorías.

Descentralización y desarrollo local

Otra corriente de estudio que se ha ocupado de analizar los determinantes de la calidad gubernativa es la teoría de la descentralización fiscal (también llamada del federalismo fiscal), aunque en realidad es un conjunto diverso de enfoques que indagan las consecuencias de la devolución de autoridad hacia los gobiernos locales sobre la asignación de recursos. La base teórico–metodológica de los estudios clásicos sobre la descentralización fiscal proviene de la teoría económica del sector público que por muchos años se ha ocupado de explicar la necesidad de la intervención gubernamental para resolver los problemas de eficiencia asociados a fallas

del mercado, así como de proponer soluciones óptimas para promover una asignación eficiente de los recursos.

Por lo anterior, esta teoría ha tenido un sesgo marcadamente normativo-prescriptivo, que trata de justificar la necesidad de transferir parte del poder de decisión a los gobiernos locales. Así, proposiciones más recientes de la teoría de la descentralización han diversificado sus enfoques (por ejemplo, incorporando variables político-institucionales en sus marcos explicativos), además de que han tratado de proporcionar una base empírica más sólida para verificar los supuestos convencionales de las investigaciones pioneras sobre el tema.

Los fundamentos clásicos de esta teoría fueron establecidos por Charles Tiebout (1956) y Wallace Oates (1972), quienes desarrollaron la idea de que los gobiernos locales deben tener el control en varias áreas del gasto público para mejorar su eficiencia. Tiebout propone una solución al problema de la provisión de bienes públicos analizado con anterioridad por Paul Samuelson (1954), arguyendo que en comparación con las autoridades centrales los gobiernos locales están mejor posicionados para identificar las preferencias de la población e incorporarlas a sus decisiones de asignación de recursos públicos. También, Tiebout sugiere que los gobiernos locales pueden operar siguiendo una lógica parecida a la del mercado privado, cobrando impuestos en sus localidades y proveyendo servicios públicos que son valorados de manera distinta por los ciudadanos (quienes actúan en su calidad de votantes y contribuyentes).

Bajo el supuesto de que estos últimos tienen libertad de movilidad entre jurisdicciones territoriales, el modelo de Tiebout predice que los pobladores revelarán sus verdaderas preferencias por los bienes públicos locales “votando con los pies”, es decir, mudándose a vivir a aquellas comunidades cuyos servicios públicos e impuestos se ajustan mejor a sus preferencias.³ De igual forma, los gobiernos locales competirán, mediante

3. Otros de los supuestos de este modelo es que las personas cuentan con información completa sobre

tasas impositivas y oferta de servicios públicos, por atraer a los mejores contribuyentes, logrando así una situación óptima en el sentido de Pareto, es decir, socialmente eficiente. La implicación central de este modelo es que los gobiernos locales deben tener el poder de decisión sobre varias áreas del gasto público, incluyendo salud, educación, infraestructura o seguridad pública.

Otro modelo importante dentro de la teoría de la descentralización fiscal es el trabajo de Oates, quien comparte con Tiebout la idea de que las prioridades locales sobre bienes públicos son diferentes, pero además añade el argumento de que no todos esos bienes poseen las mismas “características espaciales”. Algunos bienes públicos, como la defensa nacional o la estabilidad macroeconómica, benefician a la comunidad nacional entera, mientras que otros, como el transporte colectivo, proveen solo beneficios locales. Puesto que por lo general el gobierno central ignora estas características y carece de información precisa acerca de la diversidad de preferencias locales, es muy probable que sea ineficiente al tratar de proveer por sí mismo bienes públicos locales. La implicación principal del modelo de Oates es que la distribución de responsabilidades de gasto público entre autoridades centrales y locales se debe realizar en función de las características espaciales de los bienes públicos.

Hasta este punto, la teoría clásica de la descentralización se limita a señalar la conveniencia de transferir poder de decisión a los gobiernos locales, por lo menos en aquellas áreas de gasto público cuyos beneficios se concentran dentro de los límites territoriales de las comunidades, así como a destacar la importancia de que existan mecanismos que incentiven a las autoridades locales a rendir cuentas a la ciudadanía (papel que, en el modelo de Tiebout, cumple la competencia entre jurisdicciones, aunque

la calidad y cantidad de servicios públicos y las cargas tributarias en cada una de las localidades y que no existen externalidades entre estas, es decir, que los servicios provistos en una comunidad no afectan a sus vecinos.

también se puede argüir que el sufragio podría servir como mecanismo para la rendición de cuentas a nivel local, tal y como se sugirió antes).

No obstante, esta teoría ha sido objeto de varias críticas durante la década de los noventa, principalmente en su aplicación en los países no desarrollados. Entre los autores que han encabezado la visión crítica sobre la descentralización, Remy Prud'homme (1995) y Vito Tanzi (1995) sostienen que esta puede generar tres efectos adversos sobre la economía: poner en riesgo la estabilidad macroeconómica, exacerbar la desigualdad en la distribución del ingreso y afectar de manera negativa la eficiencia económica y productiva.

En su artículo clásico sobre la descentralización fiscal, Tanzi (1995) afirma que esta puede contribuir al deterioro de la estabilidad macroeconómica si no existe claridad en la distribución de responsabilidades tributarias y de gasto público entre los gobiernos subnacionales y el central. Un diseño óptimo de la política de descentralización implica la existencia de un acuerdo claro y detallado de las obligaciones que deben cumplir ambas partes. En particular, es esencial que haya un límite estricto en el monto de las transferencias que los gobiernos subnacionales pueden recibir del central, de tal forma que cualquier gasto adicional se deba financiar mediante el uso de los recursos tributarios locales. Sin embargo, Tanzi sostiene que en los países no desarrollados las autoridades locales incurren en prácticas que vulneran esos principios básicos, ya que tienden a erogar más recursos de los que pueden financiar con recursos propios y carecen de sistemas adecuados de información financiera para controlar sus decisiones presupuestarias. “En ausencia de mecanismos legales o constitucionales claros e inquebrantables, la descentralización puede crear una situación en la que los gobiernos locales se benefician aumentando sus niveles de gasto, mientras el país en general se encarga de financiar dicho costo” (Tanzi, 1995: 306; la traducción es del autor).

La descentralización puede agravar los problemas macroeconómicos de un país por varias vías. Por ejemplo, si la mayor parte de las bases tribu-

tarias quedan bajo la autoridad de los gobiernos subnacionales, mientras que las principales áreas de gasto público siguen bajo la responsabilidad del gobierno central, entonces los recursos a disposición de este último pueden ser insuficientes para financiar su gasto y puede haber presiones para el aumento del déficit fiscal.⁴ Algo similar puede ocurrir si el porcentaje de la recaudación general que se comparte con los gobiernos subnacionales (lo que en México se conoce con el nombre de Recaudación Federal Participable) es demasiado alto, pues esto reduciría de manera considerable la capacidad del gobierno central de estabilizar la economía. Finalmente, el endeudamiento local es otra forma que puede dañar la estabilidad macroeconómica, sobre todo si el gobierno central tiende a rescatar a las autoridades locales que incurren en deudas excesivas.⁵

Además de los efectos adversos que la descentralización puede tener en la estabilidad macro, otros autores afirman que puede agravar los problemas de desigualdad en la distribución del ingreso. Prud'homme (1995) sostiene que la razón principal de este resultado es que los gobiernos locales no tienen muchos incentivos para impulsar políticas redistributivas ambiciosas, como aumentar los impuestos a las clases altas a fin de otorgar subsidios generosos a los pobres, ya que los ricos tenderían a migrar a localidades con menos impuestos y los pobres a residir en comunidades que dan muchos beneficios. Esto es, la redistribución en el nivel local de gobierno es insostenible financieramente, lo que implica que las políticas de redistribución del ingreso deben recaer sobre todo en el gobierno central.

Por otra parte, Prud'homme sostiene que la descentralización no solo es perjudicial para la igualdad en el ingreso entre individuos sino también

4. El caso de Brasil ejemplifica muy bien esta situación, en donde la descentralización de las principales bases tributarias generaron graves déficit fiscales a mediados de los años noventa. Véase el trabajo de Roy Bahl y Johannes Linn (1992).
5. El problema del rescate de la deuda subnacional en México se analiza en el trabajo de Fausto Hernández, Alberto Díaz y Rafael Gamboa (2002).

entre regiones, y demuestra con evidencia empírica que los sistemas centralizados son más propensos a mejorar la distribución interregional del ingreso, ya que las regiones ricas subsidian a las pobres. Esto no ocurre en los sistemas más descentralizados porque las decisiones de tributación y gasto quedan bajo el control de las propias localidades. Lo anterior también justifica que los gobiernos centrales mantengan un control adecuado sobre los recursos presupuestales, pues con ello pueden utilizar las transferencias interregionales para promover objetivos redistributivos.

A pesar de que la descentralización tradicionalmente se había justificado por sus ventajas para la eficiencia económica, existe evidencia de que esto no siempre ocurre. Refiriéndose de nuevo al caso de países no desarrollados, Prud'homme señala que el problema no es tanto que las jurisdicciones locales tengan preferencias diversas por bienes públicos sino más bien que sus necesidades por dichos bienes son distintas debido a diferencias en sus ingresos. Si se parte del supuesto de que las necesidades de servicios públicos básicos en las localidades pobres son bien conocidas (incluso por el gobierno central), entonces difícilmente se puede esperar que una provisión descentralizada de dichos servicios sea más eficiente que la provisión centralizada de los mismos.

Por otra parte, Prud'homme pone en entredicho el supuesto de que los ciudadanos de los países no desarrollados tengan en realidad la posibilidad de expresar mediante su voto sus preferencias por políticas públicas, ya que las elecciones locales operan más desde una lógica de lealtades personales, tribales o partidistas, y no tanto en función de las predilecciones de las personas por bienes públicos.

Para finalizar, este autor duda de que los gobiernos locales en dichas naciones tengan la capacidad o disposición de satisfacer las preferencias ciudadanas, pues por lo general las burocracias locales carecen de las capacidades técnicas necesarias para tal fin. Prud'homme sostiene incluso que las administraciones municipales son más propensas a sucumbir ante

las presiones de algunos grupos locales, lo que hace más difícil la estricta aplicación de la ley y más frecuente incurrir en prácticas de corrupción.

Las diversas críticas hechas a la descentralización fiscal no tienen el propósito de invalidarla como estrategia de política pública sino que pretenden alertar a los analistas y tomadores de decisiones sobre los riesgos intrínsecos asociados a un mal diseño de las políticas de descentralización. De hecho, muchos estudios sobre el tema han generado recomendaciones orientadas a evitar que se incurra en los diversos problemas señalados antes, poniendo especial atención en asuntos como la distribución de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno, la asignación de tasas y bases tributarias, el diseño de las transferencias intergubernamentales y el sistema de endeudamiento subnacional.⁶

Si bien sería demasiado ambicioso pretender identificar todos los elementos para que la descentralización sea exitosa, Richard Bird y François Vaillancourt (1998) señalan que hay dos condiciones en particular importantes. La primera es promover que los procesos de decisión locales sean “democráticos”, es decir, transparentes y susceptibles de que la población afectada participe en su formulación. Y la segunda significa que el éxito de la descentralización depende de que los costos de las decisiones locales recaigan de manera directa sobre quienes las toman, esto es, que las autoridades municipales deben operar teniendo claridad sobre las restricciones presupuestales que enfrentan, a fin de contrarrestar su habitual disposición a trasladar el costo de sus decisiones al conjunto de contribuyentes de todo el país.

En suma, se puede decir que las teorías de la descentralización fiscal conciben a la provisión local de bienes y servicios públicos como un mecanismo favorable para la calidad gubernativa, siempre y cuando esté

6. Debido a su amplitud y complejidad, este trabajo omite las distintas recomendaciones hechas en la literatura actual sobre descentralización fiscal. Un tratamiento más exhaustivo sobre el tema se puede consultar en los trabajos de Teresa Ter-Minassian (1997), Jennie Litvack *et al.* (1998), así como Richard Bird y François Vaillancourt (1998).

acompañada de instrumentos de coordinación intergubernamental que incentiven la disciplina fiscal y rendición de cuentas de los gobiernos locales hacia los ciudadanos. En este punto parece haber ciertas coincidencias entre esta teoría y las teorías electorales de la rendición de cuentas, sobre todo por su insistencia en que el proceso de toma de decisiones sea permeable a la influencia de los ciudadanos, misma que se puede ejercer por la vía del sufragio, mediante la migración interjurisdiccional u otros mecanismos diseñados de manera explícita por el gobierno central para promover el comportamiento eficiente de las autoridades locales.

Sin embargo, la teoría de la descentralización no ha puesto suficiente atención en analizar la influencia de los procesos e instituciones locales sobre la calidad gubernativa,⁷ pues la literatura sobre el tema ha adoptado de forma implícita un enfoque “desde arriba hacia abajo”, en el que se evalúa la capacidad de la descentralización de mejorar el desempeño global de un país, descuidando sus efectos y causas locales. A continuación se aborda este tema.

Desempeño institucional y gobernanza local

Así como el tema de la calidad gubernativa global ha logrado ocupar un lugar relevante en la literatura académica contemporánea, durante las dos décadas recientes ha surgido una nueva corriente de estudios que intenta

7. No obstante, es necesario mencionar que existen desarrollos en la teoría de la descentralización que tratan de explicar la decisión de los gobiernos de diseminar su autoridad política, administrativa y fiscal a las autoridades locales en función de variables político–institucionales. Por ejemplo, varios de los ensayos del libro editado por Alfred Montero y David Samuels (2004) consideran que la descentralización constituye una estrategia deliberada de supervivencia política para las elites nacionales y subnacionales, tanto en contextos democráticos como autoritarios; además arguyen que la decisión de descentralizar depende fuertemente de las condiciones electorales nacionales y subnacionales. El trabajo de Victoria Rodríguez (1997) también pertenece a este tipo de estudios, ya que trata de explicar las motivaciones políticas del proceso de descentralización en México.

explicar el funcionamiento de la descentralización y la democracia en la esfera local de gobierno. Este conjunto de teorías sobre desempeño institucional está fundado en tradiciones académicas muy diversas, incluyendo elementos provenientes del nuevo institucionalismo económico, del institucionalismo histórico y de la teoría del capital social. Varios de estos trabajos tratan incluso de hacer aportaciones a las teorías de la acción colectiva interesadas en explicar los factores que promueven o inhiben la cooperación social, tema que ha ocupado la atención de la ciencia social moderna.⁸

Una de las investigaciones más influyentes dentro de esta corriente académica es de Robert Putnam (1993), quien intenta explicar por qué las diversas regiones de Italia tuvieron diferencias tan significativas en su desempeño institucional después de haberse iniciado un importante proceso de descentralización en 1970. Su argumento central es que las diferencias en las tradiciones cívicas regionales constituyen el principal factor explicativo. Mientras las prácticas de buen gobierno del norte italiano fueron consecuencia de una comunidad cívica muy fuerte, caracterizada por un alto nivel de asociación comunitaria en la realización de tareas colectivas, el bajo desempeño de los gobiernos locales del sur fue fruto del predominio de una cultura altamente jerárquica, poco propensa a la cooperación comunitaria y fundada en relaciones de desconfianza entre las personas.

8. Las teorías de la acción colectiva parten del postulado de que la cooperación no es un resultado habitual entre individuos que se comportan “racionalmente”, es decir, entre sujetos que maximizan su interés personal, debido al incentivo de aprovecharse del esfuerzo de otras personas (el clásico problema del *free-rider*). Se considera que este tipo de comportamiento no es socialmente óptimo, pues todos los individuos de una colectividad mejorarían si todos cooperaran, pero nadie en lo particular tiene incentivos para hacerlo, tal y como lo muestra la teoría de juegos en el caso del “dilema del prisionero”. Algunos teóricos concluyen que la cooperación solo se puede lograr bajo la aplicación centralizada de reglas que obliguen a todos a contribuir a la provisión de bienes colectivos, mientras que otros afirman que las normas sociales son capaces de resolver ese dilema sin necesidad de adoptar soluciones autoritarias (Ostrom, 1990).

Retomando la teoría de la acción social de James Coleman (1990), Putnam arguye que la cooperación social necesaria para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas requiere de la existencia de normas sociales fundadas en la reciprocidad y confianza. Esta conclusión ha servido de base para defender la idea de que la participación comunitaria en los asuntos públicos es un elemento definitivo en el desempeño de los gobiernos democráticos, principalmente en la esfera local, donde la interacción entre los gobernantes y los ciudadanos es más cercana. Como se puede apreciar, esta afirmación coincide con varias de las teorías de la democracia participativa discutidas con anterioridad.

El tema de la participación social ha ocupado la atención de varios estudios sobre el gobierno local en países no desarrollados. Algunos de ellos, sin embargo, han tratado de profundizar en los mecanismos bajo los que esta participación en realidad opera, cuestionando la noción tradicional según la cual la sociedad civil es un actor, independiente del gobierno, que se encarga de vigilar las acciones de los gobernantes en un entorno de descentralización político-administrativa.

Por ejemplo, en su estudio sobre una experiencia exitosa de gobierno local en el norte de Brasil, Judith Tandler (1997) identifica a la participación social como uno de los ingredientes que permitió el buen desempeño gubernativo, así como la adopción de estilos innovadores de gobierno, incluyendo la autonomía de gestión para los operadores de los programas, el monitoreo indirecto de las acciones de estos y la descentralización hacia los municipios. Sin embargo, la autora revela que la sociedad civil no fue un actor que emergió de forma autónoma sino que el gobierno contribuyó a su desarrollo y organización con el objetivo de promover su propia agenda de reforma gubernamental. Es decir, para Tandler la participación social no necesariamente es un factor endógeno sino que incluso puede ser inducida de manera exógena.

Otro trabajo al que con frecuencia se alude es de Ariel Fiszbein (1997), quien analiza el fortalecimiento de la capacidad gubernativa local en

Colombia, impulsado por la reforma constitucional de mediados de los años ochenta, que otorgó más recursos, responsabilidades y poder de decisión a los gobiernos municipales. Fiszbein muestra que los gobernantes fueron capaces de enfrentar sus nuevas responsabilidades de forma eficiente debido a que comenzaron a aprovechar varias capacidades que hasta entonces habían estado subutilizadas.

Aparentemente, un elemento que sirvió como detonador de esas capacidades locales fue el liderazgo innovador y responsable de los alcaldes, que pudo emerger gracias a los incentivos creados por la competencia electoral. Otro detonante fue la participación comunitaria, que obligó al gobierno a rendir cuentas y amplió la disponibilidad de recursos para la administración municipal.

Fiszbein reconoce que el desarrollo de la capacidad local en Colombia se ve limitado por varios factores, como la complejidad del marco regulatorio con el que operan los municipios, la falta de coordinación intermunicipal (sobre todo la dificultad de que se generen aprendizajes a partir de las experiencias de otros ayuntamientos) y la imposibilidad de la reelección consecutiva para los alcaldes, lo que podría inhibir que este desarrollo se mantenga a través del tiempo.

La literatura sobre los gobiernos locales y la descentralización en México

Richard Fagen y William Touhy (1972) publicaron uno de los textos pioneros sobre el gobierno local en México, usando a Xalapa, Veracruz, como caso de estudio. Esta ciudad representaba un microcosmos del sistema burocrático–autoritario que caracterizaba el funcionamiento de la política mexicana en ese entonces. En su conceptualización del régimen municipal, estos autores destacan varios de sus aspectos más sobresalientes, incluyendo la carencia de autonomía política y administrativa de los gobiernos locales (hecho que los hacía extremadamente dependientes del gobierno estatal), su bajísima capacidad técnica para incorporar y

procesar las demandas ciudadanas y, en consecuencia, su ineficacia y escasa disposición para generar políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de vida de los mexicanos.

Desde su perspectiva, las debilidades institucionales del gobierno municipal de Xalapa eran una consecuencia natural de un sistema político proclive, tanto al conservadurismo —reflejado en la tendencia de los políticos a mantener el *status quo*— como a la despreocupación por los aspectos sustantivos de la política pública —manifestada en el hecho de que las decisiones públicas obedecían principalmente a factores políticos y personales, en lugar de a consideraciones tendientes al desarrollo social.

La siguiente cita ejemplifica bien la concepción de ambos autores respecto al gobierno municipal mexicano en esos años:

Habiendo sido elegidas como recompensa por sus servicios previos y bajo una elección asegurada, casi desprovistas de recursos y a sabiendas de que no tendrán que responder por su desempeño durante su mandato, las autoridades locales sólo ocasionalmente sirven a los intereses de la comunidad. En el nivel municipal, la irresponsabilidad política y la baja rendición de cuentas son, por lo tanto, fenómenos inherentes a la impotencia, el centralismo, y al oportunismo político (*careerism*) [...]

Al “buen” político [...] se le premia no por su creatividad, iniciativa o logros obtenidos en su elaboración o implementación de políticas públicas, sino más bien por su capacidad de facilitar el funcionamiento del aparato político a través de equilibrar intereses, distribuir beneficios y controlar fuerzas potencialmente disruptivas o desequilibrantes (Fagen y Touhy, 1972: 65 y 27).

Algunos de los factores institucionales que, según estos autores, explicaban la tendencia a la inacción y baja responsabilidad municipal eran la falta de

competencia electoral, la corta duración del mandato y la imposibilidad de la reelección. La importancia de sus hallazgos no solo consiste en haber reflejado con gran claridad la situación de la política local en Xalapa sino de manera más amplia el estilo de gobernación prevaleciente en México durante la época de hegemonía del PRI.

Más de 30 años después de la publicación del libro de estos investigadores (ahora un clásico), el entorno político de las administraciones municipales mexicanas comenzó un rápido proceso de apertura y democratización electoral. Los gobiernos locales pronto se convirtieron en una arena primordial de la competencia electoral en el país, que permitió, por primera vez en la historia posrevolucionaria de México, la llegada de los gobiernos de oposición. Este importante proceso de apertura ocasionó que las administraciones municipales se constituyeran en un tema muy atractivo para el análisis académico.

Por otra parte, el creciente interés en el estudio de los gobiernos locales también tuvo que ver con las diversas políticas de descentralización impulsadas por el Ejecutivo federal durante los años ochenta y noventa, las que comenzaron a transferir nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. Las oportunidades creadas por la incipiente pluralidad política local, así como el hecho de que los gobiernos municipales representan el vínculo más directo entre los ciudadanos y sus gobernantes, hicieron que la esfera local se concibiera como el lugar ideal para gestar una nueva relación entre el estado y la sociedad en México.

La extensa literatura sobre los gobiernos locales mexicanos ha centrado su atención en diferentes aspectos de la calidad gubernativa, pero la gran mayoría coincide en subrayar que las transformaciones del entorno político-electoral han servido para detonar importantes procesos de innovación en la gestión pública local. En otras palabras, los estudiosos parecen compartir la idea de que la competencia electoral ha estimulado la rendición de cuentas de las autoridades municipales.

Algunos de los trabajos pioneros que comenzaron a evaluar de forma sistemática las diferentes experiencias de gobierno local en México (en particular enfocados a los gobiernos emanados de partidos de oposición) son los estudios publicados por Victoria Rodríguez y Peter Ward durante la primera mitad de la década de 1990.⁹ Una de sus preocupaciones centrales fue investigar la capacidad de estas administraciones de conducir con eficacia el ejercicio público local, controlado a lo largo de la historia por el PRI. Sus hallazgos mostraban que los primeros años del ejercicio de la oposición se caracterizaron por la falta de experiencia de los nuevos líderes en materia de administración urbana, lo que se reflejaba en que la estructuración de la agenda gubernativa era bastante deficiente. Es evidente que tanto la duración tan corta del periodo de gobierno municipal como la ausencia de reelección consecutiva para los alcaldes eran factores que agudizaban este tipo de problemas.

Otro tema central en dichos estudios era en qué medida la lógica político-partidista intervenía en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales. Los autores mostraron que, si bien las consideraciones partidistas en efecto influyeron en la gestión de los nuevos gobiernos, estos comenzaron a poner un gran énfasis en el manejo de las finanzas públicas locales, adoptando principios de transparencia y eficiencia presupuestal. Esta tendencia era muy clara en los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN), ya que muchos de sus funcionarios, al provenir del sector privado, eran más proclives a adoptar enfoques gerencialistas en su gestión pública.

Un tercer tema relevante fue el de las relaciones intergubernamentales, sobre todo en un contexto de gobierno “verticalmente dividido”.¹⁰ La

9. Véanse Victoria Rodríguez y Peter Ward (1992, 1994 y 1995).

10. El fenómeno de gobiernos divididos verticalmente (también denominados como “gobiernos yuxtapuestos”) ocurre cuando una unidad subnacional bien definida (por ejemplo, un estado o municipio) es controlada por un partido diferente al que gobierna la unidad más amplia (por ejemplo, una federación o un estado). Para una discusión más extensa de este concepto véase Alain de Remes (1998).

pregunta principal era si los municipios gobernados por partidos diferentes a la administración estatal enfrentaban condiciones más adversas durante su gestión, sobre todo por la posibilidad de sufrir reducciones en su presupuesto dictadas por el otro nivel. Rodríguez y Ward observaron que este tipo de comportamiento fiscal no era común en el caso de recursos legalmente constituidos para ser transferidos hacia los municipios. Sin embargo, era notorio el hecho de que el nivel estatal echaba mano de mecanismos más sutiles de castigo hacia sus pares municipales de oposición, por ejemplo, aplazando la entrega de los recursos o reduciendo el monto de otros fondos discrecionales de origen estatal para el financiamiento de obras públicas de gran escala. Un hallazgo interesante es que este tipo de castigos acabó fomentando la autonomía financiera de los municipios, ya que estos se vieron obligados a ampliar su recaudación de ingresos propios.

Otro de los temas recurrentes dentro de los trabajos sobre administraciones municipales en México ha sido el de la participación ciudadana (Merino, 1994; Ziccardi, 1995). Muchos de los estudios publicados durante los años noventa del siglo XX se ocuparon de documentar diferentes experiencias de participación ciudadana en los gobiernos locales, arguyendo que los regímenes de oposición incorporaron estilos de gestión más inclusivos y horizontales, a fin de romper con las prácticas tradicionales de las administraciones priistas basadas en el clientelismo, el patronazgo político y el autoritarismo (Rodríguez, 1997).

Además de las visiones entusiastas sobre el papel de la participación ciudadana en la política pública local, hay otras investigaciones más pesimistas sobre el tema, por ejemplo el texto de Tonatiuh Guillén López (1996), quien sostiene que la apertura política creada por la creciente competitividad electoral todavía no ha permeado el proceso de toma de decisiones en los gobiernos municipales. Este autor afirma que, a pesar de que los ciudadanos han fortalecido su influencia en la selección de sus autoridades, el ambiente institucional local limita de manera consi-

derable el papel de la sociedad en la formulación de la política pública municipal.

Uno de estos factores institucionales es que las leyes estatales restringen la posibilidad de que los partidos de las localidades compitan en elecciones municipales, ya que sólo sus pares nacionales o estatales están autorizados por la ley para hacerlo. Según Guillén, esto distorsiona demasiado la calidad de la representación en los municipios, pues los partidos nacionales o estatales no representan los intereses de la ciudadanía local.

Otro factor limitante son las reglas para la integración de los cabildos, también establecidas por la legislación estatal, las que impiden la pluralidad política. A pesar de que la *Constitución política* dispone que exista representación proporcional en los cabildos, en realidad el partido del presidente municipal domina su conformación. Esto se ve reforzado por el hecho de que los miembros del cabildo (síndicos y regidores) no son electos en lo individual sino de forma conjunta, debido al sistema de “planillas” que caracteriza a la elección municipal.¹¹ En consecuencia, existe un vínculo muy débil entre los miembros del cabildo y los ciudadanos, pues estos últimos no participan en la selección de los primeros.

Además de los problemas de representación, por lo regular los cabildos mexicanos carecen de los recursos necesarios para influir en la toma de decisiones municipales; su papel solo se reduce a identificar algunos conflictos de sus comunidades y a tratar de atraer la atención del presidente municipal para su solución.

Dentro de los estudios enfocados al tema de la innovación en la gestión de las administraciones municipales, destaca el de Enrique Cabrero (1996), quien caracteriza las estrategias puestas en práctica por varios gobiernos

11. En elecciones municipales, al votar por toda una planilla los ciudadanos eligen de manera simultánea a todo el cuerpo político del ayuntamiento o cabildo. El presidente municipal, uno o más síndicos y un número determinado de regidores provienen de la planilla ganadora. El resto de los regidores (una minoría) emanan de la planilla perdedora, siempre y cuando esta alcance el umbral de representación proporcional requerido por las leyes electorales estatales.

locales durante los años noventa. De acuerdo con su clasificación, un primer grupo estructuró la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, ya fuera creando nuevos mecanismos institucionales para este fin o aprovechando los existentes (incluso las formas autóctonas de organización comunitaria en municipios indígenas). Para un segundo grupo el liderazgo fue la pieza clave de su estrategia de innovación gubernativa a fin de restablecer la credibilidad de las personas en el gobierno y articular su cooperación en la gestión de los asuntos públicos. Por último, un tercer grupo centró su estrategia en transformar sus maneras de relación intergubernamental con las autoridades federales y estatales, con el propósito de aprovechar los recursos provenientes de esos niveles en la gestión local.

Por su parte, Peter Ward (1998) elabora una síntesis de los diferentes estudios de caso sobre el gobierno local en México, cuyo argumento central es que los estilos tradicionales de gobernación característicos del régimen priista han comenzado a ser remplazados por enfoques de tipo tecnocrático, independientemente de qué partido encabeza al gobierno municipal. Este investigador propone una tipología definida en función de dos variables principales: el nivel de racionalidad técnica aplicada en la toma de decisiones (es decir, en qué grado las autoridades municipales definen su accionar con base en criterios técnicos, en vez de seguir consideraciones estrictamente partidistas) y la naturaleza de las relaciones partido–gobierno (esto es, el grado de intervención de los líderes partidistas en las decisiones del gobierno municipal).

Partiendo del supuesto de que estas dimensiones constituyen los extremos de una escala continua, Ward deriva cuatro tipos de estilos de gobernación. En uno de los extremos se ubica el “gobierno clientelar” (en inglés, *political machines*), que se caracteriza por una estrecha relación entre el partido y el gobierno, así como por una baja utilización de la racionalidad técnica en la toma de decisiones. Esta primera categoría ejemplifica bien el estilo de gobernación predominante durante los años de partido único en México.

En el otro extremo se sitúa el “gobierno tecnócrata”, determinado por una combinación de alta racionalidad técnica en la toma de decisiones y una relación débil o distante entre el partido y el gobierno municipal. En este estilo se pueden colocar muchos de los gobiernos locales panistas de los años ochenta y noventa, los cuales se identificaron por aplicar técnicas gerenciales provenientes del sector privado, sistemas de reclutamiento del personal basados más en la credibilidad local que en consideraciones partidistas e instrumentos de consulta ciudadana para la formulación de la agenda pública.

Las otras dos categorías de la tipología propuesta por Ward se denominan “gobierno modernizador” y “gobierno autónomo”. El primero combina una alta racionalidad técnica con una fuerte relación partido–gobierno (es decir, el partido ejerce una influencia significativa en la agenda del gobierno, pero sus decisiones cotidianas se basan de manera predominante en consideraciones técnicas), y el segundo consiste en lo opuesto, tal y como sucede en varios municipios rurales dominados por caciques locales o donde imperan los usos y costumbres indígenas. Ward afirma que los gobiernos locales en México poco a poco han ido dejando los estilos puramente clientelares o autónomos para dar lugar a gobiernos modernizadores o tecnócratas.

El trabajo de Jonathan Hiskey (2005) analiza el papel de la competencia electoral, a fin de explicar la capacidad de los estados de la república para recuperarse de la crisis económica de 1995. Este autor muestra que la relación entre ambas no es lineal debido a que la transición política conlleva costos importantes: aquellos estados que estaban experimentando una conversión hacia la democracia electoral en el momento de la crisis (es decir, los que sufrían todavía procesos de inestabilidad política y sus candidatos triunfadores padecían la falta de reconocimiento de sus contrincantes) estaban menos preparados para responder a ella, mientras que sus pares donde la competencia electoral ya era reconocida y aceptada

como una norma de convivencia política tuvieron mayor capacidad para enfrentar y recuperarse de la crisis.

Otro estudio que enfatiza la importancia de los factores políticos en el desempeño gubernativo también es de Hiskey (2000), y aborda la efectividad del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que se diseñó a principios de los noventa, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, para aliviar la pobreza en México. Este académico evalúa si la competitividad de las elecciones locales fue un ingrediente importante para que dicho programa se centrara en mejorar la cobertura de servicios básicos. Su estudio demuestra que los municipios con alto nivel de competitividad electoral lograron que la cobertura de electrificación fuera tres veces superior a la lograda por sus pares con niveles más bajos de competitividad. Sin embargo, este resultado no ocurrió para el caso del agua potable y drenaje.

Otra investigación similar es de Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (2003), quienes también evalúan la efectividad del Pronasol en mejorar la cobertura de servicios públicos. A diferencia de su antecesor, estos autores concluyen que el efecto del programa fue muy limitado, debido a que la lógica de asignación de fondos estuvo muy influida por cuatro factores políticos: los tiempos de entrega de fondos del Pronasol se ajustaron de acuerdo con el calendario de las elecciones federales; los municipios donde el PRI ganó la elección o tenía una amplia base de apoyo electoral recibieron más recursos que sus pares gobernados por partidos de oposición; varios fondos del programa se aplicaron siguiendo una lógica clientelista, y los municipios donde el PRI triunfó con amplios márgenes contaron con una mayor proporción de recursos. La presencia de todos estos factores en las decisiones de asignación presupuestaria impidió que el Pronasol se focalizara hacia las comunidades con mayores rezagos en infraestructura básica.

Esto coincide con los hallazgos de un estudio previo de Juan Molinar y Jeffrey A. Weldon (1994), quienes argumentan que desde principios de la

década de los noventa, el gobierno federal mexicano ya venía utilizando el gasto público como instrumento para la competencia electoral, tal y como ocurre en democracias consolidadas.

Un trabajo de Caroline Beer (2003) enfatiza la importancia de la estructura de incentivos políticos en el desempeño gubernamental subnacional y sostiene que el aumento en la competitividad electoral durante los años noventa fue una condición esencial para fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos estatales mexicanos. También, afirma que el declive de la hegemonía del PRI permitió que los actores políticos locales comenzaran a cultivar con mayor empeño el apoyo de su electorado local, debido a que sus carreras dependerían mucho más de este que de las burocracias partidistas. Asimismo, muestra que los gobernadores electos en condiciones más competitivas son más propensos a atender las demandas de su electorado, hecho que los lleva a mejorar su autonomía fiscal.

Por último, el estudio de Mathew Cleary (2004) analiza en específico el efecto de la competencia electoral en el desempeño de los gobiernos municipales mexicanos, y le permite afirmar que las consecuencias de esta competencia han sido muy limitadas en comparación con los frutos de la influencia ciudadana ejercida mediante mecanismos no electorales. Este investigador sustenta que las formas tradicionales de participación social, como el cabildeo, la protesta y el contacto directo con autoridades locales, han aumentado en los años recientes en México y han sido efectivos para dirigir la atención de los gobiernos hacia sus demandas.

En contraparte, el artículo de Juan Fernando Ibarra, María Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen (2006) sugiere que la competencia electoral ha servido para mejorar el desempeño de los gobiernos municipales, por lo menos en lo referente a la recaudación de impuestos locales.

La relación entre la competencia electoral y el desempeño de los gobiernos municipales en México también ha sido abordada por Merilee Grindle (2007), en el que se señala que la competitividad de las elecciones sin duda ha tenido efectos importantes en algunos aspectos del funcionamiento

del sistema político a nivel local (por ejemplo, el proceso de selección de candidatos en los partidos se ha vuelto más permeable a las preferencias de los votantes), pero su influencia sobre el desempeño de los gobiernos municipales ha sido más bien débil. Según Grindle, esto obedece a que la democratización de la esfera electoral ha introducido nuevas fuentes de conflicto —cabildos políticamente divididos, escisiones al interior de los partidos, incentivos para que los perdedores de una contienda electoral bloqueen las iniciativas del grupo político ganador— que muchas veces entorpecen el proceso de toma de decisiones de los ayuntamientos.

Implicaciones de la teoría para el análisis de la calidad gubernativa

Las diferentes perspectivas teóricas abordadas ofrecen argumentos interesantes para el análisis del desempeño gubernamental local en México. Para algunas, este es resultado de la existencia de incentivos favorables para la rendición de cuentas, lo cual supone que los tomadores de decisiones actúan como agentes racionales que buscan desarrollar sus trayectorias políticas individuales. A este grupo de teorías se les puede denominar “teorías basadas en la oferta”, ya que enfatizan el papel de los mecanismos de “salida”¹² a disposición de los votantes para disciplinar la actuación de los gobernantes, quienes ajustan su ejercicio como estrategia de supervivencia política (Ames, 1987).

Un segundo conjunto de teorías ponderan más los mecanismos de la “voz” a disposición de los ciudadanos, quienes además de contar con su voto como instrumento de premio o castigo disponen de medios más directos —no necesariamente electorales— para ser escuchados y atendidos por el poder público. A este bloque se le puede llamar “teorías basadas en la demanda”, pues destacan la capacidad de la sociedad de influir en la

12. Los mecanismos de “salida” y “voz” en las organizaciones provienen del trabajo de Albert Hirschman (1970).

toma de decisiones de los gobiernos mediante su participación en los asuntos públicos, lo que también conlleva la existencia de capacidades cívicas y culturales que contribuyen a resolver problemas de acción colectiva entre los grupos sociales.

Tal vez una de las proposiciones en la que existe cierta coincidencia entre enfoques teóricos es la necesidad de contar con un esquema de incentivos que propicie la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos. Para las teorías electorales del voto retrospectivo, la competitividad de las elecciones cumple con ese requisito, al operar como un instrumento de sanción periódica sobre la calidad gubernativa previa. Según la teoría clásica de la descentralización fiscal, el mecanismo que incentiva el buen desempeño es la competencia interjurisdiccional, al generar esta una articulación entre las preferencias heterogéneas de los ciudadanos por servicios públicos y la oferta igualmente diversificada de servicios por parte de las administraciones locales.

Si bien es persuasiva la idea de que el mercado político puede llevar a la eficiencia de los gobiernos, es importante considerar que dicha proposición está fundada en diversos supuestos institucionales, varios de los cuales no necesariamente se cumplen en el caso mexicano. Uno de esos supuestos es la existencia de la reelección consecutiva para las autoridades locales, inexistente en el país por disposición constitucional.

Por otra parte, para que la descentralización detone un sistema competitivo entre jurisdicciones se requiere que las administraciones locales cuenten con instrumentos suficientes de intervención pública que les den un grado razonable de autonomía en la toma de decisiones. En México, pese a que han existido diferentes esfuerzos para descentralizar varios rubros del gasto público, el esquema fiscal vigente sigue siendo predominantemente centralizado, ya que el gobierno federal mantiene el control sobre los impuestos más importantes, y se mantienen ciertos

instrumentos de regulación que reducen de forma considerable la capacidad de los gobiernos municipales y estatales de actuar en varias áreas de política pública.

Para resumir, este estudio se fundamenta en varias premisas sugeridas por distintos marcos teóricos, pero de ninguna manera se toman como verdades absolutas sino que las distintas hipótesis se analizan a la luz de la realidad político-institucional mexicana, tratando de contrastarlas con la evidencia empírica disponible. En específico, se analiza si el aumento en la competitividad de las elecciones municipales ha tenido consecuencias significativas en diferentes dimensiones de la calidad gubernativa local, aún en ausencia del incentivo de la reelección inmediata.

Si como varios autores suponen, la democratización electoral ha contribuido a alentar innovaciones y a promover mayores niveles de autonomía de gestión entre los gobiernos locales, esto debería verse reflejado en los resultados de su intervención cotidiana, ya sea por el deseo del gobierno en turno de evitar que su partido sea removido del poder en la elección siguiente o por la presión ejercida por los ciudadanos movilizados.

¿SIRVEN LAS ELECCIONES PARA PROMOVER LA CALIDAD GUBERNATIVA MUNICIPAL?

Este capítulo analiza si la transformación del entorno electoral mexicano ha servido para promover el desempeño de los gobiernos municipales en términos de la provisión de servicios básicos e impulsar el desarrollo de capacidades institucionales para la toma de decisiones públicas. Si el voto ciudadano —tal y como lo suponen las teorías electorales de la rendición de cuentas— es un mecanismo eficaz para controlar el actuar de los gobernantes y es factible esperar que la competencia entre partidos sirva de incentivo para que las autoridades locales mejoren la provisión de servicios altamente valorados por la ciudadanía.¹

La competitividad de las elecciones municipales no sólo cumple la función de exponer al gobierno en turno a la amenaza real de pérdida

1. Algunas partes sustantivas de este capítulo se derivan de Carlos Moreno-Jaimes (2007a).

del poder sino que además ha permitido el relevo partidista en los gobiernos, fenómeno al que comúnmente se le denomina “alternancia”. Como se señaló en el capítulo anterior, muchos estudiosos afirman que la alternancia partidista en México generó cambios importantes en los estilos de gestión de los ayuntamientos, los que han tendido a remplazar los enfoques tradicionales de gobernación (caracterizados por una baja aplicación de racionalidad técnica en la toma de decisiones y por una estrecha relación partido–gobierno) por otros más modernizadores, en los que hay un mayor uso de criterios técnicos en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas, así como mecanismos más participativos de formulación de las agendas (Ward, 1998). A continuación toca comprobar de manera empírica si todos estos indudables cambios se han traducido de forma concreta en mejores resultados de la acción gubernamental.

El análisis se divide en dos partes. La primera se centra en la provisión de dos servicios públicos que la propia *Constitución*, en su artículo 115, define como responsabilidad de los gobiernos municipales mexicanos: el agua potable y el drenaje. En la segunda, se analiza el tema del desarrollo de capacidades administrativas que promueven el actuar cotidiano de los gobiernos locales. En ambos casos, se somete a prueba la hipótesis de que la competencia electoral y la alternancia partidista han mejorado el desempeño gubernamental, así como la proposición alternativa, que la participación ciudadana es un instrumento más efectivo para promover la rendición de cuentas de los gobernantes. El estudio se realiza sobre una base de datos con información de la mayoría de los municipios de México. Antes de presentar el análisis, se expone un breve panorama descriptivo sobre la evolución del entorno político–electoral, en lo referente a la competitividad de las elecciones locales.

La competitividad electoral a nivel municipal

El proceso de apertura política en México —que dio lugar a la primera experiencia de alternancia partidista en la presidencia del país en 2000— tuvo sus primeras manifestaciones en las elecciones estatales y municipales (Lujambio, 2000). Si bien el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo el monopolio de la representación política desde su creación efectiva en 1929 hasta fines de la década de los ochenta, el entorno electoral de los gobiernos locales comenzó a mostrar profundas transformaciones. Uno de los aspectos centrales de ese cambio fue la gradual erosión de la hegemonía del PRI en las elecciones municipales. La gráfica 1 muestra la evolución de la fuerza electoral de los tres partidos más importantes del país: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Para 1990, el nivel promedio de apoyo electoral para el PRI en las elecciones locales era cercano a 70% por municipio, mientras que los otros dos partidos recibían menos de 20% de la votación total. Sin embargo, esta situación se modificó a lo largo de esa década, al reducirse de manera progresiva el apoyo para el partido dominante. Esa caída fue en particular notable en 1995. Entre 1998 y 2001 el porcentaje de votación para el PRI se estabilizó alrededor de 43%, en tanto que el PAN fue incrementando de forma gradual su presencia hasta convertirse en la segunda fuerza política a nivel municipal. El tercer partido más importante es el PRD, aunque la evolución de su presencia electoral en los municipios no ha sido constante.

El aumento de la competencia electoral ha dado lugar a la alternancia partidista en muchos gobiernos municipales.² Por ejemplo, mientras

2. Las primeras experiencias de alternancia partidista en gobiernos estatales y municipales se documentan en Tonatiuh Guillén López (1993), así como Victoria Rodríguez y Peter Ward (1992, 1994 y 1995).

que en 1990 el PRI controlaba 96% de los municipios del país, en 2001 gobernaba 70% de estos. Si bien esta variación no parece muy drástica a primera vista, el panorama cambia de forma radical al considerar la evolución del porcentaje de la población regida por presidentes municipales que no son del PRI, tal y como lo muestra la gráfica 2. Mientras que en 1990 casi 90% de los mexicanos eran gobernados por el PRI a nivel municipal, en 2001 más de la mitad de estos vivían en localidades dirigidas por otros partidos.³

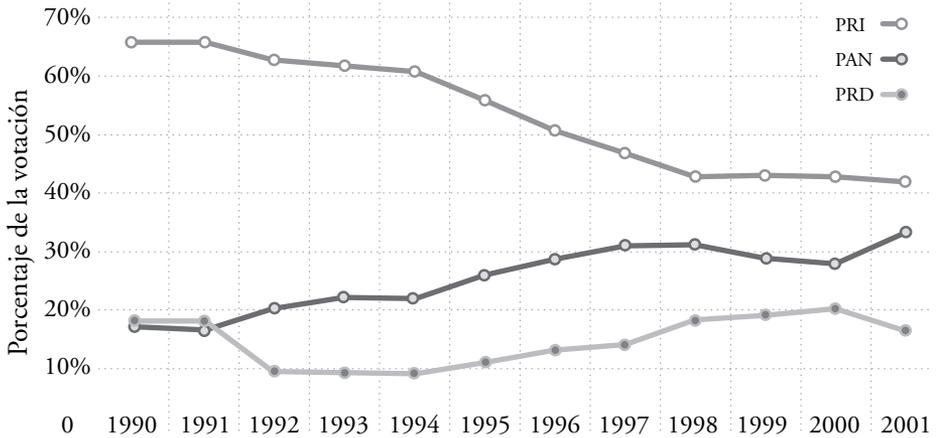
La alternancia partidista a nivel municipal se ha convertido en un aspecto normal de la vida política mexicana, aunque la mayor parte de esta se ha dado entre los tres partidos más grandes. Entre 1990 y 2001, 51% de los municipios experimentaron la alternancia por lo menos en una ocasión.

Sin embargo, el cambio notable del entorno electoral no ha sido igual en todas partes, ya que todavía existen municipios donde el PRI se ha mantenido en el poder con amplios márgenes electorales, donde aún no ha habido experiencia de alternancia partidista y donde el escenario político continúa siendo dominado por caciques locales, quienes tienen la capacidad de influir en la votación de las personas mediante prácticas tradicionales de control, incluyendo la violencia.

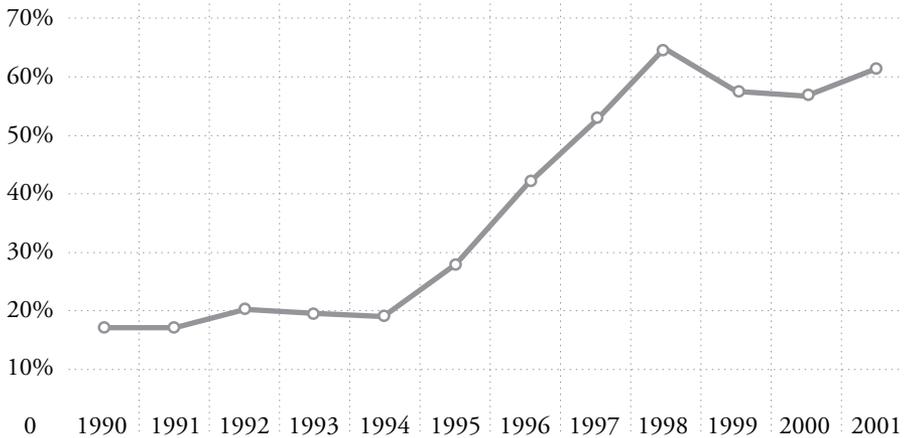
A fin de evaluar en qué medida el aumento en la competitividad de las elecciones ha influido en el desempeño gubernamental local, es necesario contar con un indicador medible del concepto de competencia electoral. La literatura empírica de la ciencia política ha desarrollado diversas medidas de dicho concepto. Por ejemplo, Orris Herfindahl (1950), Markku Laakso y Rein Taagepera (1979) y Juan Molinar (1991) han propuesto fórmulas para medir el número efectivo de partidos en un sistema político, que a veces se utilizan como indicador de la competencia electoral.

3. Estas cifras se obtienen sin incluir a la población del Distrito Federal.

Gráfica 1.
Evolución de la fuerza electoral de los tres principales partidos
en elecciones municipales mexicanas (1990–2001)



Gráfica 2.
Población de México que vive en municipios gobernados
por partidos diferentes al PRI (excluyendo al Distrito Federal)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre elecciones municipales del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC (www.cidac.org.mx).

Para fines de este análisis, se considera que la operacionalización de este concepto debe reflejar el riesgo que enfrenta un partido gobernante de perder el poder en las urnas, ya que esto es precisamente lo que podría motivar a las autoridades electas a mejorar su desempeño. Un indicador útil de esto se puede construir en función del margen de victoria entre los dos principales contendientes. En específico, el índice de competencia electoral se expresa como 100 menos la diferencia en el porcentaje de votos obtenidos por los dos partidos más fuertes: el ganador y el segundo lugar en la contienda.

De esa forma, el índice puede tomar valores entre 0 y 100, el primero de los cuales refleja la ausencia total de competencia debido a que un solo partido concentra la totalidad de los votos emitidos en una elección. Por su parte, el valor de 100 implica una situación de competencia extrema en la que hay un virtual empate entre los dos contendientes principales. Este índice es un mejor indicador del grado de competitividad de una elección, comparado con el número efectivo de partidos políticos.

Con el propósito de sustentar esta afirmación, cabe considerar el siguiente ejemplo. Durante una supuesta disputa electoral, el PRI obtiene 50% de la votación total, el PAN 45% y el PRD 5%, entonces el índice de competencia es de 95 (lo que refleja un grado de contención razonablemente alto) y el número efectivo de partidos políticos, calculado mediante el índice Laakso–Taagepera, es igual a 2.2.⁴

Si se modifica ligeramente este escenario, suponiendo que el PAN recibe 40% de la votación total, el PRD 10% y el PRI se mantiene igual, el índice de competencia electoral caería a 90, describiendo así una situación menos competitiva que la anterior, ya que la distancia entre los dos partidos más fuertes se reduce. Sin embargo, el número de partidos estimado mediante la fórmula de Laakso–Taagepera aumentaría a 2.38.

4. El índice de Laakso–Taagepera del número de partidos políticos, N , se define como $N = 1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, donde n representa el número de partidos que participan en una elección, y p_i es la proporción de votos del i -ésimo partido (Laakso y Taagepera, 1979).

Cuadro 1.
Correlaciones de Pearson entre indicadores alternativos de competencia electoral en elecciones municipales (1990–2001)

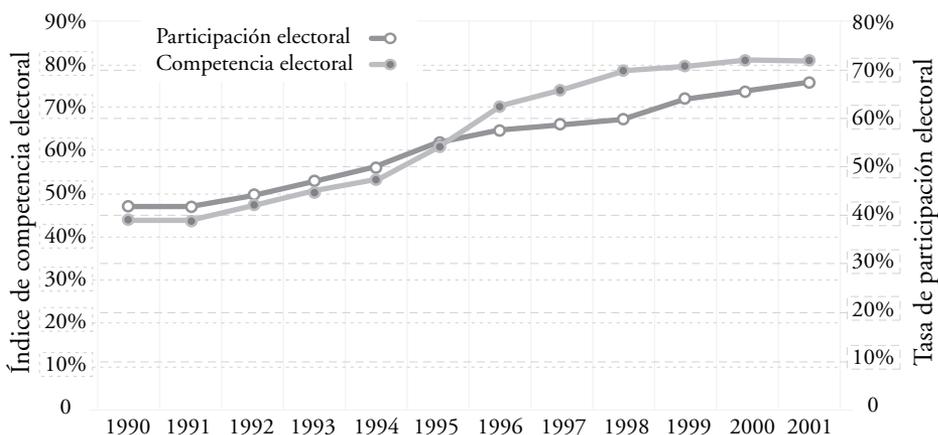
	Índice de competencia electoral	Índice Laakso–Taagepera	Porcentaje de votos para el PRI
Índice Laakso–Taagepera	0.81		
Porcentaje de votos para el PRI	-0.91	-0.86	
Alternancia en el gobierno	0.38	0.35	-0.49

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos sobre elecciones municipales del CIDAC (www.cidac.org.mx).

Es decir, pese a que el primer escenario es a todas luces más competitivo que el segundo, el número de partidos resulta ser menor en el primero. Para sintetizar, se puede afirmar que no es apropiado utilizar el método Laakso–Taagepera para medir la competitividad de una elección, ya que este en realidad mide el grado de fragmentación de un sistema de partidos.

El cuadro 1 muestra los coeficientes de correlación de cuatro medidas alternativas de la competitividad electoral. A excepción de la alternancia partidista, el resto de los indicadores están altamente correlacionados. El índice de competencia electoral que se propone en este texto presenta su mayor grado de asociación (negativa) con la proporción de votos para el PRI, lo cual es obvio tratándose de México, ya que el aumento en la competencia de las elecciones necesariamente han implicado el deterioro de la fuerza electoral del partido dominante, sobre todo en los primeros años de la década de los noventa.

Gráfica 3.
Evolución de la competencia electoral y la participación
en elecciones municipales mexicanas (1990–2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre elecciones municipales del CIDAC (www.cidac.org.mx).

Asimismo cabe resaltar que la alternancia partidista está correlacionada de forma muy débil con el resto de los indicadores, lo cual revela que la alternancia y la competencia son fenómenos diferentes: aunque un sistema electoral competitivo es requisito para que haya alternancia, la competencia electoral no garantiza que se produzca la alternancia de partidos en el gobierno.

La gráfica 3 presenta la evolución del índice de competencia electoral entre 1990 y 2001. Como se puede apreciar, el cambio en la competitividad ha sido notable en los años próximos al fin del milenio. Mientras que en 1990 el promedio del índice era cercano a 40, en 2001 este prácticamente se duplicó. También se describe la evolución de la tasa de participación en elecciones municipales, que ha venido creciendo a lo largo de todo el periodo hasta alcanzar un nivel cercano al 70% en 2001. Estos datos confirman que el entorno electoral de los municipios en México no solo se ha vuelto muy competitivo sino también bastante participativo.

Hay que señalar que la participación y la competencia no son fenómenos completamente independientes sino que existe relación entre ambos. Por ejemplo, una elección sumamente competitiva puede inducir a que las personas participen más, ya que el votante considera que su voto tiene mayores posibilidades de influir en el resultado final de la contienda cuando esta es muy cerrada (Cox, 1988). Además, los partidos contendientes tienen mayores incentivos para movilizar al electorado cuando la distancia entre los dos candidatos punteros es muy pequeña.

Sin embargo, en lo que resta de este análisis, se partirá de la premisa de que la competencia y la participación, si bien están correlacionadas de manera positiva, en lo conceptual son fenómenos distintos.

La calidad gubernativa municipal: una medición a partir de la cobertura de servicios básicos

Como se señaló en el primer capítulo, definir el concepto de calidad gubernativa es una tarea compleja y difícil de medir con los datos empíricos disponibles, en el caso de México. En este apartado se hace una diferenciación entre dos tradiciones intelectuales que tratan de conceptualizarla y que son por igual relevantes. Por un lado, destacan los estudios para los que el concepto se debe entender y medir mediante los resultados que las acciones de un gobierno producen en la sociedad. Esta dimensión, a la que se le puede denominar “eficacia gubernamental”, proviene sobre todo de la literatura especializada en políticas públicas, que tradicionalmente se ha ocupado de analizar los problemas que dan origen a un conjunto de decisiones gubernamentales orientadas a solucionarlos (Lindblom, 1980; Kingdon, 1995). También ha sido el eje de varios trabajos sobre desempeño institucional y buen gobierno (Putnam, 1993; Tandler, 1997).

Por otro lado, una segunda definición de la calidad gubernativa tiene que ver más con las capacidades administrativas e institucionales que

los gobiernos requieren para operar con eficiencia de forma cotidiana. Las raíces intelectuales de esta vertiente provienen de la literatura sobre administración pública (Heinrich y Lynn, 2000), que se ha abocado a estudiar los procesos internos (contables, gerenciales, organizativos) que siguen las agencias gubernamentales con el fin de generar los resultados públicos para las que fueron creadas.

Tal vez la diferencia principal entre estas dos tradiciones académicas es que la primera da prioridad a los efectos finales de la acción de un gobierno, mientras que la segunda insiste mucho más en los procesos y capacidades de las organizaciones gubernamentales para desempeñarse de forma exitosa, aunque en su caso las capacidades se entienden como variables potenciales que no necesariamente se traducen en resultados sociales positivos.

Para fines de este primer análisis el enfoque está en la dimensión de la eficacia gubernamental, que se mide mediante indicadores de cobertura de agua potable y drenaje. Son varias las razones para analizar estos dos servicios públicos. Una, porque hay fuerte evidencia de que las propias autoridades consideran que la provisión de agua y drenaje es un asunto prioritario en sus municipios, lo cual hace suponer que los gobernantes tienen razones de peso para mejorar la cobertura de estos servicios.⁵ Y otra, porque pese a que existen otros servicios cuya provisión está constitucionalmente bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, solo hay información estadística confiable sobre la cobertura del agua potable y drenaje.⁶

5. La Encuesta de Desarrollo Municipal INEGI / INDESOL de 2000 revela que la provisión de agua potable fue considerada como la primera prioridad para 79% de los presidentes municipales. La segunda se distribuye entre drenaje (42%), alumbrado público (19%) y seguridad pública (17%).
6. Los otros servicios bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales son el alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, seguridad pública, rastro, parques y jardines, así como tránsito y vialidad.

Esta cobertura se define como la proporción de hogares por municipio que reportan tener acceso a dichos servicios. En el caso del agua potable, los censos de población y vivienda de 1990 y 2000 distinguen cinco tipos de acceso: agua adentro de la vivienda; agua afuera de la vivienda, pero al menos adentro del terreno donde se asienta; agua acarreada desde la calle; agua acarreada desde otras viviendas, y agua acarreada de pozos, ríos, pipas, etcétera.

En este análisis se consideran las primeras cuatro categorías (es decir, se excluyen los casos en los que las personas acarrean el agua de cauces naturales), ya que todas ellas implican la existencia de un sistema público de suministro. En el caso del drenaje, solo se incluyen viviendas en las que este se conecta a la calle o a un tanque séptico y no a otras desembocaduras, de nuevo con el fin de enfatizar la presencia de un sistema público de provisión.

Como en la mayoría de los países de América Latina, la cobertura de servicios públicos en México ha crecido en la década de los noventa del siglo XX (Fiszbein, 2005), tal y como se muestra en el cuadro 2 para el caso del agua potable y drenaje. Sin embargo, todavía persisten diferencias considerables en la cobertura de estos servicios entre los municipios del país. Por ejemplo, en 1990 la tasa de cobertura de agua potable en 181 de estas divisiones territoriales nunca fue mayor a 30%, muy por debajo del promedio nacional por municipio (66%). Diez años después, solo la tercera parte de esos gobiernos locales tan rezagados logró que por lo menos la mitad de las viviendas tuvieran acceso al agua potable. En el caso del drenaje, únicamente 158 municipios consiguieron que la tasa de cobertura aumentara de 30%, en 1990, a por lo menos 50%, en 2000. ¿Qué factores explican estas diferencias tan marcadas en la capacidad o disposición de los gobiernos locales para mejorar el acceso de sus ciudadanos a servicios públicos tan básicos? A continuación se intenta responder esta interrogante.

Cuadro 2.
Cobertura de agua y drenaje en municipios mexicanos, 1990 y 2000
(proporción de viviendas cubiertas por municipio)

Servicio	Año	N	Promedio de cobertura por municipio	Desviación estándar
Agua	1990	2,387	66	23
	2000	2,426	79	19
Drenaje	1990	2,387	37	25
	2000	2,426	56	27

Fuente: Elaborada con base en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (censos de población y vivienda de 1990 y 2000; www.inegi.gob.mx).

Un modelo para explicar la cobertura de servicios municipales

Este apartado presenta un análisis estadístico que intenta explicar las variaciones en las tasas de cobertura de agua potable y drenaje en los municipios del país. En particular, evalúa si una de las proposiciones centrales de las teorías electorales de la rendición de cuentas tiene sustento empírico en el caso mexicano, es decir, si la competencia electoral ha contribuido a mejorar la cobertura de servicios públicos.

Por otra parte, esta reflexión investiga si la evidencia empírica apoya la hipótesis alternativa de que el desempeño gubernamental responde más a la participación de los ciudadanos en el ámbito público, tal y como lo sugieren algunas teorías de la democracia participativa.

Las dos variables dependientes del modelo que se estudia son las tasas de cobertura de agua potable y drenaje en 2000, definidas como el número de viviendas que tuvieron acceso a cada servicio, dividido entre el número total de casas por municipio. Sin embargo, con el fin de evitar

incurrir en un problema de “trayectorias dependientes” (*path-dependency*, según el término en inglés) en la medición del desempeño gubernamental, el modelo introduce la tasa de cobertura de cada servicio al inicio de la década de 1990, analizada como variable de control.

Con ello, este modelo permite observar cómo cambió la cobertura de servicios desde 1990 hasta 2000, pero tomando como punto de partida los niveles iniciales de cobertura de cada ayuntamiento. De no seguir esta estrategia, los municipios cuya cobertura de servicios ha sido alta a lo largo de la historia (por ejemplo, las comunidades metropolitanas) serían siempre calificados como de alto desempeño en comparación con los demás.

La primera variable explicativa del modelo es el índice de competencia electoral descrito antes, que se mide como 100 menos la diferencia en el porcentaje de votos que los dos partidos más fuertes obtuvieron en una elección local. Cabe precisar que este índice se expresa en términos de su promedio anual por municipio durante todo el periodo 1990–2000. La razón de esta estrategia metodológica es que los datos de cobertura de agua potable y drenaje están disponibles solo para 1990 y 2000 (pues provienen de los censos de población y vivienda del INEGI, que se realizan cada diez años), y son inexistentes para el resto de los años intermedios. Por tanto, la única forma de saber si la competitividad electoral tuvo alguna influencia en la cobertura de servicios es analizando su efecto acumulado a lo largo de toda la década.⁷

Otra variable explicativa es la tasa de participación de los votantes en elecciones municipales, que se introduce como una aproximación al concepto más amplio de participación ciudadana. Evidentemente, la

7. Esta limitación en los datos no invalida el análisis, ya que la cobertura de servicios públicos se mantiene casi igual de un año a otro, lo que significa que una década es un intervalo suficiente para observar las consecuencias a largo plazo de la competitividad electoral. Además, como ya se discutió antes, fue precisamente durante los años noventa que las elecciones municipales se volvieron altamente competitivas.

participación electoral no refleja por completo las múltiples formas que tienen los ciudadanos para involucrarse en asuntos públicos, y por desgracia no existe información a nivel municipal sobre estas muchas otras manifestaciones de democracia participativa (por ejemplo, el número de organizaciones de la sociedad civil por municipio, la cantidad de protestas ciudadanas, la tasa de lectura de periódicos, o de acercamientos informales con las autoridades municipales).⁸

La inclusión de la tasa de participación electoral como variable explicativa obedece a la expectativa teórica de que la intervención ciudadana en asuntos públicos es un elemento que favorece la rendición de cuentas de los gobiernos. De nueva cuenta, por las mismas razones metodológicas expuestas en el párrafo anterior, esta tasa se expresa en términos de su promedio anual por municipio durante el periodo 1990–2000.⁹

Por supuesto, hay más factores que intervienen en el desempeño de las administraciones municipales. Una variable importante es la capacidad de los gobiernos de contribuir financieramente a la provisión de los servicios públicos.¹⁰ Debido a esto, el modelo incorpora como variable de control

8. Sin embargo, hay algunos estudios que encuentran una alta correlación entre la participación electoral y otras formas de participación ciudadana (Olsen, 1972).

9. Cabe reiterar que, si bien la competencia y participación electoral no son fenómenos del todo independientes (más personas tienden a acudir a las urnas cuando una elección es muy cerrada, debido a la percepción de que su voto puede influir en el resultado final), los datos revelan que la correlación entre esas dos variables no es tan fuerte como para crear un problema de multicolinealidad (para cualquier año entre 1990 y 2000, el coeficiente de correlación entre el índice de competencia y la tasa de participación electoral nunca es mayor a 0.24), lo cual hubiera complicado el análisis.

10. En este asunto cabe recordar que los gobiernos municipales (y también los estatales) son muy dependientes de los recursos provenientes de la Federación, debido principalmente a que el pacto fiscal establecido a mediados de los años ochenta otorgó al gobierno federal el control sobre los gravámenes más importantes en el país (por ejemplo, el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta, entre otros). Si bien las administraciones subnacionales han ido adquiriendo nuevas facultades tributarias, su recaudación no es suficiente para cubrir sus diversas responsabilidades de gasto público. El proceso histórico que dio lugar a la gran centralización fiscal en México se presenta en el trabajo de Thomas Courchene, Alberto Díaz-Cayeros y Steven Webb (2000).

el presupuesto total a disposición del ayuntamiento, que incluye toda la recaudación obtenida por concepto de impuestos propios, así como por los ingresos municipales provenientes de la Federación de carácter no condicionado (lo que en México se conoce como “participaciones federales”, que pueden ser libremente ejercidas por los gobiernos locales). Esta variable se expresa en pesos constantes por habitante.

Por otra parte, es necesario considerar que otras instancias gubernamentales también contribuyen al financiamiento de proyectos de infraestructura básica, algunos de los cuales tienen el objetivo explícito de mejorar el acceso de la gente a servicios básicos. Ejemplo de esto es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), principal estrategia de combate a la pobreza durante el gobierno del ex presidente Carlos Salinas de Gortari.

Uno de sus componentes del Pronasol consistía en transferir recursos orientados a mejorar la cobertura de servicios básicos (sobre todo para agua potable y drenaje) en las comunidades más pobres del país. El destino de los fondos del programa se decidía de manera conjunta entre el gobierno federal y las organizaciones de las comunidades, razón por la cual los recursos no formaban parte del presupuesto de los gobiernos municipales.

De cualquier forma, es importante tomar en cuenta que este programa, que operó en toda la república mexicana entre 1989 y 1994, pudo haber influido en el aumento de la cobertura de los dos servicios analizados.¹¹ Por eso, el modelo explicativo incorpora como variable de control el promedio anual de recursos del Pronasol (también expresados en términos reales per cápita) ejercidos en el rubro de agua potable y drenaje en cada municipio, durante los seis años de su operación.¹²

11. Una evaluación sistemática sobre el impacto del Pronasol en la cobertura de servicios básicos se puede revisar en el estudio de Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (2003).

12. La base de datos del Pronasol reporta el gasto ejercido en agua potable y drenaje de forma agregada,

Asimismo, tomando en cuenta la posibilidad de que algunas administraciones municipales hayan enfrentado restricciones presupuestarias impuestas de manera deliberada por los gobiernos estatales (tal vez debido a razones políticas), el modelo incorpora una variable dicotómica que identifica a los municipios que experimentaron, por lo menos alguna vez durante el periodo analizado, el fenómeno de la “yuxtaposición política”, que alude a situaciones en las que el presidente municipal pertenece a un partido distinto al del gobernador del estado.

A priori se puede suponer que las localidades cuyo alcalde emanó de un partido contrario al del gobierno estatal tienden a recibir menos recursos de este último (sobre todo si dichos fondos se distribuyen de forma discrecional, tal y como muchas veces ocurre en algunos estados de la república), en comparación con sus pares donde no hay esta divergencia partidista. De ser cierto lo anterior, dichos municipios yuxtapuestos en el ámbito político tendrían menor capacidad para ampliar su cobertura de servicios.

Además de las restricciones presupuestarias, el desempeño de los gobiernos municipales se ve sumamente influido por las condiciones demográficas y socioeconómicas sobre las que operan. Por ejemplo, la dispersión geográfica de la población que vive dentro de un municipio afecta la capacidad de los gobiernos de proveer servicios a sus habitantes, ya que es más costoso abastecer de agua potable y drenaje a las localidades más aisladas que a las regiones donde la población está más concentrada.

El modelo mide esta variable como la proporción de personas que habitan en localidades con menos de 1,000 habitantes.¹³ Por otra parte,

hecho que impide saber cuánto se gastó en cada uno de esos dos rubros por separado. Además, fue imposible obtener algún dato sobre los 570 municipios de Oaxaca, por lo que se excluyeron de la estimación. Como se muestra más adelante, los resultados del análisis son casi los mismos, independientemente de si los municipios de Oaxaca son incluidos o no. Jonathan Hiskey facilitó su base de datos sobre el gasto del Pronasol para realizar esta parte del estudio.

13. En México, las localidades son unidades territoriales más pequeñas que los municipios.

puesto que no todos los municipios tienen las mismas necesidades de agua potable y drenaje, el modelo incorpora dos variables que tratan de medir la demanda potencial por dichos servicios: el tamaño de la población de cada municipio y la tasa de crecimiento poblacional entre 1990 y 2000. Cabe suponer que la demanda de servicios básicos es mayor en municipios más poblados, así como en aquellos donde la población crece a tasas más aceleradas.

Dos variables adicionales que se incluyen en el análisis son los niveles de pobreza (medidos como la proporción de la población económicamente activa que gana menos del salario mínimo oficial) y las tasas de alfabetismo (es decir, la proporción de la población que sabe leer). La inclusión de estas dos variables responde a las expectativas teóricas de la literatura sobre modernización política, la cual supone que la modernidad socioeconómica es una condición esencial para la democracia efectiva (Dahl, 1989). Estas teorías consideran que el bienestar socioeconómico facilita el desempeño de las instituciones democráticas debido a que el aumento en los niveles educativos de la población amplía el tamaño de las clases medias y, en consecuencia, crea ciudadanos más activos en el terreno político y vigilantes del actuar gubernamental.

Puesto que en México no existen datos del producto interno bruto municipal, las tasas de pobreza y alfabetismo se utilizan como medidas indirectas de la modernidad socioeconómica de los municipios. De ser ciertas las hipótesis de la teoría de la modernización política, es factible esperar una relación inversa entre pobreza y cobertura de servicios, así como una relación positiva entre cobertura y alfabetismo. Finalmente, el modelo incorpora 30 variables dicotómicas para cada uno de los estados de la república (excepto el de Aguascalientes, que queda definido como caso comparativo), debido a que estos podrían tener un efecto no observable de forma directa en la cobertura de agua potable y drenaje de los municipios.

El análisis se efectúa sobre la base de un conjunto de datos a nivel municipal, que incluyen información de diversas fuentes.¹⁴ Como ya se ha señalado con anterioridad, se excluye a los 412 municipios de Oaxaca gobernados por usos y costumbres, así como a las 16 delegaciones administrativas del Distrito Federal. La estimación del modelo de regresión se realiza utilizando la técnica de mínimos cuadrados ordinarios.

A fin de describir con mayor realismo el comportamiento de la cobertura, se parte del supuesto que la relación entre la cobertura de servicios y el resto de las variables explicativas no es lineal sino curvilínea, de tal forma que conforme un municipio se acerca a su límite máximo posible de cobertura (es decir, 100%), la capacidad de que esta se incremente todavía tiende más a disminuir, tal y como se ilustra en la gráfica 4.¹⁵ El cuadro 3 presenta los resultados del análisis.¹⁶

Discusión de los resultados

Los resultados del análisis de regresión revelan que los niveles iniciales de cobertura, tanto en el caso del agua potable como del drenaje, son factores extremadamente importantes para predecir la presencia de ambos servicios en 2000. Esto no es sorprendente pues, como ya se discutió con

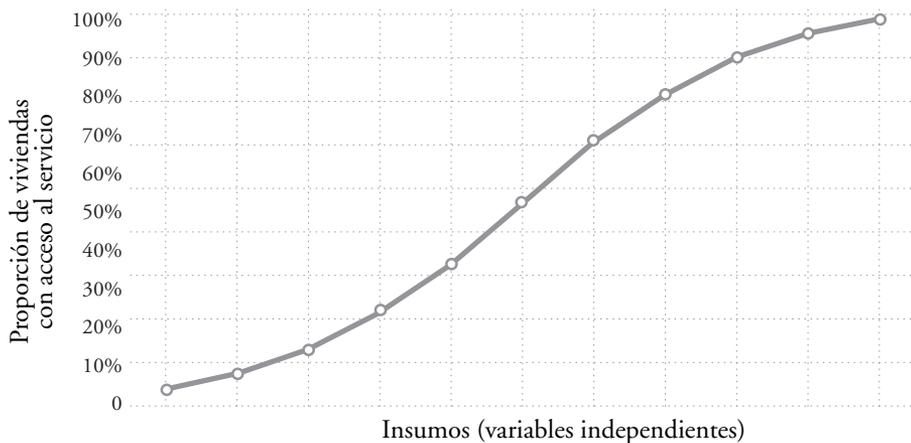
14. Las características de la base de datos se explican de forma más detallada en la introducción del libro.

15. Para establecer esta relación funcional, la variable dependiente se transforma aplicando el logaritmo natural a la “razón de posibilidades” (*odds-ratio*) de la cobertura. Esto se expresa de forma matemática como el logaritmo natural de $p/(100-p)$, donde p representa la proporción de viviendas que reciben cobertura de un servicio. Esta técnica también sirve para evitar que la predicción de la cobertura tome valores mayores a 100%.

16. Es necesario tener en cuenta que la interpretación de los coeficientes de regresión, tal como se reportan en el cuadro 3, no es convencional, debido a la transformación logarítmica que se aplicó a la “razón de posibilidades” de la cobertura de servicios. Con el propósito de simplificar la exposición, se discute cada resultado como el efecto de cada variable en la proporción de viviendas cubiertas por cada servicio, manteniendo el resto de las variables en su valor mediano. Para mayores detalles sobre la metodología del *log-odds ratio* véase William Greene (1997: 895).

Gráfica 4.

Representación estilizada de una función no lineal de cobertura de servicios



antes, la cobertura de servicios públicos tiende a evolucionar de manera inercial a través del tiempo.

Conviene tomar dos casos extremos como ejemplos. Un municipio que en 1990 proporcionaba acceso a la red de drenaje a tan solo 10% de las viviendas, diez años después ve aumentada su cobertura de drenaje hasta 35%, en tanto que otro cuya tasa de cobertura de drenaje en 1990 ya era relativamente alta (alrededor de 90%), puede esperar que su cobertura en 2000 aumente tan solo dos puntos porcentuales. Esto significa que la dificultad de ampliar la cobertura aumenta conforme un municipio se acerca a su tope máximo. Para sintetizar, este primer resultado revela que el crecimiento en la cobertura de servicios públicos posee una dinámica histórica sobre la cual influye una gran multiplicidad de factores propios del proceso de modernización de un país.

El hallazgo más importante de este estudio es que el efecto de la competitividad electoral sobre la cobertura de ambos servicios es casi nulo, lo que se puede constatar al observar la magnitud tan pequeña de los coeficientes del índice de competencia electoral y el gran tamaño relativo

Cuadro 3.
Resultados del análisis de regresión sobre la cobertura de agua y drenaje

	<i>Log-odds ratio de la cobertura de drenaje en 2000</i>		<i>Log-odds ratio de la cobertura de agua en 2000</i>	
	Incluyendo al Pronasol	Sin incluir al Pronasol	Incluyendo al Pronasol	Sin incluir al Pronasol
Cobertura de drenaje en 1990	0.0370*** (0.0011)	0.0375*** (0.0011)		
Cobertura de agua en 1990			0.0383*** (0.0043)	0.0373*** (0.0014)
Competencia electoral	-0.0003 (0.001)	.0001 (0.001)	-0.0006 (0.0012)	-0.0004 (0.0011)
Tasa de participación electoral	0.002 (0.0016)	0.004* (0.0016)	0.0068*** (0.0020)	0.0087*** (0.0018)
Presupuesto municipal total por habitante	0.00008* (0.00003)	0.00005 (0.00003)	0.00008 (0.00004)	0.00005 (0.00004)
Gasto del Pronasol en agua y drenaje por habitante	0.00007 (0.0001)		0.00033 (0.00018)	
Yuxtaposición política	0.047 (0.033)	-0.007 (0.03)	0.062 (0.041)	0.050 (0.038)
Dispersión poblacional	-0.0048*** (0.0008)	-0.005*** (0.0008)	-0.0035*** (0.0009)	-0.0027** (0.0009)
Población (miles de habitantes)	0.0015 (.00015)	0.0009 (0.0011)	0.0061*** (0.0014)	0.0065*** (0.0014)
Tasa de crecimiento poblacional	0.0007 (0.0009)	0.0011 (0.0009)	0.0010 (0.0011)	0.0008 (0.0010)
Pobreza	-0.0105*** (0.0017)	-0.0174*** (0.0017)	0.0011 (0.0021)	-0.0002 (0.0020)
Alfabetismo	0.0384*** (0.004)	0.0391*** (0.004)	0.0080* (0.0038)	0.0108*** (0.0035)
Constante	-4.06*** (0.426)	-4.2*** (0.453)	-1.56*** (0.430)	-1.75*** (0.403)
N	1801	1953	1801	1953
R ² -ajustada	0.861	0.843	0.754	0.744

***p<.001 **p<.01 *p<.05

Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. En todas las estimaciones se incluyeron 30 variables dicotómicas para cada estado de la república (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio.

de sus errores estándar. Este resultado se mantiene intacto en lo fundamental, sin importar si la relación se evalúa en función de otros valores de cobertura inicial o incluso si se utilizan otras medidas alternativas para medir la competitividad electoral.¹⁷ Por tanto, no existe evidencia a favor de que esta competencia haya contribuido a mejorar la cobertura de agua potable y drenaje en los municipios mexicanos, lo cual pone en tela de juicio que las elecciones sirvan, por sí mismas, como instrumento para promover el desempeño gubernamental.

En cambio, la participación electoral de los ciudadanos parece ser un factor que influye de manera positiva en el crecimiento de la cobertura de ambos servicios. En la mayor parte de las especificaciones del modelo, el coeficiente de la tasa de participación electoral es grande y estadísticamente significativo, sobre todo en el caso de la cobertura de agua potable. Su efecto varía entre 5% y 22%, dependiendo de la presencia que el municipio haya tenido al inicio de la década de los noventa: en los casos en los que la cobertura inicial era relativamente alta, el impacto de la participación electoral sobre la cobertura de agua en 2000 fue de tan solo 5% en promedio. Sin embargo, el impacto de la participación creció hasta 22% en aquellos municipios cuya tasa era de 20% originalmente.

Esto significa que las divisiones territoriales más rezagadas en su cobertura de agua fueron las que más se beneficiaron de tener ciudadanos altamente participativos en las elecciones municipales. La intervención de la población también parece haber influido para impulsar el crecimiento de la cobertura de drenaje, pero su efecto es más modesto. En todo caso, el análisis sugiere que la participación de los ciudadanos en las elecciones juega un papel más relevante que la competencia electoral en mejorar

17. Otras variables que se utilizaron para confirmar la validez de los resultados fueron el índice Laakso-Taagepera (Laakso y Taagepera, 1979) y una variable dicotómica para identificar a los municipios que experimentaron alternancia partidista desde los primeros años de la década de los noventa. Sin embargo, ninguna de estas medidas alternativas de competitividad electoral altera el resultado principal del análisis.

el acceso de las personas a los servicios públicos. También implica que la política pública local parece responder más al grado de movilización del electorado que a la incertidumbre política creada por un entorno electoral competitivo.

Otro resultado relevante es que las condiciones socioeconómicas influyen de manera determinante sobre la provisión de servicios públicos. Primero, porque las capacidades educativas elementales de los ciudadanos tienen un impacto sustancial a favor de la cobertura de agua potable y drenaje: los municipios cuyas tasas de alfabetismo son cercanas a 100% logran tener coberturas de drenaje 60% superiores a sus pares cuyas tasas de alfabetismo son cercanas a 0%. El efecto de la tasa de alfabetismo sobre la cobertura de agua potable es de 12% en los municipios cuya cobertura inicial de agua era relativamente alta (70% en 1990). Sin embargo, su efecto aumenta a 26% en los casos en que la cobertura de agua en 1990 era aproximadamente de 20%.

Y segundo, el análisis muestra una relación inversa entre la tasa de pobreza municipal y la cobertura de servicios públicos, aunque en materia de agua potable la relación no es estadísticamente significativa. En todo caso, las consecuencias del alfabetismo y la pobreza sobre el desempeño gubernamental municipal concuerdan con las proposiciones de la teoría de la modernización política, lo cual implica que los ciudadanos más educados y más prósperos en términos materiales están mejor posicionados para inducir a sus gobiernos a desarrollar la provisión de servicios públicos.

La dispersión geográfica de la población, tal y como se conjeturó desde el inicio, tiene un efecto desfavorable sobre las tasas de cobertura de agua potable y drenaje, lo cual confirma que el costo de la provisión de servicios públicos es mayor cuando las personas viven en zonas aisladas. Un municipio cuyos habitantes se encuentran demasiado dispersos a lo largo del territorio presenta tasas de cobertura de drenaje de aproximadamente 43%, mientras que otro con menos dispersión poblacional puede lograr tasas de cobertura de 56% en promedio. Por otra

parte, contra lo que podría suponerse, las diferencias partidistas entre alcaldes y gobernadores no parecen tener efecto alguno sobre las tasas de cobertura de servicios.

En síntesis, la evidencia empírica obtenida en este análisis no parece apoyar la hipótesis de que el desempeño de los gobiernos municipales depende de la competitividad de las elecciones, tal y como las teorías electorales de la rendición de cuentas suponen. Sin embargo, el estudio arroja evidencia a favor de las teorías de la modernidad política y de la democracia participativa, ya que el crecimiento de la cobertura de servicios públicos depende mucho más de las condiciones socioeconómicas en las que operan los gobiernos municipales, así como de la existencia de ciudadanos movilizados en el ámbito político.

Un enfoque alternativo: el desarrollo de capacidades institucionales locales

El hallazgo principal de la reflexión anterior es que la competencia electoral ningún efecto tiene en el crecimiento de la cobertura de agua potable y drenaje, dos de los servicios públicos más importantes para el desarrollo local en México. Evidentemente, se podría argumentar que este resultado fundamental no invalida del todo las proposiciones centrales de la teoría electoral de la rendición de cuentas, ya que es preciso revisar otras dimensiones relevantes de la calidad gubernativa en el ámbito municipal. Más aún, es necesario reconocer que los resultados sociales de la acción gubernamental no dependen en su totalidad de las decisiones de un gobierno sino que están influidas por una multiplicidad de factores, muchos de los que están fuera del control directo de las autoridades públicas.¹⁸

18. David Weimer y Aidan Vining (1992), por ejemplo, sostienen que las organizaciones públicas operan bajo gran incertidumbre en sus tecnologías de producción, es decir, que la relación entre los recursos utilizados y los resultados producidos es muy variable.

En este apartado se aborda el tema de la calidad gubernativa desde un punto de vista alternativo, enfocado en las capacidades administrativas del gobierno municipal. El concepto de “capacidad gubernamental”, según lo define el Banco Mundial (1997), es “llevar a cabo y promover las acciones colectivas de forma eficiente”, pero se reconoce que dicha capacidad no necesariamente se traduce en un buen desempeño:

Un estado más capaz puede ser un estado más efectivo, pero efectividad y capacidad no son la misma cosa. La capacidad, aplicada a los estados, es la habilidad de asumir y promover las acciones colectivas eficientemente —tales como la ley y el orden, la salud pública y la infraestructura básica; la efectividad es consecuencia de utilizar dicha capacidad para satisfacer las demandas de la sociedad por esos bienes. Un estado puede ser capaz, pero no muy efectivo, si su capacidad no se usa en beneficio de la sociedad (Banco Mundial, 1997: 3; la traducción es del autor).

Aludiendo en específico al caso de la conducción de municipalidades, Ariel Fiszbein (1997) define capacidad local como un “factor posibilitante”, es decir, como la existencia de instrumentos que hacen posible que un gobierno local se desempeñe de forma exitosa. Este autor se refiere por la capacidad gubernamental local a la profesionalización de los servidores públicos, a la infraestructura física a disposición del gobierno local y al estilo de gestión interna de sus agencias públicas, esto es, a sus funciones de gestión, planeación, control y evaluación, así como a la obtención, procesamiento y distribución de la información gubernamental.

En este segundo análisis, la capacidad institucional se basa en esta definición. Es decir, este término se entiende más desde la óptica de los procesos o capacidades internas de los gobiernos y menos desde sus resultados sociales.

Cabe resaltar que el desarrollo de capacidades institucionales es una tarea que enfrenta dilemas importantes, muchos de los cuales están enraizados en la propia dinámica de un sistema democrático. En concreto, la creación de capacidades, como la profesionalización administrativa y el establecimiento de reglas universales e impersonales para la gestión de los asuntos públicos, implican que el gobierno en turno renuncie, en gran medida, al uso del clientelismo como estilo de gestión pública.¹⁹ Dicho con otras palabras, crear una capacidad institucional significa, entre otros aspectos, reducir el uso del aparato burocrático para recompensar a las clientelas políticas del gobierno en turno (Geddes, 1994).

En este sentido, se ha señalado que la competencia electoral es un factor que contribuye a sustituir las prácticas clientelistas por enfoques administrativos de corte meritocrático.²⁰ De ser cierto esto, entonces es de esperar que los municipios con mayores niveles de competencia electoral sean más propensos a desarrollar sus capacidades administrativas. A continuación se somete esta proposición a un análisis empírico.

Para ello, se desarrollan tres indicadores de la capacidad institucional local sobre la base de dos encuestas de gestión aplicadas a casi todas las administraciones municipales de México, en 1995 y 2000 (INEGI y CIDE, 1995). Al primer indicador se le denomina “capacidad reguladora”, que mide la proporción de reglamentos formalmente aprobados y en vigor que regulan diversas actividades esenciales para el funcionamiento cotidiano del gobierno municipal, como seguridad pública, recolección de basura,

19. Algunas definiciones del concepto de “clientelismo político” se pueden consultar en Luis Fernando Medina y Susana Stokes (2002), James Robinson y Thierry Verdier (2002), o en el estudio clásico de James Scott (1969).

20. Por ejemplo, el trabajo de Federico Estévez, Beatriz Magaloni y Alberto Díaz-Cayeros (2002) propone que la competencia electoral reduce la tendencia de los políticos de ofrecer a sus clientelas bienes privados como premio a su lealtad, a la vez que incentiva la provisión de bienes públicos que benefician a todos los ciudadanos por igual.

catastro, recursos humanos, etc.²¹ El supuesto es que conforme crece la proporción de reglamentos en operación, la capacidad reguladora de la administración local respectiva también aumenta.

Si bien la sola existencia de un reglamento no necesariamente implica su estricta aplicación, por lo menos establece un marco normativo mínimo para la operación del gobierno municipal, es decir, aumenta su capacidad institucional latente. En 1995, el valor promedio y la desviación estándar de este índice para el conjunto de los municipios del país fueron de 35% y 22%, de manera respectiva, lo que muestra la bajísima capacidad reguladora en general, así como las enormes variaciones que hay entre las distintas divisiones territoriales. En 2000, el promedio aumentó a 40% y la desviación estándar fue de 24%. Aunque pequeño, el incremento de la capacidad reguladora es estadísticamente significativo.

El segundo indicador de la capacidad institucional, elaborado también con base en las mismas dos encuestas de gestión municipal, se denomina “profesionalización del servicio civil”, que se deriva de otra pregunta en la que los alcaldes encuestados responden si el gobierno municipal cuenta con un departamento de administración del personal y, en caso de que sea afirmativo, cuántas funciones (de un total de cuatro) realiza.²² En consecuencia, este índice toma valores discretos entre 0 y 1 (en incrementos de 0.25), donde el 0 indica que el gobierno ni siquiera cuenta con un área de administración de personal; 0.25 significa que sí cuenta con dicho departamento, pero no se mencionan qué funciones concretas ejerce, y el 1 implica que el departamento de administración del personal desempeña las cuatro funciones enumeradas.

21. El cuestionario de cada encuesta presenta una lista con los reglamentos más comunes para la gestión municipal; los funcionarios encuestados responden si el gobierno cuenta con cada reglamento mencionado en el cuestionario. Puesto que la encuesta de 1995 enumera un máximo de 16 reglamentos y la de 2000 un máximo de 13, el índice se calcula dividiendo el número de reglamentos existentes entre el número máximo de reglamentos posibles de cada encuesta.

22. La encuesta enumera las cuatro funciones siguientes: reclutamiento, selección y contratación; inducción al puesto; capacitación y desarrollo, e incentivos al desempeño.

Para 1995, el valor promedio del índice de profesionalización del servicio civil fue de 0.23, con una desviación estándar de 0.33, mientras que para 2000 el promedio aumentó a 0.28, y la desviación estándar fue de 0.37. El aumento en la profesionalización del servicio civil entre ambos años también es estadísticamente significativo.

Un tercer indicador es el índice del nivel promedio de instrucción formal entre los funcionarios municipales de rango más alto. Los datos para la elaboración de este índice se obtuvieron de la encuesta de gestión municipal de 2000, en la que los presidentes municipales reportaron el grado de escolaridad más alto obtenido por los funcionarios de mayor rango administrativo. Para cada puesto administrativo listado en el cuestionario (13 en total) se mencionan un máximo de siete niveles de instrucción formal (desde primaria hasta posgrado), y también se pregunta si cada nivel fue concluido por el funcionario respectivo. Por tanto, el índice toma un valor máximo de 12 rangos: desde “ninguna educación formal”, pasando luego a “educación primaria incompleta”, hasta llegar a “doctorado completo”. El índice global por municipio se obtiene promediando el nivel de instrucción de todos los funcionarios para los que se reportó información. El promedio nacional de esta variable en 2000 fue de 7.25 (un nivel de instrucción por debajo de “preparatoria completa”) con una desviación estándar de 2.14. Desafortunadamente, la encuesta de 1995 no incluyó esta variable, hecho que hace imposible una comparación en el tiempo.

Por último, se calculó un índice agregado de la capacidad institucional con base en los tres índices descritos y aplicando la técnica de análisis factorial de componentes principales. Dada la falta de datos sobre el nivel de instrucción formal en 1995, el índice global solo se estimó para 2000. Este toma valores entre -3 y 3, con un valor promedio igual a 0 y una desviación estándar equivalente a 1.3. Además, se le incluye en el análisis para simplificar la discusión de los resultados obtenidos, aunque cada índice individual también fue analizado por separado.

Las variables dependientes del modelo de estimación son cada uno de los cuatro índices de capacidad institucional para 2000, controlado por los niveles de capacidad institucional que los gobiernos municipales tenían en 1995.²³ Las variables explicativas son en esencia las mismas que en el análisis de la cobertura de servicios públicos, aunque con las siguientes modificaciones.

Primero, se excluye el gasto del Pronasol debido a que sus recursos solo se destinaban a financiar acciones de tipo social, pero no la modernización administrativa de los ayuntamientos. Segundo, tanto la dispersión territorial de la población como la yuxtaposición política también quedaron fuera del modelo, ya que no son variables teóricamente relevantes para explicar el desarrollo de capacidades institucionales. Y por último, se introdujo como una nueva variable el número de veces que un municipio fue gobernado por el PRI durante el periodo entre 1990 y 2000.

Al haber controlado por varias décadas la Presidencia de la República, el congreso nacional y la mayoría de las gubernaturas y legislaturas estatales, el PRI ha sido el partido con mayor acceso a los recursos públicos, mismos que le dieron la ventaja de ejercer el clientelismo político con mayor fuerza en comparación con otros partidos. La inclusión de esta variable permite analizar si los municipios donde el PRI ha gobernado en más ocasiones son menos propensos a desarrollar las capacidades institucionales de las administraciones locales, quizá debido a que las redes clientelistas establecidas por el partido hegemónico a lo largo de varios periodos gubernamentales constituyen un fuerte obstáculo para una modernización administrativa de corte meritocrático.

Puesto que no todas las variables dependientes son continuas, se emplean diferentes técnicas de estimación. Para los análisis de la “capacidad reguladora”, del “nivel de instrucción de altos funcionarios” y del índice

23. Esta variable de control no se incluye en el análisis de la instrucción formal de los funcionarios, ni en el del índice global, debido a la ausencia de información sobre dicho indicador para 1995.

global de capacidad institucional, se utiliza la técnica de mínimos cuadrados ordinarios, ya que en todos estos casos la variable dependiente es continua. Sin embargo, en el análisis de “profesionalización del servicio civil”, en el que la variable dependiente tiene solo cinco categorías, cada una de las que representa un mejor resultado, se emplea la técnica de *logit* ordenado de máxima verosimilitud. Los resultados de los análisis de regresión se reportan en el cuadro 4.

Estos resultados confirman de nuevo las hipótesis relativas a la modernidad socioeconómica, ya que las tres variables utilizadas para medir dicho concepto son estadísticamente significativas en la mayoría de los casos y su efecto deriva en la dirección esperada.

Por una parte, el tamaño de la población predice incrementos en el índice global equivalentes a media desviación estándar por cada 250,000 habitantes adicionales. Además, los municipios donde existe una mayor proporción de personas con educación (adultos que saben leer y escribir) tienden a desarrollar mejor la capacidad institucional de sus gobiernos. Por ejemplo, un municipio cuya tasa de alfabetismo es cercana a 100% tiene un índice de capacidad institucional cuyo valor es dos desviaciones estándar mayor que otro cuya tasa es cercana a 0. El efecto de la variable educativa sobre la capacidad institucional es, por tanto, muy grande.

Por otra, el aumento en los niveles de pobreza parece ir en detrimento de la capacidad institucional (salvo en el caso de la “capacidad reguladora”, donde el coeficiente de la variable “pobreza” no es estadísticamente significativo), tal y como se sugirió en las hipótesis.

El entorno político–electoral de los gobiernos municipales resulta tener una influencia muy fuerte en el desarrollo de capacidades institucionales. Sin embargo, las consecuencias de la competitividad electoral difieren de forma sustantiva de los efectos de la participación electoral, ya que la primera variable aparece como un factor que estimula la capacidad institucional, mientras que la tasa de participación de los votantes parece obstaculizarla.

Cuadro 4.
Resultados del análisis de regresión de cuatro indicadores de capacidad institucional municipal

Variables dependientes	Capacidad reguladora	Nivel de instrucción de altos funcionarios	Profesionalización del servicio civil (<i>logit</i> ordenado)	Índice global de capacidad institucional
Variables independientes				
Constante	0.246* (0.109)	7.829*** (0.796)		0.645 (0.479)
Capacidad institucional inicial (valor de la variable dependiente cinco años atrás)	0.120*** (0.025)		0.878*** (0.163)	
Presupuesto municipal total	-0.000 (.000)	-0.0005*** (0.0001)	-0.0002* (0.0001)	-0.0002*** (0.000)
Competencia electoral	0.085* (0.035)	0.833* (0.293)	0.130 (0.357)	0.531** (0.159)
Movilización partidista	-0.159** (0.053)	-4.201*** (0.442)	-2.048*** (0.556)	-2.170*** (0.244)
PRI	0.018 (0.019)	-.298* (0.137)	-0.411* (0.179)	-0.162 (0.086)
Tamaño de la población	3.62e-07*** (6.19e-08)	2.37e-06*** (4.09e-07)	4.43e-06*** (1.18e-06)	2.61e-06*** (3.38e-07)
Educación	0.352*** (0.092)	5.219*** (0.747)	1.803* (0.943)	2.776*** (0.385)
Pobreza	-0.041 (0.048)	-1.661*** (0.401)	-1.059* (0.493)	-0.888*** (0.209)
N	1849	1953	1953	1953
R cuadrada ajustada	0.174	0.437	0.126 (pseudo R ²)	0.438
<i>Log-likelihood</i>			-2169.719	

***p<.001 **p<.01 *p<.05

Nota: Entre paréntesis se reportan los errores estándar tipo Huber-White. En todas las estimaciones se incluyeron 30 variables dummy para cada estado de la república (tomando como categoría base a Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan por razones de espacio.

Los resultados revelan, por ejemplo, que en municipios donde la proporción de votantes efectivos es prácticamente igual al número total de votantes potenciales, la capacidad reguladora del gobierno es 16% menor que en sus pares con tasas de participación electoral cercanas a 0. De igual forma, el nivel de instrucción formal de los altos funcionarios es cuatro puntos mayor (en una escala de 0 a 12) en municipios de muy baja participación electoral, en comparación con casos de participación extrema. El índice de profesionalización del servicio civil también decrece conforme la tasa de votación aumenta.

Si bien estos resultados podrían resultar contraintuitivos a primera vista, es muy probable que revelen aspectos significativos sobre la dinámica político-partidista en el nivel local de gobierno en México, la cual parece operar bajo una lógica que tiende a perpetuar —lejos de aminorar— el uso del clientelismo como forma de intermediación estado-sociedad.

En otras palabras, si se parte del supuesto de que la tasa de participación electoral no depende solo de la propensión de los ciudadanos de acudir a las urnas como un acto de valor cívico sino también de la capacidad de los partidos de movilizar a los votantes en época de elecciones, entonces es muy probable que una alta tasa de participación electoral refleje un fuerte grado de activismo partidista en el nivel municipal.

De ser este el caso, no es sorprendente que el análisis muestre una relación claramente inversa entre la participación y el desarrollo institucional, debido a que el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos es contrario a los intereses de los activistas electorales y sus maquinarias políticas, que se benefician ante la posibilidad de ser recompensados por los líderes políticos mediante un acceso privilegiado a los recursos públicos.²⁴ Dicho con otros términos, es altamente probable

24. Este argumento se inspira en la caracterización propuesta por Peter Ward (1998) sobre el estilo gubernativo de “maquinarias políticas” en gobiernos municipales mexicanos. Este estilo se caracteriza por su baja aplicación de criterios de racionalidad técnica en la toma de decisiones públicas, así como por una intervención constante de los partidos en las agendas de los gobiernos.

que los esfuerzos para reducir el uso clientelista del aparato burocrático enfrenten una mayor oposición en contextos donde las maquinarias político–electorales operan con más fuerza.

Esta interpretación se confirma al estudiar la influencia de los gobiernos municipales priistas en el desarrollo institucional, ya que en los análisis donde dicha variable resulta ser significativa, su efecto se muestra siempre contrario a la modernización administrativa.

Por su parte, el aumento de la competencia electoral parece incidir de manera favorable sobre tres de los índices de capacidad institucional analizados, en apoyo a la hipótesis propuesta. No obstante, es importante resaltar que la magnitud de su influencia es relativamente pequeña, lo que sugiere algo ya mencionado en el análisis de cobertura de servicios públicos: que la democratización de la esfera electoral no es un elemento suficientemente fuerte para promover el desempeño de los gobiernos municipales.

Es interesante observar que una mayor disponibilidad de recursos presupuestales no favorece el desarrollo institucional, lo cual desmiente la creencia generalizada de que solo los ayuntamientos ricos pueden modernizar sus aparatos administrativos. De hecho, el signo del coeficiente de la variable presupuestal es negativo en el caso de tres indicadores, lo que incluso podría implicar que los gobiernos con más recursos tienden a orientar su gasto en actividades diferentes a la construcción de capacidad institucional. El siguiente capítulo aborda este asunto con mayor detalle al enfocarse en específico al tema de las finanzas públicas municipales.

Algunas consideraciones

La evidencia presentada en este capítulo sugiere que la influencia de la competencia electoral sobre el desempeño gubernamental municipal es casi inexistente en el caso de la cobertura de servicios públicos y muy limitada en el desarrollo de capacidades institucionales. Esto implica con claridad que las elecciones competitivas han sido un mecanismo insufi-

ciente para promover la rendición de cuentas en el nivel local de gobierno en México. En contraparte, la evidencia sugiere que las administraciones municipales responden más a otro tipo de influencias, entre las que se cuentan la capacidad de movilización de los ciudadanos y las condiciones de modernidad socioeconómica de cada ayuntamiento del país.

Dicho de otro modo, la evidencia empírica se ajusta más a las “teorías basadas en la demanda”, como se les definió en el segundo capítulo, que en las “teorías basadas en la oferta” de buen gobierno. Sin embargo, los resultados también revelan que los factores de demanda —en especial las tasas de participación ciudadana en elecciones municipales— no tienen las mismas consecuencias sobre el desempeño: por una parte, porque la participación electoral tiende a estimular la cobertura de servicios básicos, aunque parece ir en contra del desarrollo de capacidades institucionales que requieren periodos más largos de maduración y que además implican para los gobernantes en turno y sus activistas políticos renunciar a la tentación de incurrir en prácticas clientelistas como estrategia de supervivencia política.

Por supuesto, es necesario profundizar en este tema, utilizando medidas más precisas de los conceptos de “participación ciudadana” y “movilización electoral”, a fin de analizar sus consecuencias sobre la calidad gubernativa local en México.

DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN A ESCALA MUNICIPAL: LAS DECISIONES LOCALES DE GASTO PÚBLICO Y ESFUERZO FISCAL

Es importante evaluar en qué medida el comportamiento fiscal de los ayuntamientos ha respondido a las influencias de un entorno político-electoral cada vez más competitivo, propenso a la alternancia partidista y con frecuencia caracterizado por divergencias políticas entre niveles de gobierno.¹

A diferencia del capítulo anterior, el análisis que a continuación se presenta incorpora de manera explícita el tema de la descentralización de recursos hacia las administraciones municipales, proceso que cobró mayor relevancia a partir de 1998, cuando se creó un nuevo fondo del presupuesto federal que comenzó a transferirse a los cabildos con el propósito de fortalecer su capacidad de invertir en obras de infraestructura social básica.

1. Algunas partes sustanciales de este capítulo se derivan de Carlos Moreno-Jaimes (2007b).

Este estudio se realizó mediante una base de datos de tipo panel, que incluye información de casi todos los municipios mexicanos desde 1990 hasta 2001. Es decir, los datos permiten observar el desempeño fiscal de cada municipio del país a lo largo de 12 años y analizar si la competitividad de las elecciones ha influido en el comportamiento presupuestal y recaudatorio de los ayuntamientos.

Además, debido a la riqueza de la estructura de los datos, se examinan hipótesis adicionales hasta ahora poco exploradas, como la influencia de los ciclos políticos, la yuxtaposición, la descentralización y las complejas interacciones de este tipo de variables sobre el desempeño fiscal municipal.

La descentralización del gasto público hacia los municipios

A pesar de ser formalmente una federación, México es uno de los países más centralizados del mundo en su régimen fiscal, pues las principales áreas de gasto público y los impuestos más importantes continúan estando bajo el control de la autoridad federal. Con el fin de comparar el grado de centralización fiscal entre naciones federativas pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Timothy Goodspeed (2002) propone como indicador el porcentaje que representa la recaudación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales dentro del total de sus entradas. México aparece en el último lugar de la distribución de este indicador, ya que los estados y municipios recaudan solo 10.5% de sus ingresos totales.² Cabe destacar que el grado de centralismo fiscal en el país ha ido en aumento, pues el mismo indicador para 1980 se ubicaba en 30.6%, según cifras del autor citado.

2. En el mismo estudio Australia aparece como el segundo país más centralizado, pues su porcentaje de recaudación subnacional es de 33.3% respecto a los ingresos subnacionales totales. Como se puede apreciar, el grado de centralización en México es casi tres veces mayor que el de la federación que le sigue entre los países de la OCDE.

Este fenómeno fue resultado de un proceso gradual que comenzó desde la década de los años cuarenta, cuando el gobierno federal trató de unificar los sistemas tributarios estatales en un arreglo fiscal más coherente, aunque los elementos que caracterizan a este sistema se establecieron hasta la década de los ochenta con la creación del impuesto al valor agregado (IVA). Buscando mejorar la eficiencia del sistema tributario mexicano, el pacto fiscal establecido a mediados de los años ochenta —denominado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)— implicó que las entidades cedieran de manera voluntaria algunos impuestos indirectos a favor de la Federación. A cambio, los estados comenzaron a recibir transferencias del gobierno federal, denominadas “participaciones federales”, las que se incluyen en el ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación.³

Las participaciones federales constituyen ingresos que los gobiernos subnacionales pueden ejercer de forma libre (es decir, que su uso no está condicionado a áreas específicas de gasto), y cuya distribución territorial depende de la aplicación de fórmulas basadas en el tamaño poblacional de cada estado, así como de su esfuerzo fiscal relativo.

Como resultado del SNCF, la Federación quedó a cargo de recaudar las principales tributaciones, como el impuesto al ingreso, el IVA y un conjunto de gravámenes especiales sobre la producción y otros servicios. Si bien hay algunos aspectos del SNCF que fueron evolucionando desde su creación, el arreglo fiscal mexicano mantiene sus características centrales en lo general, ocasionando que las participaciones federales representen la parte medular de las finanzas públicas estatales y municipales.⁴

3. Según el artículo 2 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, el Fondo General de Participaciones se constituye con 20% de la recaudación federal participable. Este último concepto se compone del total de impuestos que recauda la Federación, así como de los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, salvo algunas excepciones contempladas en la citada ley. En este mismo artículo se establecen los criterios para distribuir el Fondo General de Participaciones entre los estados del país.
4. Para una descripción histórica del proceso de centralización fiscal en México, véanse Thomas Courchene, Alberto Díaz-Cayeros y Steven Webb (2000).

Así como el arreglo fiscal mexicano es muy centralizado en su parte tributaria, ha habido varios intentos para descentralizar la dimensión del gasto público hacia los ámbitos estatal y municipal de gobierno. Durante la gestión como presidente de la república de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) se hicieron esfuerzos importantes que buscaban racionalizar el aparato administrativo federal, transfiriendo nuevas responsabilidades a los estados y municipios. Entre estas políticas, una de las más significativas fue la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, que buscó ampliar la autonomía de los gobiernos locales.⁵ Esta reforma hizo explícitas las responsabilidades de gasto e ingreso público para las administraciones municipales, tal y como se discutió en el capítulo anterior.

Sin embargo, a pesar de que esta reforma otorgó a los gobiernos locales la autoridad para recaudar el impuesto predial, muchos de ellos continuaron dependiendo en lo sustancial del financiamiento federal, sobre todo los municipios rurales que carecen de una base gravable lo suficientemente amplia para asumir sus nuevas responsabilidades de gasto público. De hecho, se ha comentado que la principal limitación de la reforma al régimen municipal mexicano de 1983 fue no haber considerado de forma cabal la gran diversidad que caracteriza a los ayuntamientos del país (Cabrero Mendoza y Martínez-Vázquez, 2000).

Las políticas descentralizadoras del gobierno de De la Madrid también incluyeron a las administraciones estatales, por ejemplo al transferir a un grupo de estados el sistema de provisión de servicios de salud para la población abierta, estrategia que tuvo resultados desiguales, debido sobre

5. Además de los cambios operados en los aspectos tributario y de gasto público, la reforma al artículo 115 constitucional también modificó los procedimientos para remover a los gobiernos municipales, reduciendo el poder discrecional que los gobernadores de las entidades tenían hasta ese momento. Asimismo, esta reforma obligó a las legislaturas estatales a adoptar un sistema de representación proporcional para la integración de los cabildos, buscando con ello aumentar la pluralidad política en el nivel municipal. Más detalles sobre la reforma de 1983 se pueden consultar en los trabajos de Victoria Rodríguez (1997) y Enrique Cabrero Mendoza (1998).

todo a que el proceso concedió muy poca autonomía de decisión a los gobernantes de las entidades.⁶

El ejercicio presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) planteó un ambicioso proyecto de combate a la pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que incluía fondos específicos destinados a desarrollar obras de infraestructura social básica, principalmente en las comunidades más pobres del país. Uno de los aspectos innovadores del Pronasol fue la creación de mecanismos participativos para decidir el destino de esos recursos, el cual recaía sobre todo en las organizaciones de las comunidades. Sin embargo, el programa soslayó la participación de los gobiernos municipales, pues estos no intervenían en la asignación de esos fondos.

El Pronasol dejó de operar en 1995 al inicio del mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000), debido en parte a diversas acusaciones que sostenían que el programa estaba siendo utilizado con fines político-partidistas.⁷ El nuevo gobierno transfirió los recursos del Pronasol al entonces recién creado Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), en 1996. Puesto que el objetivo era transparentar la distribución de recursos para el combate a la pobreza, se estableció una fórmula para distribuir territorialmente los montos del FDSM, dando prioridad a las regiones con mayores niveles de pobreza (Vega–Godínez, 1998).

Cabe destacar que esta fórmula se utilizaba solo para decidir la distribución de recursos entre los estados del país, pero no entre los municipios. Cada entidad tenía que desarrollar un método de distribución del FDSM comparable a la fórmula federal. Pero no todas las fórmulas estatales eran consistentes con el objetivo de compensar a los municipios con mayores niveles de pobreza (Scott, 2004).

6. La política de descentralización de servicios de salud en México se revisa en Myriam Cardozo (1993), Laura Flamand (1997) y Carlos Moreno–Jaimes (2002).

7. Por ejemplo, el trabajo de Juan Molinar y Jeffrey Weldon (1994) afirma que en 1991 el gobierno federal utilizaba al Pronasol como estrategia para la obtención de votos a favor del PRI.

En 1997, al perder el Partido Revolucionario Institucional (PRI) por primera vez en la historia contemporánea de México la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, dentro del presupuesto federal el Congreso creó el ramo 33, con el que se transfirió a los estados y municipios, bajo el nombre de “aportaciones federales”, una gran cantidad de recursos que antes era administrada por diversas dependencias federales en áreas como salud, educación, seguridad pública e infraestructura, y que representó, al comenzar a operar en 1998, alrededor del 13% del gasto programable del gobierno federal.

Los dos rubros más relevantes del ramo 33 para el caso de las administraciones locales son el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM).

El FISM (cuyos recursos en 1998 representaban alrededor de 10% de todo el ramo 33, según cifras de la Cuenta Pública Federal) tiene como objetivo estimular el desarrollo de proyectos de infraestructura social básica en todos los municipios del país. Si bien este fondo retoma varios aspectos del FDSM, introduce varias innovaciones. Sus montos también se distribuyen entre los estados mediante la aplicación de una fórmula diseñada a partir de indicadores monetarios y no monetarios de pobreza, pero esta vez la ley obliga a las entidades federativas a elegir entre dos fórmulas alternativas para distribuir los fondos a los municipios.⁸

Otra innovación del FISM es que sus recursos provienen del 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), que evita que la disponibilidad de fondos esté sujeta a las negociaciones anuales entre los poderes Ejecutivo

8. El FISM se constituye con 88% del Fondo de Infraestructura Social que la ley asigna a los estados, que retienen el porcentaje restante para invertirlo en proyectos con impactos regionales o intermunicipales. El FISM se distribuye entre los municipios de acuerdo con cualquiera de las dos fórmulas definidas de forma explícita en la *Ley de Coordinación Fiscal*, pero son las entidades las que deciden cuál de las dos aplicar. Las fórmulas de distribución del FISM se discuten en John Scott (2004).

y Legislativo. Los recursos del FISM entran a formar parte del presupuesto de los gobiernos municipales, aunque estos solo pueden ejercerlos en las siguientes áreas de gasto: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. La ley obliga a las administraciones locales a promover la participación de las comunidades en la formulación, implementación y supervisión de los proyectos realizados con recursos del FISM. Por último, cabe mencionar que los ayuntamientos no tienen que reportar su aplicación de los montos del FISM al gobierno federal sino solo a las legislaturas estatales.

Para el caso del FAFM (cuyos recursos en 1998 representaban alrededor de 8% de todo el ramo 33, según cifras de la Cuenta Pública Federal), el único criterio para su distribución es el tamaño poblacional de cada municipio. Las etiquetas de gasto de este fondo son más flexibles que las del FISM, ya que los recursos se pueden utilizar para cubrir las obligaciones financieras de los gobiernos locales y actividades ligadas a la seguridad pública (incluyendo la nómina de la policía).

Mientras que el FISM es una fuente muy importante de financiamiento para los municipios pobres (hecho que se explica porque sus criterios de distribución dependen de las condiciones de marginación local), el FAFM lo es para municipios urbanos donde los niveles de pobreza no son tan altos. Según cifras de la Cuenta Pública Federal 2003, el FISM representaba 9% del total de recursos descentralizados por el gobierno federal a estados y municipios, mientras que el resto se destinó de manera predominante a financiar los sistemas de educación y salud de las entidades federativas.

En síntesis, la creación del FISM ha permitido que los gobiernos municipales tengan un papel más activo en la creación de proyectos de infraestructura social básica. Sin embargo, hay varios problemas que aquejan el funcionamiento del fondo. Uno de estos es que la estricta etiquetación de sus recursos impone severos límites a la autonomía decisoria de las

autoridades locales, ya que estas no pueden orientar los fondos a áreas de política pública distintos a los establecidos por la ley.

Otro problema es que algunos estados han generado restricciones adicionales en la operación del FISM, limitando aún más la capacidad de decisión de los municipios (Rodríguez-Gómez, 1999). También se ha dicho que la obligación de los gobiernos municipales de crear mecanismos participativos para la definición de los proyectos no se ha cumplido de forma cabal, ya sea porque las autoridades locales se resisten a involucrar a la comunidad por razones políticas o simplemente porque no existe la capacidad institucional para generar procesos de participación social.

Una crítica más dirigida al FISM es que ha desincentivado el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos, que prefieren echar mano de los recursos transferidos por el gobierno federal en lugar de ampliar la recaudación de ingresos propios (Moreno-Jaimes, 2003; Raich-Portman, 2003; Sour, 2004).

Finalmente, sigue siendo poco claro si las legislaturas estatales están en realidad cumpliendo con su obligación de supervisar a las autoridades locales en el uso del FISM, lo que puede ir en detrimento de la rendición de cuentas, tal y como se discute más adelante.

Dadas las graves deficiencias de cobertura de servicios básicos en el país, es imperativo saber si las decisiones de gasto de los ayuntamientos son favorables para el desarrollo de la infraestructura social básica, sobre todo ahora que los gobiernos tienen un mayor acceso a recursos que antes estaban bajo el control de las dependencias federales. De igual forma se requiere investigar si el proceso de democratización electoral ha creado los incentivos necesarios para que las administraciones municipales destinen su gasto a obras públicas con relevancia social.

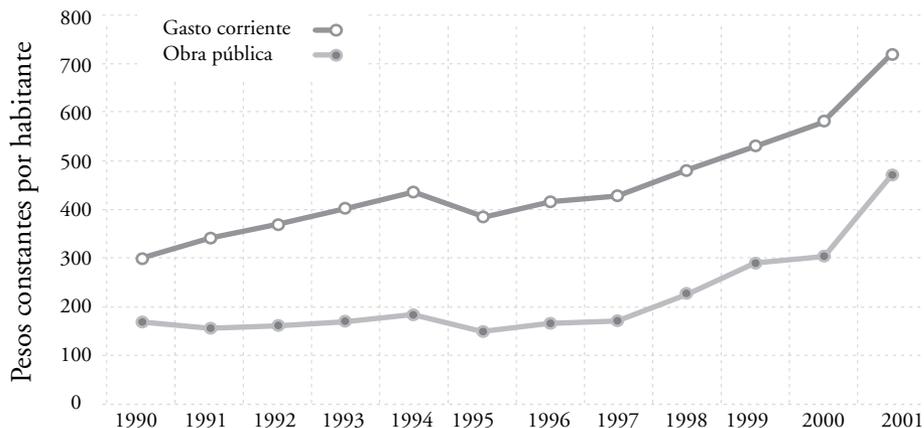
Las decisiones de gasto municipal: un marco analítico

Este apartado estudia las decisiones de egreso de los gobiernos municipales en México, enfocándose en sus dos categorías más importantes: el gasto administrativo (también conocido como “gasto corriente”) y el gasto de inversión en obra pública. El primero incluye todas las erogaciones destinadas a mantener la operación cotidiana de la administración local, principalmente los salarios de la burocracia. El segundo comprende egresos en proyectos de infraestructura, como agua potable y drenaje. Como se puede apreciar en la gráfica 5, el gasto corriente siempre ha sido superior a la erogación en obra pública, aunque ambos rubros han crecido a lo largo del tiempo, salvo por la crisis económica de 1995. Si bien la erogación en obra pública representa 30% del total del gasto municipal en promedio, hay diferencias significativas entre municipios (la desviación estándar de este rubro es aproximadamente de 20%).

El objetivo de este análisis es explicar en qué medida las decisiones de asignación de recursos en ambas categorías responden a diversas influencias, algunas de las cuales provienen del entorno político–electoral con el que operan los gobiernos municipales. La pregunta central que se intenta responder es si el aumento de la competencia electoral, la alternancia partidista y las tasas de participación electoral han ocasionado que el gasto municipal dé mayor prioridad a la inversión en obra pública, en comparación con la operación cotidiana del ayuntamiento. Además, se investiga si la descentralización de recursos hacia los municipios iniciada en 1998 ha tenido consecuencias importantes en el comportamiento presupuestal de las administraciones locales.

El análisis parte de la premisa de que la asignación del gasto municipal no es una cuestión estrictamente técnica sino que en realidad constituye un asunto predominantemente político, debido al supuesto teórico de que la hechura de políticas públicas se ve influida por el afán de los tomadores

Grafica 5.
Evolución del gasto municipal en México (1990–2001)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales, 1989–2001* (disponible en el Sistema Municipal de Bases de Datos, SIMBAD, en www.inegi.gob.mx).

de decisiones locales de maximizar su supervivencia en el medio a través del uso de los recursos públicos (Ames, 1987).

En el caso particular de los gobiernos municipales, donde la reelección consecutiva está prohibida por la *Constitución*, esto significa que las autoridades de ese orden gubernamental tratan de garantizar el triunfo electoral de sus partidos en la próxima elección, sobre todo porque con ello los alcaldes pueden mejorar sus posibilidades de ser nominados por sus partidos para otros puestos de elección popular (por ejemplo, para competir por la gubernatura de su estado, tal y como sucede en el caso de los presidentes que gobiernan las ciudades capitales de las entidades federativas).

La pregunta clave es si las decisiones de un político local enfrentado a un ambiente electoral competitivo tenderán a favorecer más el gasto en obra pública o el administrativo. Evidentemente, es poco probable que un gobierno destine en exclusiva la totalidad de sus recursos a alguno de estos rubros, por lo que la cuestión relevante es conocer a cuál de las dos categorías se le da mayor ponderación.

La respuesta al cuestionamiento anterior no es evidente a priori. Sin embargo, un marco conceptual que puede contribuir a escalear dicha interrogante es el de la “economía política del clientelismo”.⁹ Casi siempre, la literatura en este tema supone que los políticos pueden recurrir a dos estrategias para competir en la esfera electoral. Por una parte, los actores políticos que ocupan posiciones de liderazgo en un gobierno pueden utilizar los recursos públicos para favorecer a los activistas que los apoyaron durante la campaña electoral de manera individual. Uno de los instrumentos comúnmente utilizados para tal fin es recompensar a las clientelas políticas con empleos en la burocracia pública, ya que estos constituyen un bien privado e indivisible que beneficia solo a los leales políticos y no a los grupos opositores (Díaz–Cayeros y Magaloni, 2003).

Por otra, los recursos de un gobierno también se pueden utilizar para proveer bienes públicos cuyos beneficios se dispersan entre la totalidad de los ciudadanos, incluyendo a los opositores políticos. Puesto que los activistas tienen la capacidad de movilizar a un segmento importante del electorado, los líderes gubernamentales se ven obligados a mantener la lealtad de aquellos otorgándoles ciertos beneficios de manera selectiva (por ejemplo, empleos públicos, créditos, subsidios, contratos, permisos). Puesto que la competencia electoral lleva consigo la posibilidad de que los ciudadanos opten por otros partidos, los gobernantes asimismo requieren atraer la preferencia del resto de la ciudadanía, hecho que implica la necesidad de proveer bienes públicos. Es decir, varios autores

9. Se hace referencia básicamente a algunos estudios de la ciencia política contemporánea para los que el clientelismo implica que un gobernante posee un monopolio político sobre recursos que los votantes valoran. Bajo el clientelismo, los representantes populares establecen una relación basada en el intercambio de bienes privados a cambio de apoyo político, en detrimento de la provisión de bienes colectivos que benefician a la ciudadanía en general. Algunos trabajos enmarcados desde esa perspectiva son los de Luis Fernando Medina y Susan Stokes (2002), así como de James Robinson y Thierry Verdier (2002). Para el caso de México véanse los estudios de Federico Estévez, Beatriz Magaloni y Alberto Díaz–Cayeros (2002), así como de Alberto Díaz–Cayeros y Beatriz Magaloni (2003).

sugieren que la estrategia óptima para los políticos gobernantes consiste en diversificar sus decisiones de erogaciones, ejerciendo el clientelismo de manera selectiva a favor de sus activistas electorales por medio del gasto corriente, pero también proveyendo bienes y servicios que benefician a los ciudadanos en general mediante la inversión en obra pública (Medina y Stokes, 2002; Estévez, Magaloni y Díaz-Cayeros, 2002).

La hipótesis establece que la competencia electoral obliga a tal diversificación del gasto público, debido al riesgo de que el votante promedio sufrague a favor de los partidos de oposición. De ser cierta esta proposición, habría razones para suponer que el aumento de la competencia influye para que el egreso en obra pública crezca. A continuación se somete a prueba esta hipótesis para el caso de los gobiernos municipales de México.

Además, el siguiente modelo empírico investiga si el comportamiento presupuestal de los ayuntamientos cambia en aquellos periodos que hay elecciones municipales. En sintonía con las predicciones de la teoría política del clientelismo, la literatura sobre “ciclos políticos económicos” sostiene que los gobiernos tienden a aumentar su gasto en esos años (Nordhaus, 1975). Se somete a prueba esta hipótesis, examinando si los años electorales tienden a favorecer más la inversión en obra pública o el gasto corriente.

Asimismo, se reflexiona si los gobiernos municipales “yuxtapuestos” (aquellos en los que el partido del presidente municipal es diferente al del gobernador estatal) priorizan sus recursos a favor de la obra pública. Esto puede ocurrir debido a que las administraciones locales de oposición tienen un incentivo especial de aparecer ante su electorado como una opción política claramente diferente a su similar del estado. La inversión en obra pública es una estrategia congruente con este propósito, ya que su alta visibilidad permite que el gobierno municipal se pueda adjudicar el crédito de su implementación ante los electores locales.

¿Cómo influye el entorno político sobre el gasto municipal?

Con el fin de investigar de manera empírica las hipótesis propuestas, se utiliza una base de datos tipo panel, que integra información de 1,969 municipios y 12 años de observaciones, desde 1990 hasta 2001, lo que significa que el tamaño total de la muestra equivale a 23,628 observaciones.¹⁰ Los datos de panel tienen ventajas significativas en comparación con los transversales que se usaron en el análisis previo sobre la cobertura de agua potable y drenaje. Una de ellas es que el tamaño de la muestra se incrementa de forma considerable. Además, los datos proporcionan un medio para resolver posibles sesgos asociados a la exclusión de variables latentes no observables de manera directa (Hsiao, 2003: 5).

En el contexto del estudio, esto implica que los datos de panel permiten analizar el comportamiento presupuestal de los gobiernos municipales al incorporar cambios que ocurren a través del tiempo (por ejemplo, crisis macroeconómicas generales, como fue la de 1995 en México), así como las diferencias entre las divisiones territoriales estudiadas (por ejemplo, sus condiciones socioeconómicas).

Cabe destacar también el hecho de que el calendario electoral de los municipios mexicanos varía en función de cada legislación estatal. Es decir, que las elecciones locales, si bien se celebran cada tres años en todos los lugares del país (a menos de que haya alguna modificación a la ley electoral del estado que amplíe de manera transitoria la duración del periodo de gobierno) ocurren en años y meses distintos.¹¹

Esto significó que el valor de todas las variables electorales del modelo (competencia, participación y yuxtaposición) se mantienen constantes

10. De nueva cuenta, se excluyen los 412 municipios oaxaqueños gobernados por usos y costumbres, así como las 16 delegaciones del Distrito Federal. Cabe señalar que hay municipios sin reportar información completa de todas las variables durante los 12 años considerados, por lo que el panel de datos resulta ser de tipo “no balanceado”.

11. Los apéndices presentan los calendarios electorales de todas las entidades de México.

durante los tres años que dura una administración municipal, hasta que se celebra la elección siguiente en esa división territorial. Por ejemplo, si el municipio de Aguascalientes tuvo elecciones en 1989, el valor del índice de competencia electoral será el mismo en 1989, 1990 y 1991. Para los siguientes tres años, el valor del índice dependerá de los resultados de la siguiente elección en ese municipio.

Los 12 años que abarca la base de datos utilizada en este análisis incluye un promedio de cuatro periodos gubernamentales por división territorial, salvo algunos pocos casos en los que la legislación electoral de ciertos estados modificó la fecha de la próxima elección y, en consecuencia, ocasionó que la duración del gobierno en turno se ampliara de manera transitoria.¹²

La base contiene información de diversas fuentes. Los datos de los gastos e ingresos públicos se obtuvieron de los informes que cada año publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD). Los datos de elecciones municipales provienen del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), que incluye la distribución de votos entre todos los partidos que participaron en comicios locales realizados entre 1980 y 2000. Todas las variables socioeconómicas provienen de los dos censos de población y vivienda que efectuó el INEGI en 1990 y 2000, así como del Censo de población y vivienda de 1995.¹³

Se estimaron dos modelos cuyas variables dependientes son, respectivamente, el gasto corriente y el gasto en obra pública, ambos

12. Por ejemplo, los gobiernos municipales en el Estado de México duraron cuatro años en una ocasión, entre 1996 y 2000, debido a que el calendario estatal se modificó para hacer que la elección local fuera concurrente con la federal.

13. Puesto que no hay información socioeconómica disponible a nivel municipal para todos los años intermedios dentro del periodo 1990–2000, esta información se estimó utilizando una tasa anual de crecimiento geométrico para cada municipio, tomando como base los datos disponibles en 1990, 1995 y 2000.

expresados en términos per cápita (es decir, el gasto dividido entre la población de cada municipio) y en pesos constantes de 2001. El primer conjunto de variables independientes refleja la restricción de recursos que enfrenta un gobierno municipal. Estos montos provienen de fuentes diversas. Primero se incluyen los ingresos que obtienen los municipios por participaciones federales, es decir, el dinero que el gobierno federal está obligado por ley a transferirles (también conocido como ramo 28). Estas participaciones pueden ser erogadas de forma libre por las administraciones municipales y, por ejemplo, en el año 2000 constituían, en promedio, más de 60% de sus ingresos.

Segundo, se incluye la suma total de los recursos que los municipios generan de fuentes propias, esto es, mediante la recaudación de impuestos locales, derechos, productos y aprovechamientos. Al igual que las participaciones federales, los montos generados de fuentes propias pueden ser ejercidos de manera libre. Estas cantidades representaban, en promedio, 10% del total de ingresos municipales en ese mismo año. También se incluyen las entradas derivadas del endeudamiento municipal, aunque solo representan menos de 3% de los ingresos totales, en promedio.

Por último, el modelo incorpora las aportaciones del FISM que los municipios comenzaron a recibir del gobierno federal en 1998, que como ya se indicó están etiquetadas para proyectos de infraestructura social básica. En promedio, los recursos de este fondo representaban un poco más del 10% de los ingresos de un gobierno municipal (la parte restante de la estructura de ingresos proviene de los recursos del FAFM, así como de otras fuente menores de ingresos).

Con el fin de incorporar al modelo el entorno de condiciones socioeconómicas de las divisiones territoriales del país, se utiliza el índice de marginación municipal desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). El índice es una medida agregada de diversas formas de exclusión social en México, entre las que se cuentan la falta de acceso de las personas a servicios básicos como educación, agua

potable, electrificación, ingreso monetario, etc.¹⁴ Esta variable permite evaluar si las decisiones de gasto público municipal se ven influidas por las características socioeconómicas de los municipios.

Las principales variables explicativas de este análisis son de naturaleza político–electoral. En primer lugar, se introduce el índice de competencia electoral discutido en el capítulo anterior, a fin de investigar si la competitividad de las elecciones locales ha tenido alguna influencia en el patrón de gastos de los gobiernos municipales. En segundo lugar, el modelo incorpora como variable explicativa a la alternancia partidista, la cual se expresa como una variable dicotómica para identificar a todos aquellos municipios que experimentaron un cambio de partido entre dos administraciones. En tercer lugar, se incluye la tasa de participación electoral (es decir, la proporción de votos efectivos dentro del total de votantes elegibles), de nuevo para estudiar el efecto de la movilización política sobre las decisiones de gasto de los ayuntamientos.

Otra variable que, como ya se ha señalado, la literatura sobre ciclos político–económicos considera importante para explicar el comportamiento fiscal de los gobiernos son los años en que se llevan a cabo elecciones. Para evaluar esa hipótesis, se introduce una variable dicotómica para indicar si en un municipio en particular se efectuaron comicios en un año determinado. El objetivo consiste en analizar si los años electorales influyen en las decisiones de gasto municipal.

Asimismo, el modelo incluye otra variable dicotómica para identificar a los municipios políticamente yuxtapuestos, o sea, a todos aquellos cuyo alcalde provenía de un partido diferente al del gobernador del estado en algún punto dentro del periodo considerado. Esta variable permite evaluar la hipótesis de que las administraciones municipales formulan sus decisiones de gasto buscando diferenciarse en el ámbito político de los gobernadores de partidos distintos.

14. La explicación detallada del índice de marginación se puede consultar en el CONAPO (2000).

Finalmente, el modelo incorpora un elemento hasta ahora poco explorado en términos empíricos, pero que se considera fundamental dentro del análisis del desempeño fiscal de los gobiernos locales: el papel de la descentralización de recursos hacia el nivel municipal. Esta variable es importante ya que refleja en cierto grado el entorno institucional en el que opera la política pública local. Como se indicó, la creación del FISM en 1998 aumentó de forma considerable la base de recursos disponibles para los ayuntamientos.

Por otra parte, se puede argüir que, a pesar de las estrictas etiquetas que se fijaron para su ejercicio, el FISM no cancela del todo la autonomía de decisión de las autoridades locales, ya que estas conservan la posibilidad de elegir el destino de los recursos entre las distintas categorías de gasto en infraestructura social permitidas por el fondo. Esta variable denominada simplemente “descentralización” (sin que con ello se esté de acuerdo con que la operación del FISM representó una verdadera devolución de poder de decisión hacia los municipios) toma un valor igual a cero para todos los años desde 1990 hasta 1997 y un valor igual a uno para todos los años desde 1998 hasta 2001.

Cabe resaltar que esta variable está presente solo en el modelo cuya variable dependiente es el gasto en obra pública por habitante, ya que el FISM nunca tuvo el objetivo de modificar el gasto corriente municipal sino solo de fomentar la obra pública. Además de facilitar la evaluación de si el gasto en obra pública aumentó como consecuencia de la creación de este fondo, la variable “descentralización” también sirve para analizar sus interacciones con el resto de las variables políticas.

En otras palabras, permite investigar si el entorno político–electoral tiene un efecto mayor sobre la inversión en obra pública bajo un contexto de descentralización de recursos hacia los municipios. Por eso, el modelo incorpora la interacción multiplicativa de la variable “descentralización” con la competencia electoral, la alternancia y la participación electoral.

Los dos modelos se estimaron empleando, tanto la técnica de mínimos

cuadrados generalizados de efectos fijos como la de efectos aleatorios.¹⁵ El modelo de efectos aleatorios incluye 30 variables dicotómicas para identificar el efecto de cada estado de la república (de nuevo tomando al estado de Aguascalientes como caso comparativo).¹⁶ Con el propósito de controlar la influencia de eventos que pudieron haber ocurrido en ciertos años y haber afectado el desempeño presupuestal de todos los municipios del país, ambos modelos introducen 11 variables dicotómicas para identificar cada uno de los años del periodo 1990–2001 (excepto 1990, que se toma como año de comparación).¹⁷ Los resultados del análisis se reportan en el cuadro 5.

Como se puede apreciar, existen diferencias importantes en la forma como cada fuente de ingresos municipales influye en el gasto público. En primer lugar, es muy claro que el gasto corriente se financia predominantemente a través de las participaciones federales: por cada peso que un ayuntamiento recibe, se destina alrededor de 67 centavos para financiar su operación cotidiana (incluyendo la nómina), mientras que entre 22 y 25 centavos son para la obra pública. Esto podría implicar que, de recibir

15. La metodología de efectos fijos supone que hay una correlación entre el efecto específico de cada municipio (que se mantiene constante a través del tiempo) y el resto de las variables independientes del modelo (Greene, 1997; Wooldridge, 2002; Hsiao, 2003). En el contexto de este trabajo, esto significa, por ejemplo, que algunos municipios son más propensos que otros a desarrollar entornos electorales competitivos debido a factores que no se pueden observar de forma directa con los datos disponibles y que además se mantienen constantes a lo largo del periodo analizado. Si bien este supuesto es razonable, la técnica de efectos fijos tiene la desventaja de que impide incluir variables que no cambian demasiado a través del tiempo (por ejemplo, las variables electorales que se modifican solo cada tres años). Por su parte, un modelo de efectos aleatorios supone que los efectos no observables de cada municipio dejan de correlacionarse con el resto de las variables independientes (lo que, es evidente, constituye un supuesto poco realista), pero sí permite incluir variables que se mantienen constantes a través del tiempo. Como se verá más adelante, los resultados que se reportan en cada uno de estos dos modelos son muy similares.

16. El modelo de efectos fijos no incluye esas variables, ya que no cambian en el tiempo.

17. Debido a que las decisiones de gasto en un año determinado pueden estar influidas por decisiones tomadas en periodos previos, la estimación de los dos modelos se realiza permitiendo que exista autocorrelación de primer orden en el error estocástico.

Cuadro 5.
Resultados del análisis de regresión de efectos fijos y aleatorios
para el gasto administrativo y en obra pública (1990–2001)

	Efectos fijos		Efectos aleatorios	
	Gasto en obras públicas	Gasto administrativo	Gasto en obras públicas	Gasto administrativo
Participaciones federales (recursos no etiquetados)	0.225*** (0.005)	0.673*** (0.004)	0.25*** (0.004)	0.67*** (0.003)
Recaudación generada localmente	0.352*** (0.011)	0.483*** (0.009)	0.355*** (0.009)	0.466*** (0.007)
Deuda municipal	0.568*** (0.017)	0.2*** (0.014)	0.566*** (0.016)	0.224*** (0.013)
FISM (recursos etiquetados)	0.444*** (0.019)		0.489*** (0.018)	
Marginación municipal	Omitida	Omitida	15.962*** (3.147)	-27.161*** (2.63)
Descentralización	61.808 (160.296)		116.762*** (18.554)	
Competencia electoral	-0.133 (.097)	0.067 (0.071)	-0.229** (.078)	0.174*** (0.058)
Competencia * Descentralización	0.936*** (0.175)		0.843*** (0.164)	
Alternancia	-19.653** (7.986)	11.016* (4.701)	-21.203** (7.187)	10.986** (4.334)
Alternancia * Descentralización	24.454** (9.141)		26.179** (8.539)	
Participación electoral	-16.444 (17.45)	28.831* (13.026)	28.42* (13.022)	23.001* (9.83)
Participación electoral * Descentralización	-107.586*** (24.721)		-126.663*** (23.393)	
Años electorales	5.664** (2.589)	-11.169*** (2.102)	9.453*** (2.516)	-11.07*** (2.055)
Yuxtaposición política	15.089** (6.305)	0.979 (4.904)	22.229*** (5.828)	-1.77 (4.611)
PRI	19.451* (9.157)	3.546 (7.135)	24.282** (8.201)	2.488 (6.528)
PAN	24.948** (9.849)	0.402 (7.655)	23.498** (8.389)	3.699 (6.713)
Constante	84.724 (106.673)	148.412 (102.476)	-79.652** (33.731)	12.745 (29.282)
Número de grupos	1954	1954	1953	1953
Número máximo de observaciones por grupo	11	11	12	12
N total	20836	20836	22778	22778
R ² global	0.433	0.871	0.536	0.896

***p<.001 **p<.01 *p<.05 Nota: Los errores estándar están entre paréntesis. Todos los modelos incluyen 11 variables dicotómicas para cada año, excepto para 1990. Únicamente los modelos de efectos aleatorios incluyen variables dicotómicas para cada estado (excluyendo Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan. En todos los casos se asume que el error estocástico es autorregresivo de primer orden.

solo recursos no condicionados por parte de la Federación (tal y como es el caso de las participaciones federales), los gobiernos municipales desatenderían el gasto en proyectos de infraestructura social básica.

En otras palabras, parece existir una inclinación entre los ayuntamientos de México a dar prioridad al gasto corriente por encima de la inversión en obra pública. Algo parecido ocurre en el caso de los ingresos generados por la recaudación local (que también están libres de restricciones para su ejercicio), pues por cada peso recaudado los gobiernos municipales destinan no menos de 46 centavos para financiar su gasto corriente y alrededor de 35 centavos para obra pública.¹⁸

Por su parte, la deuda municipal se orienta principalmente a financiar el gasto en obra pública: 57 centavos de cada peso adicional obtenido por esta vía se destina a este fin, y solo 20 centavos al gasto corriente. Lo anterior obedece a que este endeudamiento, por lo general, está condicionado a proyectos de inversión, lo cual confirma la idea de que las administraciones locales no tienden a favorecer la obra pública, a menos de que existan mecanismos institucionales que los comprometan a hacerlo.

Finalmente, como era de esperarse, la influencia del FISM sobre el gasto en obra pública es muy fuerte, pero eso es obvio dado que dicho fondo está etiquetado.¹⁹ En suma, el análisis de las fuentes de ingreso sobre el

18. El resto se destina a otros rubros menores de gasto, como los subsidios a las personas y el servicio de la deuda municipal.

19. Si bien el coeficiente del FISM que se reporta en el cuadro 5 indica que solo 44 centavos de ese recurso se destinan a obra pública, es importante hacer hincapié en el hecho de que el coeficiente está subestimado, debido a que este fondo no existía antes de 1998. Si el análisis de regresión se realiza nada más durante los años en los que el FISM estuvo en operación (es decir, desde 1998 hasta 2001), su coeficiente se eleva hasta 0.7, lo cual implica que cada 70 centavos de cada peso obtenido vía el FISM se destina a obra pública. De cualquier forma, es extraño que exista un remanente de 30 centavos que no se destinan a obra pública, pese a que este fondo está estrictamente condicionado a gastarse en ese rubro. Si bien eso se puede deber a errores o inconsistencias en la clasificación contable que los municipios usan para reportar sus cifras de gasto, también es posible que la supervisión del FISM por parte de los organismos de control no sea suficientemente eficaz en prevenir que el fondo se utilice en rubros no autorizados.

gasto revela una marcada preferencia de los gobiernos municipales a favor del gasto corriente, en detrimento de la inversión en obra pública, hecho que demuestra la necesidad de que las transferencias intergubernamentales estén condicionadas a ejercerse en áreas sociales que de otra forma quedarían desatendidas de manera considerable.

Esperar que las administraciones locales asuman por sí la responsabilidad de promover el desarrollo social de sus comunidades parece poco realista. No sólo los ayuntamientos carecen de los recursos necesarios para promover los ambiciosos objetivos del desarrollo social sino que cuando disponen de recursos adicionales, prefieren dedicarlos a engrosar sus aparatos burocráticos en lugar de destinarlos a proyectos de infraestructura presumiblemente más prioritarios desde el punto de vista de sus gobernados.

La siguiente interrogante es si existen diferencias importantes en los patrones de gasto derivados de las condiciones socioeconómicas de los municipios. Los resultados demuestran con claridad que ello ocurre, ya que el índice de marginación social tiene una relación totalmente opuesta con cada uno de los rubros analizados: el gasto corriente está inversamente relacionado con este índice, mientras que la inversión en obra pública está relacionada directamente.

La explicación obedece tal vez al cambio de las prioridades de los gobiernos originado por la modernidad socioeconómica. Los municipios más ricos, al haber satisfecho sus necesidades más básicas de infraestructura social, tienden a invertir sus recursos en ampliar el aparato administrativo para enfrentar los complejos problemas de política pública que caracterizan al medio urbano, en tanto que los más pobres, precisamente por sus condiciones de atraso social y económico, requieren hacer inversiones mucho más fuertes en obras de infraestructura básica (agua potable, drenaje, electrificación, caminos rurales), y no tanto para modernizar sus burocracias públicas, ya que estas operan en entornos menos complejos que las ciudades más grandes.

Una vez analizada la influencia de los ingresos públicos y de las condiciones de modernidad socioeconómica sobre el gasto municipal, la siguiente interrogante es si los factores político–institucionales juegan un papel relevante para explicar las decisiones de asignación del gasto.

De nuevo, los resultados revelan patrones muy diferenciados en el efecto de las variables electorales. En primer lugar, los datos demuestran con claridad que la competencia electoral, la alternancia partidista y las tasas de participación ciudadana en elecciones municipales tienden a elevar de forma importante el gasto corriente de los gobiernos, pese a que el coeficiente del índice de competencia resulta estadísticamente significativo sólo en el modelo de efectos aleatorios.

En conjunto, el efecto de esas tres variables sugiere que el proceso de democratización electoral ha estimulado el crecimiento de la burocracia municipal en México, lo que podría ser un síntoma de que la democratización electoral ha estimulado la tendencia de los gobernantes electos a utilizar la nómina gubernamental para retribuir el apoyo de sus activistas políticos con empleos en la burocracia local, tal y como se sugirió en el capítulo anterior.

Las consecuencias de la competencia electoral y de la alternancia partidista sobre la inversión en obra pública difieren dependiendo del periodo analizado: antes de la implementación del FISM en 1998 y después de ella. Esto se puede corroborar al comparar el coeficiente estimado del índice de competencia electoral (reportado en el séptimo renglón del cuadro 5) con el coeficiente de la interacción de dicho índice con la variable “descentralización” (registrado en el octavo renglón de ese mismo cuadro).

El primero muestra que antes de la creación del FISM, la competitividad de las elecciones municipales reducía el gasto en obra pública, hecho que contraviene a todas luces la hipótesis de que la competencia electoral favorece la provisión de bienes públicos. Sin embargo, para todos los años en que el FISM ya estaba en operación, el efecto de la competitividad electoral sobre este gasto se revierte del todo: el octavo renglón del cuadro 5

muestra que la competencia electoral comenzó a servir de estímulo para la inversión en obra pública.

De igual manera, el mismo giro ocurre en el caso de la alternancia partidista, que se aprecia con claridad al comparar el coeficiente de la alternancia con el de la interacción entre esta y la variable “descentralización”: antes del inicio del FISM, la alternancia reducía el gasto en obra pública, pero con la implementación del fondo la obra pública comenzó a estimular esa inversión. Este resultado tiene implicaciones interesantes, ya que sugiere que la apertura político–electoral de los gobiernos municipales en México es favorable para el gasto en bienes y servicios solo cuando estos disponen de los recursos necesarios para tal fin. En otras palabras, el efecto parecería confirmar que existe una interacción virtuosa entre la competencia electoral (o la alternancia partidista) y la descentralización de fondos hacia los municipios.

Por su parte, la tasa de participación de los ciudadanos en comicios municipales solo aparece como una influencia favorable para el crecimiento del gasto administrativo, pero no así para la inversión en obra pública. De hecho, a partir de la creación del FISM, esta tasa ha actuado como un desestímulo a este tipo de gasto. Las razones de este resultado al parecer carecen de un sustento teórico claro, por lo que es necesario investigar con mayor profundidad esta relación en estudios futuros.

Sin embargo, la evidencia empírica confirma el resto de las hipótesis políticas planteadas antes. Una, en años electorales los gobiernos municipales tienden a sustituir su gasto corriente por inversión en obra pública: el primero se reduce 11 pesos por habitante en promedio, mientras que la segunda aumenta 9.50 pesos por persona. Puesto que los años electorales representan la mejor ocasión para que los gobernantes hagan más visibles sus acciones hacia la ciudadanía, es evidente que estos elegirán ejercer los recursos disponibles en obras públicas que las personas pueden percibir con toda claridad.

Otro resultado que apunta en el mismo sentido es el relativo a la influencia de los gobiernos yuxtapuestos dentro del terreno político. En aquellos municipios donde el alcalde proviene de un partido diferente al del gobernador del estado, el gasto por habitante en obra pública es mayor (entre 15 y 22 pesos per cápita) que en sus pares donde esta diferencia partidista no ocurre.

Pero la yuxtaposición política no tiene consecuencia alguna sobre el gasto corriente. Este resultado de nuevo corrobora la importancia política de la inversión en obra pública, ya que esta brinda a los presidentes municipales de oposición la oportunidad de distinguirse, ante sus electores, de las acciones del titular del Ejecutivo estatal. Es decir, la yuxtaposición partidista actúa como un factor que promueve la autonomía política de los gobiernos locales, tal y como ya lo han señalado algunos estudios recientes sobre el federalismo en México (Flamand, 2004).

Por último, vale la pena mencionar que la filiación partidista de los alcaldes no es una variable que en sí misma influya sobre las decisiones de gasto, tal y como se puede constatar al comparar el efecto de las variables PRI y Partido Acción Nacional (PAN): si bien estos dos partidos parecen ejercer más gasto corriente que el resto de sus contrapartes que han gobernado el nivel municipal (incluyendo al Partido de la Revolución Democrática, PRD), su inversión en obra pública no es mayor que sus contrincantes.²⁰

¿Es la descentralización perjudicial para el esfuerzo recaudatorio municipal?

La recaudación de ingresos tributarios de fuentes propias constituye otra importante dimensión del desempeño fiscal de los gobiernos municipales.

20. La evidencia tampoco permite saber con certeza si el PAN supera al PRI en la inversión en obra pública, pues los resultados difieren entre el modelo de efectos fijos y el de efectos aleatorios.

Así como ocurre en el caso de los servicios básicos, el cobro de impuestos locales es una obligación de este nivel de gobierno desde la reforma al artículo 115 constitucional, en 1983. Sin embargo, pese a dicha obligación, no todos los ayuntamientos aplican su autoridad tributaria con la misma eficacia.

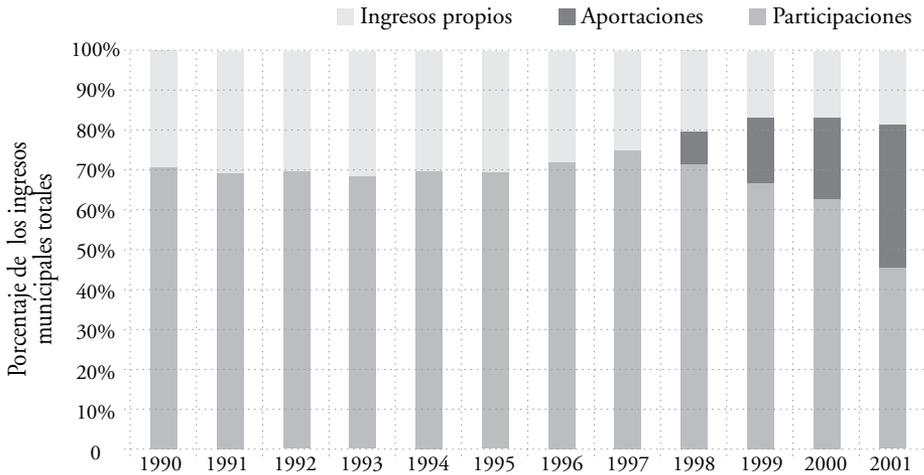
Evidentemente, las variaciones en la recaudación local dependen mucho de las condiciones económicas municipales, pero también del esfuerzo fiscal de sus gobiernos. Existe una percepción de que las autoridades se rehúsan a gravar a los contribuyentes de sus comunidades por temor a incurrir en altos costos políticos. Además, el hecho de que los municipios dependan tanto de los recursos federales ocasiona que los gobernantes prefieran financiar sus acciones con cargo a esos fondos, en lugar de aumentar su recaudación propia (hipótesis que se conoce bajo el nombre de “sustitución fiscal”).

El alto grado de dependencia financiera que caracteriza a los ayuntamientos del país se muestra en la gráfica 6. Hasta antes de 1998 las participaciones federales representaban alrededor de 70% de los ingresos municipales, mientras que el resto provenía de impuestos locales, derechos, productos, aprovechamientos, deuda y otros recursos propios. Al crearse las aportaciones federales (es decir, el FISM y el FAFM), su contribución a los ingresos de las administraciones locales aumentó de forma acelerada para ubicarse en más de 36% en promedio, a partir de 2001.

Lógicamente, la proporción de ingresos municipales obtenidos de fuentes locales cayó de manera drástica. Por desgracia, este comportamiento no favorece el desarrollo de la capacidad recaudatoria de estos gobiernos a largo plazo, ya que preserva su alto grado de dependencia fiscal. Para los fines de este análisis, se considera que el aumento de la recaudación de ingresos locales constituye una mejoría en el desempeño fiscal de los ayuntamientos, sobre todo porque ello les permite ampliar su autonomía financiera.

Gráfica 6.

Estructura de los ingresos públicos municipales en México (1990–2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989–2001 (disponible en el SIMBAD, en www.inegi.gob.mx).

La estrategia metodológica para analizar el desempeño recaudatorio se divide en dos partes. La primera consiste en estimar los efectos de la competencia electoral, la participación ciudadana en comicios municipales y la descentralización de fondos federales para infraestructura social sobre la recaudación proveniente del cobro del impuesto predial y de los derechos por la prestación de servicios públicos locales.

Ambos cobros constituyen en promedio 65% de los ingresos municipales generados de fuentes propias (es decir, excluyendo los recursos transferidos por el gobierno federal). De ser cierto el señalamiento de que los gobernantes locales no ejercen su autoridad tributaria por evitar incurrir en un elevado costo político, entonces es razonable esperar que las autoridades se muestren en particular renuentes a gravar a los contribuyentes de sus comunidades cuando existe un alto riesgo de pérdida del poder en las urnas, sobre todo en los años en que se celebran elecciones. Dicho de otro modo, se debería anticipar una relación inversa entre la

competencia electoral y la recaudación, así como entre esta última y los años electorales.

Además, la proposición que sostiene que la descentralización de fondos federales realizada en 1998 es responsable de la reducción del esfuerzo recaudatorio municipal, implica que este análisis debería mostrar alguno de los siguientes dos resultados (o incluso ambos):

- Que para todos los años en que el FISM y el FAFM han estado en operación, la recaudación municipal fue menor que en periodos anteriores, aun después de considerar la influencia de factores macroeconómicos que también pudieron haber afectado de forma negativa este ejercicio.
- Que aquellos municipios que recibieron mayores cantidades del FISM y del FAFM (en términos per cápita) recaudaron menos ingresos locales en comparación con otros que recibieron montos menores, aun después de tomar en consideración las condiciones de pobreza y marginación entre divisiones territoriales, ya que este es un criterio que determina la distribución espacial del FISM.

La segunda parte de la estrategia metodológica evalúa el efecto combinado de la descentralización del FISM y el entorno político–electoral. En específico, considera si los supuestos efectos negativos de la descentralización se agravan todavía más cuando el partido gobernante enfrenta una amenaza real de pérdida del poder en las urnas. De ocurrir lo anterior, entonces se tendrían que observar dos resultados posibles (o ambos):

- Que el efecto negativo del periodo de operación del FISM sobre la recaudación municipal se ve exacerbado cuando la competencia electoral es más intensa.
- Que los municipios que reciben mayores cantidades del FISM recaudan todavía menos cuando la competencia electoral es más fuerte.

Una de las principales dificultades que entraña el análisis del esfuerzo recaudatorio es la ausencia de información anual sobre la intensidad de la actividad económica en los municipios, ya que esta es una variable crucial para explicar la capacidad de generación de ingresos propios por parte de las autoridades locales.²¹ Una variable sustituta para calcular este concepto es el nivel de pobreza municipal, medida como la proporción de trabajadores que ganan menos de un salario mínimo oficial. El análisis se realiza tomando la variable como indicador aproximado de la actividad económica de cada ayuntamiento.²²

Finalmente, es necesario señalar que una de las estrategias analíticas discutida antes implicó dividir la muestra en dos partes: una, que incluye solo a los municipios donde el índice de competencia electoral en alguna elección en particular alcanzó un nivel de por lo menos 80 puntos (estos constituyen los casos altamente competitivos en términos electorales), y otra, que incluye a las divisiones territoriales donde el mismo índice fue de menor puntaje en alguna elección realizada durante el periodo analizado (1990–2001).²³ Lo anterior permite estudiar con más claridad el efecto combinado de la descentralización del FISM y el entorno electoral sobre la recaudación local.

En síntesis, las variables explicativas del modelo de recaudación municipal son:

21. Los datos del producto interno bruto (PIB) a nivel subnacional existen solo para los estados desde 1995, pero faltan para los municipios.
22. Puesto que dicho indicador solo está disponible para los años 1990 y 2000, es imposible adoptar un modelo de efectos fijos para realizar la estimación. Por tanto, el análisis se realizó mediante un modelo panel de efectos aleatorios, que incluye 30 variables dicotómicas para identificar a todos los estados de la república (excepto uno) y de esa forma tratar de controlar parte del efecto no observable de las variables explicativas (Wooldridge, 2002: 288).
23. Nótese que existe la posibilidad de que un mismo municipio quede incluido en ambas muestras si, por ejemplo, este experimentó bajos niveles de competencia electoral en los primeros años de la década analizada, pero luego su entorno electoral se volvió altamente competitivo.

- La “descentralización”, que toma valores iguales a 1 desde 1998 hasta 2001, y 0 para todos los años restantes.
- El monto de recursos por habitante (en pesos constantes de 2001) que cada municipio recibió por vía del FISM.
- La cantidad de dinero por habitante (a pesos constantes de 2001) que cada municipio recibió por concepto de participaciones federales (ramo 28).
- El índice de competencia electoral.
- Una variable dicotómica para identificar a los municipios yuxtapuestos en el ámbito político.
- La tasa de participación electoral.
- Una variable dicotómica para identificar los años electorales.
- La tasa de alfabetismo.
- El nivel de pobreza municipal.

Los cuadros 6 y 7 reportan los resultados del análisis. En correspondencia con la hipótesis de la sustitución fiscal, estos datos muestran que la recaudación proveniente del impuesto predial se redujo a partir de la descentralización iniciada en 1998. Sin embargo, hay que admitir que el daño sobre la recaudación del impuesto predial no ha sido tan dramático como se podría suponer, ya que el coeficiente de la variable “descentralización” revela una caída promedio de dichos ingresos equivalente a 8.90 pesos por habitante.

Incluso, los resultados indican que el periodo de descentralización de fondos federales hacia los ayuntamientos no afectó de manera negativa la recaudación por derechos municipales, antes al contrario, la evidencia sugiere que dicha recaudación aumentó, en promedio, seis pesos por habitante durante los años de operación del ramo 33.

No obstante, vale la pena preguntarse si la “intensidad” de la descentralización redujo el desempeño recaudatorio de los municipios, es decir, si aquellos que recibieron más recursos del FISM por habitante disminuyeron su recaudación respecto a aquellos que recibieron menos recursos.

Cuadro 6.
Resultados del análisis de regresión de efectos fijos y aleatorios
para el gasto administrativo y en obra pública (1990–2001)

Variables dependientes Variables independientes	Impuestos locales por habitante	Derechos municipales por habitante
Constante	-31.882 (30.809)	22.798 (13.991)
Participaciones federales	0.035*** (0.002)	0.041*** (0.001)
Descentralización	-8.868** (4.101)	6.069*** (1.907)
FISM (recursos etiquetados)	-0.014** (0.007)	-0.026*** (0.004)
FAFM (recursos etiquetados)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
Competencia electoral	0.061** (0.031)	0.048*** (0.014)
Participación electoral	-12.559** (5.395)	-10.209*** (2.511)
Yuxtaposición política	5.894* (3.386)	3.86** (1.581)
Años electorales	1.273 (0.88)	-0.311 (0.422)
Alfabetismo	78.56*** (21.603)	34.922*** (9.836)
Pobreza	-47.426*** (11.037)	-33.728*** (5.024)
Número de grupos	1954	1954
Número máximo de observaciones por grupo	12	12
N total	22785	22785
R ² global	0.195	0.183

***p<.001 **p<.01 *p<.05

Nota: Los errores estándar están entre paréntesis. Todos los modelos incluyen 11 variables dicotómicas para cada año, excepto para 1990. Se incluyen 30 variables dicotómicas para cada estado (excluyendo Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan. En todos los casos se asume que el error estocástico es autorregresivo de primer orden.

Cuadro 7.
Resultados del análisis de regresión de efectos aleatorios
para el gasto administrativo y en obra pública (1990–2001)

	Recaudación de impuestos municipales por habitante		Recaudación de derechos municipales por habitante	
	Alta competencia electoral	Baja competencia electoral	Alta competencia electoral	Baja competencia electoral
Descentralización	-20.336** (7.623)	-11.913** (4.034)	5.616 (3.436)	-0.76 (1.858)
FISM (recursos etiquetados)	-0.03* (0.013)	-0.005 (0.008)	-0.033*** (0.006)	-0.017*** (0.004)
FAFM (recursos etiquetados)	0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
Participaciones federales (recursos no etiquetados)	0.031*** (0.003)	0.032*** (0.002)	0.071*** (0.002)	0.02*** (0.001)
Yuxtaposición política	12.191** (4.754)	5.797 (7.935)	4.155 (2.168)	10.318** (3.636)
Participación electoral	-49.472*** (12.797)	-13.06* (5.639)	-64.491*** (6.144)	-7.575*** (2.584)
Años electorales	-2.308 (1.734)	2.484* (1.056)	-2.357*** (0.757)	-0.097 (0.462)
Alfabetismo	100.294** (35.303)	79.13*** (21.803)	47.647** (18.011)	33.165*** (9.656)
Pobreza	-46.521* (18.463)	-57.747*** (11.104)	-45.441*** (9.417)	-34.984*** (4.897)
Constante	-22.565 (44.135)	-19.118 (31.021)	42.755 (22.781)	18.111 (13.415)
Número de grupos	1628	1799	1628	1799
Número máximo de observaciones por grupo	12	12	12	12
N total	9602	13183	9602	13188
R ² global	0.196	0.215	0.219	0.207

***p<.001 **p<.01 *p<.05

Nota: Errores estándar entre paréntesis. Todos los modelos incluyen 11 variables dicotómicas para cada año, excepto para 1990. Se incluyen 30 variables dicotómicas para cada estado (excluyendo Aguascalientes), pero sus coeficientes no se reportan. En todos los casos se asume que el error estocástico es autorregresivo de primer orden.

La evidencia sugiere que ello ocurrió pero, de nuevo, el efecto no es tan drástico: por cada peso adicional transferido del FISM, los municipios redujeron su recaudación del impuesto predial en un centavo (y en dos centavos en el caso de la recaudación por derechos municipales).

¿Qué efecto tuvo el incremento de la competencia electoral sobre el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales? Contrariamente al supuesto de que la recaudación local conlleva un costo político importante, la evidencia muestra que el riesgo de pérdida del poder en las urnas, lejos de disminuir el cobro de los impuestos, de hecho parece aumentarlo. El valor del coeficiente del índice de competencia electoral implica que los municipios con niveles muy altos de competitividad electoral recaudaron seis pesos más, en promedio, que sus pares con muy bajos niveles de competencia.²⁴

Algo similar ocurre con la yuxtaposición política, ya que los datos revelan que tiene un efecto positivo sobre la recaudación local. Este resultado coincide con la proposición hecha antes en el sentido de que las diferencias partidistas entre alcaldes y gobernadores son un ingrediente favorable al desarrollo de la autonomía fiscal municipal. También concuerda con quienes arguyen que “los políticos electos bajo condiciones de competencia electoral tienen incentivos para acrecentar su influencia a ámbitos más amplios de política pública, a fin de satisfacer las demandas de su electorado” (Beer, 2004: 181).

En síntesis, los aumentos en la recaudación de ingresos propios se traducen necesariamente en una mayor autonomía fiscal para los gobiernos municipales. Esta búsqueda de autonomía es propia de administraciones que emergen de procesos electorales competitivos, debido a que estos obligan a que los políticos locales traten de responder a las demandas de su electorado y de diferenciarse de otros niveles de gobierno encabezados por representantes de otros partidos.

24. Respecto a la recaudación por derechos municipales, la diferencia entre estos dos casos extremos es de cinco pesos per cápita aproximadamente.

Es notable el hecho de que la tasa de participación electoral resulte adversa a la recaudación municipal, tal y como se muestra en el cuadro 6. Este resultado de nuevo pone en tela de juicio la idea de que las sociedades más participativas son más propicias para el buen desempeño de los gobiernos. Además, coincide con el hallazgo discutido en el capítulo anterior, que mostraba una relación inversa de manera significativa entre la participación electoral y los indicadores de capacidad institucional de las administraciones municipales.

Esto sugiere que la movilización político-partidista en México es contraria a la construcción de capacidades gubernativas a largo plazo, tal y como lo es el mejoramiento de la recaudación de impuestos locales. Como ya se discutió en la parte final del capítulo anterior, una sociedad muy movilizada por los partidos no necesariamente está más dispuesta a invertir en capacidades institucionales que implican un alto costo a corto plazo, ya sea porque esto va en contra de los intereses inmediatos de los activistas electorales o solo porque las personas no perciben un beneficio claro por contribuir al fortalecimiento de la hacienda pública local. Evidentemente, esta interpretación se requiere sustentar en una investigación más exhaustiva sobre el complejo fenómeno de la participación ciudadana y sus efectos sobre la calidad gubernativa.

Otro resultado interesante es que la recaudación no decrece en años electorales, lo que se podría interpretar como evidencia en contra de las teorías del ciclo político económico. Es decir, la evidencia empírica revela que los años electorales producen un efecto solo por el lado del gasto municipal, pero no por la vía de los impuestos: las elecciones estimulan la inversión en obra pública, reducen el gasto corriente y afectan poco la recaudación.

En sintonía con todos los análisis presentados en este trabajo, el alfabetismo aparece como un elemento esencial para el desempeño recaudatorio: por cada punto porcentual adicional en esta tasa, la recaudación del impuesto predial aumenta 78.50 pesos por habitante en promedio,

y 35 pesos en el caso de los derechos municipales. Si bien, no se puede descartar la posibilidad de que el alfabetismo refleje de manera indirecta el efecto de otras variables, por ejemplo, las condiciones económicas de los municipios, el modelo de alguna manera ya las toma en cuenta al incluir el nivel de pobreza de cada división territorial como variable de control.

Aun así, el efecto del alfabetismo sobre la recaudación se mantiene, hecho que constituye una evidencia más de la importancia de la educación como factor que favorece la calidad gubernativa. De igual forma, tal y como se anticipaba, el aumento en las tasas de pobreza municipal influyen de forma negativa sobre la recaudación local alrededor de 47 pesos per cápita, en el caso del impuesto predial, y de 33 pesos per cápita, en el caso de los derechos municipales.

La última pregunta que queda por discutir es si los efectos de la descentralización sobre la recaudación local se acentúan en condiciones de alta competencia electoral. Los resultados que se reportan en el cuadro 7 parecen apoyar dicha hipótesis. Si se compara la magnitud del efecto de las variables de interés sobre la recaudación entre las dos muestras de municipios, es posible observar con claridad que los ayuntamientos altamente competitivos en términos electorales muestran un desempeño recaudatorio inferior al del segundo grupo.

Por ejemplo, los años de la descentralización produjeron una caída de la recaudación del impuesto predial equivalente a 20 pesos por habitante en el caso de los municipios más competitivos en el terreno electoral, mientras que el efecto de la descentralización en los ayuntamientos con baja competitividad electoral fue solo de 12 pesos por habitante en promedio. Lo anterior, sin embargo, no ocurre en el caso de la recaudación por derechos.

Otro ejemplo es que el efecto del FISM sobre cada peso recaudado es más adverso para los municipios competidos en materia electoral que para los menos peleados. La yuxtaposición política sobre la recaudación parece

ser inmune a las condiciones de la competencia electoral. De hecho, por lo menos en el caso del impuesto predial, el estímulo recaudatorio creado por la yuxtaposición parece fortalecerse cuando esta va acompañada por altos índices de competencia electoral, lo cual confirma la interpretación de que la autonomía fiscal municipal aumenta cuando la competencia electoral se intensifica y cuando hay diferencias en la filiación partidista de alcaldes y gobernadores.

Es interesante observar que los años electorales, que parecían no tener consecuencias significativas sobre la recaudación en el primer análisis, ahora revelan su influencia al interactuar con la competitividad de las elecciones: los municipios con altos niveles de competencia entre partidos reducen su recaudación por derechos en aquellos años cuando se celebran comicios municipales. Lo mismo sucede con la tasa de participación electoral, ya que su efecto adverso sobre la recaudación local se vuelve todavía más agudo bajo condiciones de alta competencia electoral.

Descentralización, competencia electoral y desempeño fiscal

Este capítulo ha mostrado que las transformaciones del entorno electoral mexicano en el nivel municipal afectan las decisiones de gasto y recaudación de los gobiernos, pero que sus efectos dependen en gran medida del contexto institucional bajo el que se desarrolla la política pública local.

Uno de los factores institucionales que parecen tener consecuencias importantes sobre el comportamiento fiscal de los ayuntamientos es la descentralización de fondos intergubernamentales, sobre todo al interactuar con variables de tipo político-electoral. Por ejemplo, antes de la implementación del FISM, en 1998, la competencia electoral y la alternancia partidista en nada favorecían la inversión en obra pública, hecho que contradice muchas de las predicciones usuales de las teorías electorales de la rendición de cuentas.

Sin embargo, al comenzar a operar este fondo, las consecuencias de dichas variables políticas se revirtieron de forma drástica, favoreciendo el desarrollo de obras públicas municipales. La implicación más relevante de este resultado es que la competitividad de las elecciones no es un factor que por sí mismo influya en el desempeño gubernativo, a menos que vaya acompañada de incentivos adicionales, como por ejemplo la posibilidad de que el gobierno local tenga un papel más activo en decidir el destino de los recursos.

En otras palabras, los políticos locales pueden aprovechar mejor las ventajas de un ambiente electoral competitivo cuando su capacidad de incidir en la toma de decisiones se amplía. Tal afirmación no implica necesariamente que estos gobiernos deban tener autonomía plena en el manejo de los recursos públicos, pues el análisis también muestra que los ayuntamientos tienen una marcada preferencia por agrandar el aparato burocrático ante la disponibilidad de fondos no condicionados.

Esto de alguna manera justifica la existencia de etiquetas de gasto para las transferencias de la Federación hacia los municipios, sobre todo tomando en consideración las enormes necesidades de infraestructura social básica que caracterizan al país. Por supuesto, la imposición de restricciones demasiado rígidas por parte de otros órdenes de gobierno podría socavar las ventajas en eficiencia de un esquema de provisión descentralizada. No obstante, esto se podría resolver, por ejemplo, implementando mecanismos que flexibilicen de forma gradual las etiquetas en función del desempeño que los ayuntamientos tengan en el ejercicio de los recursos, incluyendo la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Otra conclusión importante es que el gasto en obra pública es muy político: no solo este aumenta durante los años electorales sino también permite a los gobernantes locales adjudicarse el crédito político de sus acciones ante la ciudadanía, incluyendo la posibilidad de diferenciarse de otros órdenes de gobierno. La politización del gasto en obra pública

no se debe considerar como un atributo negativo, ya que proporciona un incentivo especial a las autoridades de invertir en áreas productivas del ámbito social. Desafortunadamente, los datos disponibles impiden saber con precisión si los proyectos financiados bajo la categoría de obra pública se orientan en realidad a desarrollar la infraestructura social más apremiante en los municipios del país o si constituyen solo obras con gran visibilidad para la ciudadanía pero con muy bajos impactos sociales.

En relación con el tema del desempeño recaudatorio municipal, el análisis proporciona evidencia a favor de la hipótesis de la sustitución fiscal, es decir, que la disponibilidad de fondos federales tiende a sustituir la aplicación de recursos propios, lo que debilita el desarrollo de capacidades fiscales autónomas entre los municipios. Este resultado, desfavorable en sí mismo, se exacerba en aquellas situaciones en las que las autoridades municipales enfrentan un alto riesgo de perder el poder en las urnas en elecciones consecutivas.

Si bien el efecto de la descentralización y la competencia electoral sobre la recaudación municipal no parece ser muy drástico, es importante considerarlo como un síntoma claro de que el diseño de la estrategia de descentralización hacia el nivel municipal es problemático. Esto es relevante si se considera que una de las posiciones dentro del debate actual en torno a la reforma al federalismo fiscal mexicano ha insistido en que los recursos transferidos hacia los ayuntamientos deben aumentar de forma significativa.

Sin embargo, la evidencia mostrada en este capítulo indica con claridad que la devolución de recursos a los gobiernos municipales debe ir acompañada de una definición precisa de responsabilidades de gasto y de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. En particular, el sistema de transferencias intergubernamentales necesita establecer incentivos que eviten que las administraciones locales acaben disminuyendo su esfuerzo recaudatorio.

Asimismo, este análisis deja todavía varios asuntos por elucidar. Uno de los más importantes es entender con mayor precisión las prácticas que predominan entre los gobernantes locales para formular sus decisiones de gasto. Si bien la política federal de descentralización establece la obligación de que los ayuntamientos incorporen la participación de la ciudadanía en la formación de la agenda de obra pública municipal, es posible que muchas administraciones cumplan con dicho requisito solo de manera superficial.

En otras palabras, es probable que los gobiernos municipales continúen ejerciendo prácticas tradicionales autoritarias en su definición del gasto público, por ejemplo, asignando los recursos en función de las lealtades político-partidistas, en lugar de hacerlo tomando en cuenta las condiciones de marginación social de la población. De ser este el caso, las consecuencias de la descentralización fiscal podrían ser contrarias al desarrollo social municipal. El siguiente capítulo aborda este asunto, enfocándose en algunos municipios representativos de uno de los estados más importantes del país: el Estado de México.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESEMPEÑO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO: UN ESTUDIO DE CASO

El proceso de descentralización de fondos hacia los municipios de México ha creado diversas preocupaciones en relación con la capacidad de los gobiernos locales de producir resultados óptimos en el ámbito social. En particular, se ha cuestionado la disposición y aptitud de priorizar los recursos públicos hacia las áreas con mayores niveles de pobreza.

Muchos de los problemas señalados en la literatura crítica sobre la descentralización fiscal parecen estar presentes en la gestión municipal del país, como la ausencia de mecanismos efectivos para la rendición de cuentas, los conflictos característicos en las relaciones intergubernamentales y la proclividad de los gobiernos locales de centralizar la toma de decisiones y utilizar criterios partidistas en la asignación de los fondos públicos.

En este capítulo se toma al Estado de México como caso de estudio con el fin de analizar la operación de los recursos descentralizados de

combate a la pobreza, en un entorno de competencia electoral y yuxtaposición política. Esta entidad proporciona ejemplos interesantes que ayudan a complementar varios de los hallazgos obtenidos en los estudios estadísticos anteriores, al tiempo que permiten dilucidar los mecanismos que caracterizan al proceso de elaboración de políticas públicas en el área de la infraestructura social municipal. El enfoque metodológico es de naturaleza cualitativa debido a su objetivo de generar una comprensión más detallada de las percepciones de los participantes clave del proceso de formulación de agendas de obra pública municipal, así como de contrastar esas percepciones con algunos de los hallazgos principales de los capítulos anteriores.

Varios motivos explican la selección del Estado de México como caso de estudio. Primero, porque las elecciones municipales en esa entidad adquirieron altos niveles de competitividad desde 1995, lo que generó numerosas experiencias de alternancia partidista y yuxtaposición política. Además, porque a pesar del aumento generalizado de la competencia interpartidista, todavía existen varios municipios que nunca han experimentado la alternancia entre partidos, situación que permite su comparación con otras divisiones territoriales donde la competencia electoral ya es una característica normal. Por último, porque el estado cuenta con varios municipios para los que el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) tiene una importancia notable, lo que ha aumentado de forma considerable el papel de los gobiernos locales en la asignación de este fondo.

La evidencia de este capítulo fue recabada utilizando entrevistas semiestructuradas y algunos grupos de enfoque. Las primeras tuvieron como informantes principales a algunos alcaldes y funcionarios pertenecientes a las áreas financieras y presupuestales del Poder Ejecutivo estatal y municipal.¹ Los grupos de enfoque incluyeron a líderes comunitarios

1. El apéndice C describe la relación de todas las personas entrevistadas.

que forman parte de los consejos de desarrollo, quienes participan en la formulación de prioridades de obra pública.² El estudio incluyó cuatro ayuntamientos del Estado de México: Toluca (capital del estado), Jilotepec, Soyaniquilpan y Villa del Carbón. En estos municipios se entrevistó a un total de 17 funcionarios (incluyendo a tres presidentes municipales). Para tener por los menos un caso proveniente de una entidad diferente, la investigación incluyó algunas entrevistas con funcionarios del ayuntamiento de Zapopan, Jalisco. Toda la información fue recabada entre junio y agosto de 2004.

El análisis se centra en los varios asuntos. El primero se refiere a las condiciones legales y extralegales que enfrentan los ayuntamientos del Estado de México en su manejo de los fondos federales trasferidos para desarrollar obras de infraestructura social. Este tema es particularmente importante debido a que los gobiernos estatales han adquirido un papel sustancial en la regulación y supervisión del uso de los recursos desde su creación en 1998.

El objetivo central de este trabajo fue analizar en qué medida los actores políticos y administrativos locales perciben que la operación de los fondos sociales se ve influida por los conflictos en la relación entre los gobiernos municipales y el estatal, principalmente cuando existen diferencias partidistas entre ambos órdenes de gobierno. El segundo asunto tiene que ver con el proceso mediante el que se formula e implementa la agenda de obra pública municipal. Se investiga en qué medida las administraciones locales incorporan a la ciudadanía en la formulación de la agenda y el grado de centralización de esta. Por último, se evalúa si la distribución de los fondos de infraestructura social entre las localidades de cada municipio (en México estas son unidades territoriales más pequeñas) responde al objetivo de favorecer a las comunidades más pobres, o si dicha distribución responde más a consideraciones de tipo político.

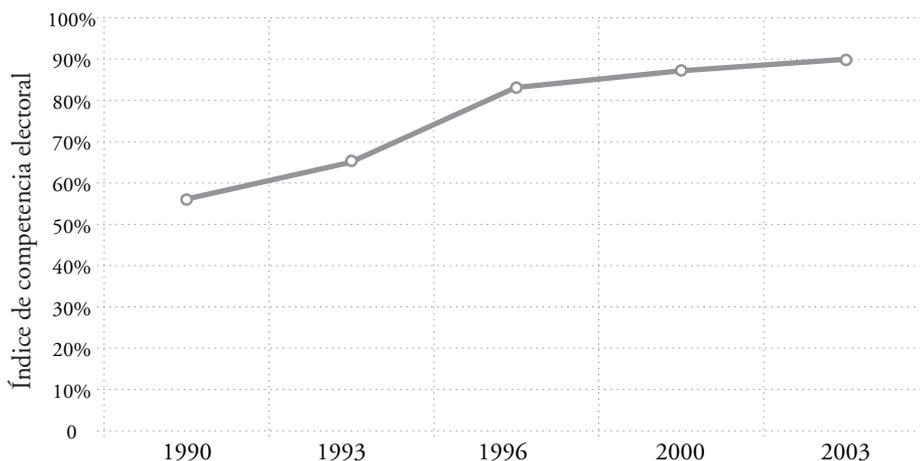
2. Se omiten los nombres de los integrantes del grupo de enfoque a solicitud de ellos.

Breve panorama del Estado de México

El Estado de México se ubica en el centro del país y colinda con las entidades de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos, Guerrero y Michoacán, así como el Distrito Federal. Con una población de más de 13'000,000 de habitantes, según el *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, abarca más del 13% de la población total de México, dato que lo ubica como la entidad más poblada del país. Después del Distrito Federal, el Estado de México también es el más rico, ya que contribuye con más del 10% del producto interno bruto (PIB) nacional, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Estas dos características implican que tiene una importancia política enorme, sobre todo para las elecciones nacionales. En 2002, tenía 124 municipios, ocho de los cuales concentraban 50% de su población. Otro hecho importante es que 28 de sus municipios hacen frontera con el área metropolitana del Distrito Federal.

En los últimos años, el Estado de México ha experimentado cambios notables en su entorno electoral, al incrementarse de manera significativa la competencia política, sobre todo en las elecciones municipales. La gráfica 7 muestra la evolución del índice de competencia electoral en esta entidad en las cinco elecciones municipales que han tenido lugar entre 1990 y 2003. El índice ha venido creciendo desde 1990, pero tuvo un aumento considerable en los comicios de 1996. Como se muestra en el cuadro 8, mientras que al inicio de la década el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba casi todos los gobiernos municipales del estado, para 2003 solo gobernaba 68 de los 124 municipios. Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) han ido adquiriendo mayor presencia en las diferentes divisiones territoriales de la entidad, principalmente en aquellas de gran tamaño que colindan con el Distrito Federal, por ejemplo, Naucalpan, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, lo que significa que en la actualidad estos dos partidos

Gráfica 7.
Evolución de la competencia electoral en los municipios del Estado de México (1990–2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de elecciones municipales del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC (www.cidac.org.mx) y del Instituto Electoral del Estado de México (www.ieem.org.mx).

Cuadro 8.
Distribución entre partidos de las presidencias municipales del Estado de México (1990–2003)

Periodo de gobierno municipal	PRI	PAN	PRD	Otros	Porcentaje de la población estatal gobernada por alcaldes del PRI
1990–1993	117	2	2	0	99
1993–1996	109	6	3	3	97
1996–2000	71	23	26	2	48
2000–2003	67	30	23	2	27
2003–2006	68	24	23	9	40

Nota: entre 1990 y 2003 los siguientes tres municipios fueron creados en el Estado de México: Valle de Chalco Solidaridad (1994), San José del Rincón (2002) y Luvianos (2002).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de elecciones municipales del CIDAC (www.cidac.org.mx) durante todos los años entre 1990 y 2000. Los datos de las elecciones de 2003 se obtuvieron del Instituto Electoral del Estado de México (www.ieem.org.mx).

gobiernan a la mayoría de los habitantes del Estado de México.³ A pesar del aumento generalizado de la competitividad electoral en esta entidad, el PRI mantiene el control sobre el gobierno estatal, hecho que evidentemente ha propiciado numerosas experiencias de yuxtaposición política.

Marco regulatorio de los fondos sociales municipales

Como ya se señaló antes, la descentralización de fondos federales para la infraestructura social municipal en 1998 otorgó a los gobiernos estatales una autoridad regulatoria muy importante. Por ejemplo, la *Ley de Coordinación Fiscal* dispone que los gobiernos estatales son responsables de establecer los procedimientos normativos para la operación del FISM por parte de los ayuntamientos. Además, también definen los estándares mínimos que los municipios deben cumplir para formular sus prioridades de infraestructura social, tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos. Los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales han adquirido, por lo menos de manera formal, la autoridad para supervisar el ejercicio de los fondos por parte de los gobiernos municipales.

Por supuesto, la operación real de la política de descentralización de fondos sociales no se apega de forma estricta a la ruta oficial, ya que siempre existen asimetrías de información entre los distintos niveles de gobierno; también, los actores que participan en el proceso enfrentan diferentes esquemas de incentivos y sus motivaciones políticas difieren de manera considerable.

En el caso del Estado de México, el instrumento normativo que regula el funcionamiento del FISM y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales

3. El hecho de que la proporción de personas que viven en municipios gobernados por el PRI haya aumentado en 2003, tal y como se muestra en el cuadro 8, obedece a que este partido recuperó el poder en Ecatepec, que concentra a más de 1'600,000 habitantes.

del Distrito Federal (FAFM) es el “Manual de operación”, obligatorio para todos los municipios de la entidad. Para el periodo 2003–2006, el manual fue diseñado por los funcionarios de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de México, en colaboración con los tesoreros de todos los ayuntamientos.

El procedimiento es el siguiente: en enero de cada año, el gobierno estatal debe publicar la distribución de los recursos de ambos fondos entre los municipios que integren la entidad. Para la distribución del FISM, el estado aplica la misma fórmula que sigue la Federación para distribuir los recursos entre las entidades, que da prioridad a las divisiones territoriales más pobres. Una vez que los ayuntamientos conocen sus respectivos “techos financieros” (es decir, el monto máximo de recursos del FISM que se pueden ejercer durante el año), deben iniciar un proceso de participación comunitaria para definir las prioridades de obra pública en sus poblaciones.⁴

Este proceso debe involucrar a los representantes de cada comunidad, quienes son electos de manera abierta en cada localidad del municipio. Los ayuntamientos tienen dos opciones para organizar la participación de sus habitantes en la formulación de la agenda de obra pública.

La primera consiste en establecer un Comité de Desarrollo Municipal (CODEMUN), que es una comisión deliberativa y decisoria integrada por todos los representantes de las comunidades, el alcalde y todos los miembros del cabildo (es decir, síndicos y regidores). El voto de cada uno de los integrantes del CODEMUN tiene exactamente el mismo peso, salvo en casos de empate, en los que el presidente municipal cuenta con voto de calidad. La segunda opción consiste en un Consejo de Participación Ciudadana (COPACI), que se integra solo con representantes comunitarios, pero sin la participación de funcionarios del ayuntamiento.

4. Cabe señalar que los recursos del FAFM no están sujetos a ese proceso de participación comunitaria, ya que solo dependen de la aprobación del cabildo.

En cualquiera de estas dos modalidades, el proceso de formulación de la agenda de obra pública comienza con la elaboración, por parte de las comunidades, de una lista de prioridades de infraestructura social que se somete a consideración del CODEMUN o del COPACI, según sea el caso en cada municipio.

Estos comités se encargan de elaborar la propuesta final, que se envía a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de México, a fin de que se verifique que cada proyecto sea consistente con la regulación del FISM. En esta etapa la etiquetación del fondo queda asegurada.

Tan pronto como las propuestas son aprobadas por esta instancia estatal, los municipios pueden dar inicio a la implementación de las iniciativas de infraestructura social en las comunidades, mismas que de nueva cuenta crean un nuevo comité especial para el seguimiento y supervisión de las obras.

La autoridad formal para realizar el escrutinio de los recursos del FISM y del FAFM se reparte entre diversas instituciones. La primera de esas instancias son los comités municipales de supervisión antes mencionados, aunque es necesario señalar que estos carecen de autoridad para sancionar desvíos o fallas en la aplicación de los recursos, pues solo las áreas de control interno de los ayuntamientos y del gobierno estatal tienen esa facultad.

Sin embargo, la institución fiscalizadora más importante es la Contaduría General de Glosa del Estado de México, órgano dependiente del Poder Legislativo estatal encargado de revisar cada año las finanzas de todos los ayuntamientos de la entidad. Además de todos estos organismos de supervisión, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) federal también está facultada para cumplir funciones de supervisión y evaluación de los fondos descentralizados, aunque la *Ley de Coordinación Fiscal* no define con claridad los mecanismos específicos para ejecutar esta tarea ni las sanciones aplicables a los municipios que incurran en incumplimientos.

De hecho, un funcionario de la Sedesol mencionó que ningún ayunta-

miento del país había sido auditado por la secretaría desde el inicio del ramo 33, en 1998, hasta 2003, cuando este estudio de campo fue realizado. Como se analiza más adelante, la supervisión del FISM y el FAFM es uno de los asuntos más problemáticos de la política descentralizadora, debido a la complejidad creada por la gran multiplicidad de instituciones que intervienen en la fiscalización de los fondos municipales, así como por la ausencia de mecanismos transparentes en el ejercicio de los recursos.

La perspectiva estatal del desempeño municipal

Debido a la importancia que las entidades han adquirido en la regulación de los fondos federales descentralizados a escala municipal, esta sección presenta la perspectiva de varios funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado de México con atribuciones en materia de planeación y finanzas. Se abordan tres asuntos medulares sobre el proceso de descentralización:

- La percepción del gobierno estatal sobre el desempeño que las administraciones municipales han mostrado después de la descentralización de los fondos federales, en particular, si esta ha creado incentivos contrarios al cumplimiento de los objetivos de la propia política descentralizadora.
- Su valoración respecto al proceso de formulación de la agenda de obra pública municipal, en especial, respecto a la participación de las comunidades y al uso de criterios políticos por parte de los alcaldes en sus decisiones de gasto.
- Las acciones concretas que el gobierno estatal ha realizado con el fin de mejorar las decisiones municipales de gasto público y recaudación. Es importante enfatizar que las opiniones de los actores entrevistados pueden tener sesgos importantes, sobre todo por provenir de sujetos ajenos a la competencia electoral para la obtención de sus cargos, por lo que no son responsables de manera directa ante los electores.

Hay un consenso muy amplio entre los funcionarios estatales entrevistados de que la descentralización de los fondos federales hacia los municipios ha creado incentivos perversos para su desempeño fiscal. El problema principal es que la disponibilidad de esos recursos ha reducido el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos, resultado que el análisis en el capítulo anterior confirma en cierta medida. Además, los informantes señalan que este desincentivo es particularmente grave en el caso del FAFM, que se puede utilizar en su totalidad para financiar el gasto corriente y la deuda pública local. A pesar de que este fondo establece algunas restricciones para su ejercicio, los municipios han encontrado formas para eludirlas. Por ejemplo, con el fin de disponer de recursos del FAFM para financiar actividades no autorizadas por ese fondo, algunos ayuntamientos simplemente clasifican los rubros en la categoría de deuda municipal.⁵

Debido a estos efectos adversos, el gobierno del Estado de México puso en marcha acciones orientadas a atenuarlos. Uno de los programas principales para lograr ese objetivo es el Convenio de Coordinación Hacendaria (CCH) iniciado en 2003, que establece un conjunto de metas de desempeño fiscal que los ayuntamientos deben cumplir como condición previa para recibir financiamiento estatal.⁶

Dos de los criterios más importantes dentro del esquema de incentivos del CCH son el aumento anual de la recaudación municipal proveniente de fuentes propias y la modernización de los sistemas de administración tributaria de los gobiernos locales. Los ayuntamientos que demuestren haber cumplido con dichas metas son elegibles de recibir financiamiento

5. A pesar de todo, la aseveración de que el FAFM ha sido en particular dañino sobre la recaudación municipal se debe matizar de manera considerable a la luz de los resultados del análisis reportado en el capítulo anterior, en el que se mostró que el fondo no tiene en general consecuencias significativas sobre el desempeño recaudatorio de los ayuntamientos.
6. Este convenio en nada afecta la distribución de fondos de la Federación, pues solo depende de la aplicación de leyes federales. Los gobiernos estatales están imposibilitados legalmente para alterar las reglas de asignación establecidas en la *Ley de Coordinación Fiscal*.

de la entidad, aunque el CCH no define el monto preciso del apoyo. De hecho, el incentivo no consiste en financiar de manera directa las iniciativas municipales sino más bien se trata de decisiones de inversión que las diversas dependencias estatales toman discrecionalmente de acuerdo con sus propias prioridades de gasto público.

Es decir, los términos del convenio no favorecen las prioridades de obra pública municipal sino las preferencias de los políticos y de la burocracia estatal en materia de inversión. Puesto que el CCH es uno de los temas centrales en la relación entre ambos nivel de gobierno del Estado de México, más adelante se abunda en torno a los problemas que se han generado a partir de su puesta en marcha.

Las críticas del gobierno estatal al desempeño municipal no se limitan solo al aspecto de la recaudación fiscal sino también a las decisiones de gasto de los ayuntamientos. Existe la percepción de que estos hacen un uso político de los recursos federales. Los funcionarios estatales además consideran que los alcaldes influyen demasiado en el proceso de formación de prioridades de obra pública local, que limitan la participación de las comunidades en este proceso y que la administración municipal carece de la capacidad técnica necesaria para manejar con eficacia los recursos federales descentralizados.

En opinión de los servidores públicos entrevistados, los presidentes municipales intervienen en la selección de los representantes comunitarios que integran los comités de desarrollo municipal (el CODEMUN y el COPACI), tratando de incluir a sus partidarios políticos, pese a que la ley establece que solo los ciudadanos pueden intervenir en el proceso. También existe la percepción de que los alcaldes tienden a imponer sus proyectos preferidos de obra pública, aunque estos no necesariamente sean del interés de los habitantes.

Por otra parte, se sugiere que los ayuntamientos no son transparentes en su información sobre el monto y destino de los recursos del FISM y el FAFM, hecho que les permite fortalecer su posición en la negociación con

las comunidades: al tener los ayuntamientos mayor información que la ciudadanía sobre el monto disponible de recursos, los funcionarios pueden alegar problemas de insuficiencia presupuestaria para excluir de la agenda aquellos proyectos que van en contra de sus intereses.

Otro hecho que, según algunos funcionarios estatales, confirma la centralización de las decisiones de inversión en obra pública es que la mayoría de las administraciones municipales del Estado de México han optado por la figura del CODEMUN como mecanismo para organizar la participación de las personas en la definición de prioridades. A diferencia del COPACI, en el que solo intervienen representantes de las comunidades, el CODEMUN da espacios de representación a los funcionarios del ayuntamiento, situación que da pie a que el gobierno local obstruya la participación de las personas en la priorización de obras. Esta afirmación se debe matizar, sobre todo porque minimiza el poder de influencia de las organizaciones comunitarias en el proceso de formulación de la agenda de obra pública municipal.

Finalmente, varios de los entrevistados consideran que los ayuntamientos carecen de la capacidad técnica necesaria para cumplir con los estándares que se requieren para la operación de los fondos federales, en especial, entre los municipios rurales, hecho que refuerza la propensión de los gobiernos locales de politizar el manejo de los recursos.

En síntesis, la percepción generalizada entre los funcionarios estatales es que los objetivos sociales de la descentralización de los recursos de la Federación se distorsionan en el momento de llegar a su fase de puesta en marcha en la escala municipal, ya que los ayuntamientos no cuentan con la capacidad institucional adecuada para asegurar un uso eficiente de los fondos sociales, así como a su marcada propensión a utilizar criterios políticos en sus decisiones de distribución. De ser ciertas esas suposiciones, entonces habría razones para suponer que la política de descentralización a este nivel de gobierno difícilmente podrá cumplir con sus objetivos de desarrollo social.

Cabe comentar en este punto sobre el papel que desempeñan los cabildos como contrapesos de las decisiones de los alcaldes. Las entrevistas con funcionarios estatales revelan un gran escepticismo sobre la capacidad de estos órganos colegiados para contrarrestar el poder de los presidentes municipales. Su posición se ve respaldada por el hecho de que la legislación electoral del Estado de México da al partido ganador un número desproporcionado de asientos en el cabildo. Es decir, la distribución de sindicaturas y regidurías no refleja la fuerza electoral real de los partidos contendientes en una elección municipal.

Solo para dar un ejemplo, en el caso del municipio de Soyaniquilpan, el PAN ganó la elección de 2003 con 33% de los votos (el PRI obtuvo 32%), pero obtuvo 80% de los asientos del cabildo, los cuales incluyeron al presidente municipal, un síndico y seis de los ocho regidores. Por tanto, el método de integración de estos órganos colegiados definida en la legislación asegura de forma invariable el control político de los alcaldes, quienes encuentran poca resistencia a sus iniciativas porque sus compañeros de partido carecen de incentivos para oponerse a estas.

En opinión de los entrevistados, los problemas de la descentralización del FISM y del FAFM son consecuencia de su propio diseño original, pues la *Ley de Coordinación Fiscal* no previó los efectos adversos que el nuevo sistema de transferencia de recursos ocasionaría en el desempeño de las administraciones municipales. Asimismo, afirman que el gobierno estatal ha tratado de mitigar esos problemas estableciendo restricciones adicionales a las impuestas por la Federación para el uso de los fondos, pero ha enfrentado gran oposición por parte de los ayuntamientos.

Por ejemplo, algunos funcionarios del Estado de México trataron de limitar la posibilidad de que los municipios pudieran financiar sus obligaciones de deuda pública mediante el FAFM, pero los gobiernos locales amenazaron con ejercer acción legal, argumentando que dicha iniciativa violentaba el principio de la “autonomía municipal”. El gobierno estatal consideró que sus posibilidades de ganar un litigio de esta naturaleza

eran muy reducidas, pues la legislación federal es mucho más favorable para los municipios.

Otro problema en el diseño de la descentralización de fondos federales es el retraso habitual en la entrega de los recursos a las divisiones territoriales. Los funcionarios estatales piensan que esta situación se debe a que la *Ley de Coordinación Fiscal* obliga al gobierno estatal a publicar su distribución de fondos entre los municipios a más tardar el 31 de enero de cada año, fecha en la que la Federación da a conocer su propia repartición de recursos a los estados de la república, lo que imposibilita que los gobiernos estatales puedan cumplir con su obligación. Como se discute más adelante, esta dificultad es de gran importancia desde la perspectiva de las administraciones municipales.

Uno de los asuntos más problemáticos de la descentralización es el de la fiscalización y evaluación de los fondos federales. Los funcionarios entrevistados afirman que este inconveniente también tiene su origen en la legislación federal, debido a que esta no define mecanismos estrictos para sancionar a los ayuntamientos que incumplen con su obligación de informar sobre su ejercicio de los recursos. Si bien la *Ley de Coordinación Fiscal* dispone que las entidades y los municipios deben informar a la Sedesol sobre su aplicación de los fondos descentralizados, en realidad son muy pocos los que en realidad lo hacen. La razón radica en la inexistencia de sanciones por incumplimiento, lo que supone a su vez el problema de baja rendición de cuentas hacia órdenes superiores de gobierno.

Pero también existen inconvenientes significativos de falta de transparencia en la información que se ofrece a la ciudadanía. Los pobladores del Estado de México tienen un acceso muy limitado a datos sobre gastos municipales. Solo los municipios grandes suelen publicar esa información en sus portales de la Internet, pero no así el resto de sus pares (mucho menos los rurales). Este problema además se presenta en la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México, que es la

máxima autoridad fiscalizadora del gasto municipal en esta entidad. Sin embargo, la Contaduría tampoco hace pública esta información.⁷

La perspectiva municipal de la descentralización

A continuación se presenta la perspectiva de los gobiernos municipales en relación con la operación de los fondos federales descentralizados. El objetivo es investigar la percepción de los actores locales sobre la influencia del gobierno estatal en la distribución, operación y supervisión de los recursos transferidos, haciendo un énfasis particular en las motivaciones políticas de la asignación de fondos municipales. Se analiza el proceso de formulación de la agenda de obra pública, tanto desde el punto de vista de los ayuntamientos como de otros actores externos al gobierno municipal, incluyendo a grupos de oposición.

Esta sección permite contrastar las posiciones de los funcionarios estatales descritas en el apartado anterior y derivar algunas proposiciones generales sobre el desempeño local en la implementación de los recursos sociales descentralizados.

Las principales herramientas de investigación aplicadas fueron entrevistas semiestructuradas con algunos participantes clave dentro del proceso de la hechura de políticas públicas municipales y varios grupos focales con líderes comunitarios. Muchos de los informantes fueron funcionarios de los ayuntamientos con responsabilidades en el área de planeación y finanzas, ya que estos desempeñan un papel esencial en el proceso de formulación e instrumentación de obras públicas. En ocasiones fue posible hablar con los alcaldes, aunque en este caso las entrevistas se enfocaron principalmente en sus trayectorias políticas, sus opiniones

7. El autor acudió a esa institución para requerir información sobre el ejercicio del FISM y del FAFM por parte de los ayuntamientos, pero la solicitud fue denegada. Algunas cifras se obtuvieron gracias a un alto funcionario de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de México.

sobre la competencia electoral, la reelección y sus relaciones políticas con las autoridades del gobierno estatal.

Este análisis se enfoca en cuatro municipios del Estado de México: Jilotepec de Molina Enríquez, San Francisco Soyaniquilpan, Villa del Carbón y Toluca, capital de la entidad. Se incluye una breve mención a la municipalidad de Zapopan, perteneciente al estado de Jalisco, a fin de contar con un referente adicional proveniente de un contexto institucional–estatal diferente.

El cuadro 9 sintetiza las características de los cinco casos incluidos en el estudio. Como se puede observar, hay diferencias marcadas entre los cinco municipios en cuanto a su tamaño poblacional, niveles de bienestar socioeconómico y estructura económica, hecho que los vuelve, en cierto grado, representativos de la realidad de otras divisiones territoriales del Estado de México. La municipalidad más poblada es Zapopan (con 1'000,000 de habitantes), seguida por Toluca, cuya población asciende a cerca de 700,000 pobladores.

Los problemas de política pública que estos dos municipios enfrentan son evidentemente muy distintos a los de sus pares más pequeños. Sus niveles de marginación socioeconómica son comparativamente menores a los del resto de las divisiones territoriales estudiadas, lo que implica que el monto por habitante que reciben de recursos del FISM es relativamente bajo.

Los otros tres municipios son más comparables entre sí, ya que sus tamaños poblacionales no difieren tanto, sus grados de marginación socioeconómica oscilan entre los niveles medio y alto, y una proporción significativa de su mano de obra se emplea en el sector agrícola.

En lo que se refiere a su entorno político, también existen diferencias entre estas divisiones territoriales. Jilotepec es el único caso donde el PRI seguía sin ser derrotado en las elecciones municipales y en donde dicho partido había triunfado con un margen de victoria muy amplio. En contraste, los otros cuatro municipios habían experimentado la alternancia

Cuadro 9.
Síntesis de las características de los casos de estudio

Municipio	Población (en miles)	Grado de marginación	Proporción de personas empleadas en la agricultura	Año en el que el PRI fue derrotado por primera vez	Distribución de votos en las elecciones 2000 y 2003			
					Año	PRI	PAN	PRD
Jilotepec de Molina Enríquez	68.3	Medio	24	Nunca	2000	53%	41%	4%
					2003	58%	37%	3%
Soyaniquilpan de Juárez	10	Medio	33	2003	2000	49%	47%	2%
					2003	44%	54%	0.06%
Toluca	667	Muy bajo	2	2000	2000	39%	46%	9%
					2003	39%	40%	13%
Villa del Carbón	38	Alto	33	1996	2000	40%	41%	3%
					2003	32%	33%	8%
Zapopan, Jalisco	1000	Muy bajo	2	1995	2000	35%	50%	8%
					2003	44%	43%	3%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. *Censo General de Población y Vivienda 2000*; Instituto Electoral del Estado de México (www.ieem.org.mx); Consejo Electoral del Estado de Jalisco (www.ceej.org.mx); Consejo Nacional de Población, CONAPO. *Índices de marginación a nivel municipal* (www.conapo.gob.mx).

del PRI al PAN por lo menos en una ocasión, y en todos ellos el margen de victoria electoral fue muy estrecho en las elecciones de 2000 y 2003.

La muestra incluye dos ayuntamientos gobernados por el PRI en el momento del estudio (Jilotepec y Zapopan) y tres por el PAN (Soyaniquilpan, Toluca y Villa del Carbón). Puesto que el PRI controlaba la gubernatura del Estado de México (como ha ocurrido en esa entidad a lo largo de su historia) y el PAN al gobierno de Jalisco, la muestra lógicamente incluye cuatro divisiones territoriales con yuxtaposición política, variable que en capítulos anteriores se ha demostrado que tiene una influencia significativa.

Jilotepec de Molina Enríquez

Este municipio está ubicado al norte del Estado de México. Según datos del Bando Municipal, se integra por 51 localidades, siendo la cabecera municipal la más poblada, con 10,500 habitantes. En 1990, 43% de la población económicamente activa se empleaba en el sector agrícola, pero diez años después la estructura económica cambió de manera significativa, al reducirse el porcentaje a 24%. Durante todos los años del periodo posrevolucionario, el PRI ha mantenido el poder del ayuntamiento y su ventaja electoral frente a otros partidos siempre ha sido amplia de forma considerable. En la elección de 2003, el PRI obtuvo 58% de la votación total, ubicándolo casi 20 puntos por arriba de su siguiente competidor, el PAN. A lo largo de su historia Jilotepec ha sido una importante base política de apoyo en todo el estado para el partido oficial y esto le ha permitido tener una relación privilegiada con los gobernadores, todos ellos hasta ahora provenientes del tricolor.

El alcalde señaló que el problema principal que enfrentó su administración al inicio del periodo 2003–2006 fue la falta de recursos presupuestales, debido sobre todo a la deuda heredada por sus antecesores, también de extracción priista (entrevista con el presidente municipal de Jilotepec, Marlon Martínez). Por otra parte, su gobierno encaró una gran resistencia de parte de los funcionarios de la administración saliente, pues pertenecían a un grupo político diferente del suyo.

Una de las prioridades centrales al arrancar su gestión consistió en dar capacitación a los funcionarios locales, con el fin de mejorar la percepción de los ciudadanos en relación con el nuevo gobierno. La estrategia también incluyó un mayor acercamiento con la población de las comunidades mediante visitas diarias, lo que, además de generar información más precisa y útil para la toma de decisiones, sirvió al alcalde para darse a conocer entre los ciudadanos, adjudicarse el crédito por las obras públicas realizadas en diversas localidades y obtener así un beneficio político directo.

En su opinión, la obra pública constituye su principal activo político.

El presidente municipal consideró que el aumento de la competencia electoral mejoró la rendición de cuentas de su gobierno no solo hacia los ciudadanos sino también hacia su propio partido. Esto es relevante al considerar que el PRI en el Estado de México puso en marcha un sistema para evaluar el desempeño de sus funcionarios municipales mediante diversos instrumentos, como encuestas a la ciudadanía, cursos de capacitación a sus cuadros gobernantes y un monitoreo constante sobre las acciones de los alcaldes.

Es decir, el aumento de la competencia electoral obligó al partido gobernante en la entidad a mantener un mejor control sobre el desempeño de sus dirigentes gubernamentales. Sin embargo, esta competencia no parece haber transformado mucho la percepción de los líderes políticos sobre las posibles consecuencias de permitir la reelección consecutiva de los presidentes municipales.

Al ser cuestionado sobre su posición respecto a la reelección, el alcalde de Jilotepec se mostró del todo en contra de esta posibilidad, arguyendo que podría ocasionar que “los malos gobernantes se mantengan en el poder por demasiado tiempo”. Esto sugiere que la democracia electoral no necesariamente se concibe entre los líderes políticos como un instrumento para asegurar la rendición de cuentas, ya que ellos manifiestan tener dudas sobre la capacidad de los electores de castigar en las urnas a los gobiernos ineficaces. Esta posición se repite entre varios de los actores entrevistados durante la investigación de campo.

Tanto el presidente municipal como otros funcionarios del área de planeación y finanzas sostienen que el proceso de formulación de la agenda de obra pública local está totalmente en manos de las comunidades y que el ayuntamiento no tiene la posibilidad de interferir en el proceso (entrevista con Juan Noguez Soto y Eduardo Pío).

Sin embargo, esta afirmación es cuestionada de manera severa por una regidora proveniente de un partido opositor al del presidente mu-

nicipal, quien afirma que la aplicación de los fondos federales para la infraestructura social se caracteriza por su falta de transparencia, ya que el alcalde y su equipo de trabajo no informan al cabildo sobre los criterios que se siguen para la asignación de los recursos (entrevista con Azucena Miranda Lara). De hecho, menciona que los regidores no tienen acceso a la información sobre la gran mayoría de los asuntos de gobierno y son excluidos de forma sistemática de la toma de decisiones. Cita como ejemplo que la deuda heredada de la administración anterior nunca fue aclarada por la administración en turno. En la opinión de esta regidora, los proyectos están muy politizados, ya que el presidente municipal trata de interferir el proceso de selección de los consejeros comunitarios y de los delegados municipales, quienes toman parte activa en la definición de prioridades de obra pública.

Según la entrevistada, en su afán de manipular el proceso de integración de los comités municipales este alcalde acaba originando conflictos muy serios en las comunidades, lo que incluso ha generado actos de violencia entre los ciudadanos.

Es evidente que las reflexiones de los líderes entrevistados se ven influidas por sus propias posiciones políticas. A fin de contrastar sus puntos de vista con la percepción de las personas que viven en las poblaciones donde la obra pública se ejecuta, se organizó un grupo de enfoque con diversos representantes comunitarios. El instrumento se realizó con la participación de diez sujetos que fungen como delegados municipales ante el ayuntamiento de Jilotepec. Ellos son autoridades “auxiliares” del órgano de gobierno que no reciben remuneración alguna y son electos en una asamblea abierta por las personas de las comunidades. Su función consiste en identificar las necesidades de cada una de las localidades del municipio, informar al gobierno municipal sobre aquellas que requieren de atención más urgente y participar en el proceso de definición de prioridades de obra pública. Su influencia entre las personas es incluso más importante que la del Comité de Planeación para el Desarrollo del

Municipio (COPLADEMUN, organismo formal de participación ciudadana en la operación del FISM), debido a que los delegados duran tres años en su cargo (y no sólo uno, como ocurre en el COPLADEMUN) y son, en consecuencia, mejor conocidos entre las personas.

El grupo de enfoque investigó tres asuntos básicos: la percepción de los líderes comunitarios sobre la transparencia y equidad del proceso de asignación de recursos para la obra pública en las poblaciones; las formas mediante las que la ciudadanía participa en dicho proceso, y el grado de influencia del alcalde y otros actores políticos en la formulación de la agenda.

La mayoría de los participantes del colectivo coincidió en señalar que los mecanismos actuales de asignación de fondos federales para proyectos de obra pública son mucho más transparentes y estables que en el pasado (es decir, antes de la puesta en marcha del FISM, en 1998). Además, mencionaron que el sistema actual opera bajo un entorno mucho más vigilante, ya que los comités de supervisión evitan que los recursos se desperdicien durante la implementación de las obras. En su opinión, el sistema también parece ser más eficiente, debido a que los fondos se orientan de manera predominante a las áreas con mayor concentración poblacional.

No obstante, la mayoría de los miembros del grupo consideró que uno de los principales problemas del sistema actual es lograr que las personas participen en la formulación, implementación y evaluación de las obras. Desde su perspectiva, son pocos los ciudadanos que asisten con regularidad a las reuniones ordinarias de los comités y menos aún los que contribuyen (sea financieramente o con mano de obra) en la ejecución de los proyectos, aunque por lo general las mujeres son quienes más participan debido a su familiaridad con los problemas de sus comunidades.

Asimismo, señalaron que los grupos políticos que apoyan a los partidos de oposición generan tensiones entre las personas de las distintas poblaciones. Por ejemplo, cuando esos grupos conocen de las obras que el

ayuntamiento realiza en algunas comunidades, movilizan a los pobladores de otras localidades para exigir al municipio que se les dé atención.

Según declaraciones de algunos informantes, los grupos opositores tienden a desinformar a las personas y a generar rumores. Ninguno de los integrantes del grupo de enfoque mencionó que el presidente municipal manipule el proceso de definición de prioridades de obra pública en sus comunidades, aunque esto se puede deber a su interés por no dañar su trato con los gobernantes, pues los delegados mantienen una relación continua para atender diversos asuntos.

Sin embargo, es notorio que las poblaciones desconocen el monto de fondos federales disponibles en el municipio, lo que da al ayuntamiento una gran ventaja en la negociación con aquellas, tal y como se sugirió antes. Otro dato digno de mencionarse es que los principales interlocutores de las comunidades no son los miembros del cabildo sino los funcionarios nombrados por el presidente municipal. Esto constituye una evidencia adicional sobre la poca importancia que tiene este órgano como institución de la democracia local.

Soyaniquilpan de Juárez

Este municipio está situado en la región noroeste del Estado de México. Se integra por 13 localidades, incluyendo a la cabecera municipal, San Francisco Soyaniquilpan, cuya población asciende a 3,735 habitantes. Se le cataloga como una división territorial rural, debido a que sus comunidades restantes tienen una población menor a 2,500 habitantes. De acuerdo con las cifras del *Censo General de Población y Vivienda 2000*, 33% de la población económicamente activa se encuentra empleada en el sector agrícola, dato similar a la estructura de Jilotepec. Los niveles de apoyo electoral para el PAN han ido en aumento progresivo desde 1990, pero el PRI fue derrotado hasta la elección de 2003 con un margen de 10% de la votación. El candidato ganador en esta contienda había sido miembro

del PRI local, pero accedió a competir abanderado por el PAN debido a que su grupo político tuvo conflictos con su anterior partido durante el proceso de selección de su candidato a la presidencia municipal.

Al igual que en el caso de Jilotepec, el gobierno de Soyaniquilpan enfrentó serios problemas presupuestales al inicio de su periodo. Incluso, su situación se agravó debido a que este ayuntamiento fue el primero de filiación no priista. Además de haber incurrido en una deuda considerable, la administración anterior eliminó casi toda la información generada durante su gestión, forzando a los candidatos electos del PAN a dedicar la mayor parte de su tiempo en renegociar con los acreedores la deuda heredada (entrevista con el presidente municipal, Jesús Espinoza Ruiz, y con el contralor municipal, Pedro Pastor).

Otra de las medidas iniciales de los gobernantes elegidos consistió en reducir de forma drástica el gasto corriente del ayuntamiento, que había llegado a niveles muy altos dado que la administración anterior pagaba enormes bonificaciones extraordinarias a sus empleados e incurría en gastos innecesarios. El presidente municipal afirma que el gobierno estatal impuso demasiadas condiciones para otorgar ayuda financiera al municipio, debido principalmente al hecho de tener una filiación partidista diferente, pero reconoce que estas restricciones no tuvieron consecuencia alguna sobre los recursos que Soyaniquilpan recibió por concepto del FISM, lo que confirma que los gobiernos estatales tienen poca capacidad de manipular la distribución de ese fondo hacia las distintas divisiones territoriales.

En opinión del alcalde, la competencia electoral favorece la rendición de cuentas al servir como instrumento de castigo por parte de los ciudadanos. Sin embargo, su postura ante la posibilidad de la reelección consecutiva es desfavorable, de nuevo fundada en el argumento de que propiciaría que los malos gobernantes se mantengan demasiado tiempo en el poder. También afirma que los regidores en el cabildo pertenecientes al partido derrotado, el PRI, de manera sistemática tratan de bloquear

las iniciativas impulsadas por su administración, creando un ambiente de desinformación y confusión entre la ciudadanía.

El tesorero de Soyaniquilpan considera que el gobierno estatal tiene poca capacidad para manipular la distribución de fondos federales para los municipios, pues la legislatura del estado ejerce una vigilancia muy estricta sobre esos recursos (entrevista con Francisco Lugo). A su vez, este funcionario reconoce que tiene poco conocimiento sobre varios aspectos técnicos de la operación del FISM y del FAFM. Esto coincide con lo señalado en varios estudios sobre la gestión municipal en México, según los cuales muchos municipios rurales padecen una baja capacidad técnica (Rodríguez, 1997).

Sobre el tema de las relaciones intergubernamentales, es importante destacar que este municipio decidió adherirse al CCH establecido por el gobierno del Estado de México —instrumento del que se habló más arriba—, con el fin de beneficiarse de los proyectos de gasto de este nivel de gobierno. El tesorero municipal corrobora que los apoyos derivados del CCH no se destinan a financiar las prioridades de las divisiones territoriales sino más bien a financiar las iniciativas de diversas dependencias estatales. Por ejemplo, el CCH permitió que Soyaniquilpan se beneficiara de proyectos de inversión promovidos por la Secretaría de Educación de la entidad, pero no obtuvo ningún apoyo de la Secretaría de Agricultura, pese a que se solicitó financiamientos para diversas obras. En síntesis, se confirma que las prioridades de las burocracias del Estado de México constituyen un criterio importante para la distribución de iniciativas entre los municipios, sin que ello signifique necesariamente que la distribución de la ayuda intergubernamental responda solo a criterios político-electorales.

Mientras se realizaba el estudio de campo para esta investigación, el CODEMUN de Soyaniquilpan finalizó el proceso de priorización de proyectos de obra pública, pero seguía sin iniciar la ejecución de algunas de estas iniciativas. La razón de este retraso es que el ayuntamiento no había

podido cumplir con una serie de requisitos técnicos establecidos en las reglas de operación del FISM, debido sobre todo a la falta de personal capacitado en la materia. Ello confirma de nueva cuenta que la baja capacidad institucional de los gobiernos municipales es una de las limitaciones más importantes para su desempeño.

Al igual que en el caso de Jilotepec, los delegados municipales juegan un papel central durante el proceso de formulación de la agenda de obra pública. La influencia de estos es muy superior a la de los miembros del CODEMUN, pues fungen como intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno municipal. Incluso, ninguna autoridad del ayuntamiento accede a atender las solicitudes de las comunidades si no cuentan previamente con el visto bueno del delegado municipal respectivo.

Soyaniquilpan representa el típico caso de un municipio pequeño con recursos muy limitados que necesariamente requiere de apoyos adicionales de otros órdenes de gobierno. El hecho de ser un municipio yuxtapuesto en el ámbito político al Ejecutivo estatal ocasiona que se vea obligado a aceptar la mayor parte de las condiciones impuestas por el gobierno estatal para tener acceso a la ayuda financiera. Sin embargo, como se analiza más adelante, los fondos sociales provenientes de la Federación no parecen estar sujetos a la interferencia de las autoridades estatales, lo que significa que estos recursos constituyen una fuente de ingresos estable para el ayuntamiento. Por otra parte, la baja capacidad institucional del gobierno municipal ocasiona que los funcionarios tengan que improvisar su trabajo sin tener una estrategia de política pública clara y consistente.

Villa del Carbón

Este municipio representa otro caso de alternancia partidista entre los ayuntamientos del Estado de México. El cambio ocurrió en la elección de 1997 con el triunfo del PAN. A partir de entonces, este partido se ha

mantenido el poder, aunque con márgenes de victoria muy pequeños. En los comicios de 2003, la diferencia en el porcentaje de votación entre el PAN y el PRI fue solo de un punto.

El hecho de que Villa del Carbón haya sido gobernado de forma ininterrumpida por los panistas durante seis años consecutivos permitió un proceso de transferencia del poder relativamente estable, sobre todo al haber facilitado la permanencia de varios funcionarios entre una administración y otra. Por ejemplo, en el periodo 2003–2006 se incorporaron varios empleados del ayuntamiento anterior, incluyendo al alcalde, quien previamente había ocupado el cargo de director de obras públicas.

A fin de preservar la estabilidad burocrática, para el periodo 2006–2009 se consideró la creación de un servicio civil de carrera, idea muy innovadora si se toma en cuenta el alto grado de informalidad que caracteriza la operación de las administraciones municipales en México.

Una de las primeras acciones del gobierno entrante se orientó hacia la modernización administrativa del ayuntamiento, al crearse un área encargada de coordinar todos los procesos de información al interior. Esta estrategia formó parte de las promesas de campaña del entonces candidato a la presidencia municipal. Los funcionarios entrevistados afirman que la modernización ha facilitado la coordinación de todas las áreas, incluyendo la elaboración de los informes anuales (entrevista a José Espinoza y Graciela Sánchez).

El alcalde de Villa del Carbón está a favor de la reelección consecutiva de los presidentes municipales, en especial porque esto mejoraría la continuidad de los programas públicos y reduciría el problema de la inexperiencia administrativa entre los funcionarios. Cabe destacar que él fue el único caso con una opinión favorable en relación con la posibilidad de la reelección.

Varios de los funcionarios entrevistados destacaron que la relación con el gobierno del Estado de México es problemática en diversos aspectos. Uno es el retraso frecuente en la entrega de los fondos federales para

infraestructura social. Si bien reconocen que las autoridades estatales tienen poca capacidad para manipular la distribución de estos recursos, sí consideran que son responsables de las demoras.

Otro asunto que consideran problemático es el CCH, pues según un empleado contiene demasiadas restricciones y es poco claro en los criterios de distribución de apoyos hacia los municipios (situación que no ocurre en el caso de los recursos federales). Además, cuestiona el alto grado de discrecionalidad que tienen las dependencias del Poder Ejecutivo estatal para decidir el destino de los fondos, principalmente porque se excluye a los ayuntamientos de participar en la definición de prioridades de gasto.

Incluso, menciona un dato que no fue revelado en las entrevistas con los funcionarios fiscales del gobierno del Estado de México: que en su origen el CCH contemplaba descontar a los municipios endeudados con la administración estatal una porción de sus participaciones federales, pero esta medida fue desechada.

Pese a las diversas críticas al CCH, Villa del Carbón decidió adherirse al convenio, hecho que una vez más confirma que los municipios más pequeños, al carecer de recursos presupuestales de fuentes propias, no tienen más alternativa que aceptar las condiciones impuestas por las autoridades estatales para obtener financiamiento.

Los funcionarios entrevistados consideran que las etiquetas de gasto de los fondos federales son demasiado rígidas. Por ejemplo, mencionan que el ayuntamiento preferiría utilizar los recursos del FAFM en proyectos de obra pública, pero ello no está permitido por ley.

De igual forma, sostienen que de ser posible muchos ciudadanos desearían emplear los recursos de la Federación para construir y conservar las iglesias, los parques y los mercados, pero que el ayuntamiento no tiene otra alternativa que utilizar sus propios fondos presupuestales para financiar algunas de esas iniciativas.

Los mecanismos para la formulación de la agenda de obra pública han involucrado tanto a los delegados municipales como a los representantes del CODEMUN, aunque los entrevistados reconocen que la intervención de ambas figuras genera confusiones y duplicación de funciones. Una práctica que el ayuntamiento ha promovido es que los representantes de cada localidad visiten al resto de las comunidades para conocer las obras que se realizan a lo largo del territorio.

Esto contrasta con lo observado en otros municipios (por ejemplo, en Jilotepec), donde la obra pública ocasiona tensiones entre las poblaciones. Sin embargo, al igual que sucede en el resto de los ayuntamientos estudiados, los partidos de oposición en el cabildo de Villa del Carbón tienden a desempeñar el papel de antagonistas de las iniciativas del presidente municipal.

Toluca

La conversación con el tesorero municipal de Toluca se enfocó solo en el aspecto de la inversión en obra pública y la relación intergubernamental para la operación de fondos federales y estatales (entrevista con Octavio Mena). Este funcionario señala que el gobierno del Estado de México ejerce demasiada influencia en la operación del FISM y del FAFM, aseveración que nunca se emitió en el resto de los municipios. De hecho, sostiene que la regulación estatal no debería existir en principio, ya que esta viola el principio de la autonomía municipal establecida en la constitución nacional, así como la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Desde su perspectiva, no solo son excesivas las etiquetas impuestas por las autoridades de la entidad para el uso de los fondos sino que además su sistema de supervisión y control sobre los presupuestos municipales es desproporcionado y confuso. Por ejemplo, los ayuntamientos están obligados a entregar cada mes a la Secretaría de Planeación y Finanzas del gobierno estatal todos y cada uno de los documentos probatorios de

sus gastos, pero la secretaría no genera evaluación alguna de esa información.

También considera que el sistema de fiscalización es muy discrecional, ya que la contraloría del gobierno del Estado de México no aplica reglas claras y estables. Esto genera un ambiente de confusión administrativa entre los municipios, pero además un clima político enrarecido debido a que el gobernador utiliza esta supervisión para castigar a sus oponentes.

El tesorero admite que con frecuencia la municipalidad reporta algunos rubros de su gasto como deuda pública, tal y como lo revelaron algunas de las autoridades estatales entrevistadas. Sin embargo, señala que la excesiva normatividad de estas sobre el uso del FAFM propicia generar dichas prácticas.

Otro informante del ayuntamiento de Toluca, cuyo nombre se omite a petición suya, menciona diversos ejemplos para sustentar que el gobierno del estado utiliza criterios políticos en sus relaciones con los municipios. Alude el caso del gobierno anterior, también de origen panista, cuya mala relación con el gobernador ocasionó que la Contraloría estatal realizara auditorías injustificadas sobre las finanzas municipales como una forma de sancionar al alcalde. Esa administración también sufrió retrasos considerables en la entrega de recursos.

Un ejemplo más que, según el funcionario entrevistado, pone de manifiesto el sesgo político de la aplicación de los recursos por parte del gobierno del Estado de México es el favoritismo que caracteriza a la inversión estatal para la urbanización de los municipios. Menciona el caso de Atlacomulco (división territorial importante que siempre ha estado bajo el control del PRI), donde la entidad financió totalmente la construcción de un nuevo viaducto. Pese a que el ayuntamiento de Toluca estaba poniendo en marcha un proyecto de vialidad muy similar al de esa ciudad, la administración estatal se negó a contribuir al financiamiento de la obra, y entonces los trabajos se tuvieron que financiar enteramente con recursos municipales propios.

En sintonía con lo reportado por las autoridades de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de México, los funcionarios del cabildo de Toluca mencionaron que varios municipios encabezados por el PAN consideraron la posibilidad de iniciar un juicio contra el gobierno estatal por su injustificada injerencia en la operación de los fondos federales. Sin embargo, la controversia legal se detuvo a fin de evitar mayores conflictos con las autoridades estatales.

Hasta el momento de las entrevistas, Toluca se había negado a firmar su adhesión al CCH, debido a que el ayuntamiento percibía que las condiciones del convenio eran demasiado ambiguas y solo favorecían las prioridades de la administración estatal, pero no las del municipio.

El tesorero de Toluca sostiene que esta división territorial puede cumplir con gran facilidad las metas de desempeño recaudatorio establecidas en el CCH y volverse, por tanto, elegible de recibir financiamiento estatal para proyectos de inversión. Aun así, el ayuntamiento considera que el incentivo para adherirse al convenio no es suficientemente alto, sobre todo porque el monto del apoyo es incierto y porque este no responde a las prioridades locales.

Esta afirmación confirma la proposición de que los municipios más grandes, principalmente los yuxtapuestos en el terreno político, difícilmente están dispuestos a someterse a las condiciones establecidas por el gobierno estatal, debido a su capacidad de generar recursos propios que pueden utilizar con mayor autonomía para financiar las prioridades locales. En contraste, los ayuntamientos más pequeños y con escasos recursos tienen menos opciones.

Zapopan, Jalisco

Cuando el ayuntamiento de Zapopan inició su gestión, encontró tres problemas principales. En primer lugar, el municipio padecía un grave problema de desigualdad social entre sus diversas localidades, pese a que en términos

agregados los indicadores de desarrollo social lo ubican entre los primeros cinco más prósperos en el país. El gobierno entrante identificó por lo menos seis regiones con niveles de pobreza extrema dentro del territorio municipal. Además, el municipio mostraba un proceso de crecimiento urbano sumamente desordenado, que había empezado a afectar de forma severa el suelo agrícola y los recursos naturales. Y por último, el ayuntamiento se encontró con un presupuesto muy atado a compromisos adquiridos por la administración anterior, lo que obviamente reducía su disponibilidad de recursos para obra pública (entrevista con José Luis Cuellar y Roberto Arias de la Mora).

Los entrevistados consideran que la competencia electoral es una condición esencial para la democracia. Al ganar el PRI la elección municipal de 2003 aventajando al PAN con solo un punto porcentual de la votación, pero sobre todo con el reconocimiento del triunfo por parte de sus contrincantes, se generó, en opinión de algunos funcionarios muy cercanos al alcalde, una legitimidad importante para el gobierno municipal.

También señalan que otra de las consecuencias de la competencia electoral es que los ciudadanos están mejor informados sobre las acciones de su gobierno, debido a que saben que su voto influye en la supervivencia política de las autoridades locales. Todo esto, desde su perspectiva, incentiva a la autoridad municipal a mejorar su desempeño gubernativo.

El proceso de formulación de políticas públicas en el área de infraestructura social básica en Zapopan es muy similar al del Estado de México. Las unidades básicas que participan en la elaboración de la agenda de obra pública son las colonias (en el caso de las zonas urbanas) y las localidades (en el caso de las áreas rurales). Los liderazgos comunitario-vecinales se articulan precisamente en ese nivel, comenzando por formular un diagnóstico inicial sobre las necesidades y prioridades de las comunidades. Una vez que se definen los requerimientos básicos, los subcomités regionales que representan a las 13 regiones en que se divide el municipio se encargan de analizar y aprobar todas las propuestas generadas.

Por último, existe una comisión de trabajo que integra y valida todas las propuestas provenientes de los subcomités regionales. Este proceso de participación social va más allá de la fase de formulación de la agenda, ya que también incluye la evaluación y el seguimiento de los proyectos puestos en marcha.

En contraste con lo observado en casi todos los ayuntamientos estudiados del Estado de México, los informantes entrevistados en Zapopan nunca mencionaron que los partidos de oposición obstruyeran el proceso de fijación de la agenda de obra pública. Sí afirman que en ocasiones se presentan dificultades relacionadas con antagonismos personales entre los representantes de las colonias o las localidades. Asimismo señalan que el intenso proceso de consulta que antecede a la aprobación de proyectos de obra pública restringe la capacidad de la administración local de manipular la distribución de los recursos. Aseguran que de, ser ese el caso, el ayuntamiento acabaría pagando un altísimo costo político ante los ciudadanos.

Cabe destacar que, antes del inicio del proceso de definición de prioridades de obra pública, el gobierno zapopano establece “techos presupuestarios” para cada una de las 13 regiones que conforman el territorio municipal. Esos techos se determinan en función del grado de marginación de cada región, dando prioridad a las más pobres. Esta práctica, además de mejorar la focalización de los fondos, reduce de forma considerable la posibilidad de que la distribución de los fondos responda a consideraciones político-partidistas. Conviene señalar que en ninguno de los municipios del Estado de México analizados se encontró algún caso caracterizado por la aplicación de mecanismos *ex ante* de gestión presupuestal, como ocurre en Zapopan.

Los funcionarios entrevistados en Zapopan afirman que el gobierno de Jalisco no tiene gran influencia sobre la asignación y operación de los recursos federales para infraestructura social municipal, aunque también se debe señalar que se mostraron muy renuentes a abundar en los detalles

que caracterizan la relación entre el municipio y el gobierno del estado. Al cuestionarles sobre las posibles tensiones derivadas de las divergencias partidistas entre el alcalde y el gobernador, los entrevistados manifestaron que esos dos actores políticos mantienen simplemente una relación institucional respetuosa.

Los gobiernos municipales del Estado de México: ¿terrenos poco fértiles para una descentralización exitosa?

De los estudios de caso presentados en este capítulo se pueden derivar algunas implicaciones interesantes, aunque de ninguna manera son definitivas ni mucho menos generalizables, debido sobre todo a que surgen de la percepción de actores cuyas posiciones están influidas por sus lealtades políticas y administrativas. De cualquier forma, muchos de los hallazgos parecen confirmar la evidencia recabada en los análisis cuantitativos realizados en los otros capítulos.

Uno de los asuntos más recurrentes en las entrevistas tiene que ver con las restricciones financieras que enfrentaron casi todos los ayuntamientos estudiados. En la mayoría de ellos, la administración en turno responsabiliza a su antecesora por el déficit fiscal heredado, producto del enorme gasto realizado en el último año de gestión y a su propensión a transferir el problema al gobierno entrante.

Por supuesto, hay factores políticos que pueden explicar parte del problema, por ejemplo en el caso de Soyaniquilpan, donde la primera experiencia de alternancia partidista (del PRI al PAN) estuvo marcada por el intento del grupo derrotado de socavar la capacidad gubernativa del nuevo presidente municipal, al ocultarle información financiera y administrativa importante.

Sin embargo, el problema de la transición también se presentó en municipios donde no hubo alternancia entre partidos, como en el caso de Jilotepec, donde el grupo saliente de filiación priista heredó una gran

deuda pública al ayuntamiento entrante, también del PRI. Por tanto, a pesar de que la transición gubernamental contiene elementos políticos indudables, en el fondo revela la baja institucionalización que caracteriza a una buena parte de las administraciones municipales de México, en particular en lo referente a la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

Por ejemplo, en ninguno de los casos analizados la legislatura estatal emprendió acción alguna para sancionar la falta de disciplina fiscal de los funcionarios salientes. Esto sugiere que el Poder Legislativo del Estado de México sigue careciendo de la capacidad (o voluntad política) para obligar al nivel municipal a rendir cuentas por su acciones.

Además, vale la pena enfatizar que la tendencia de los gobiernos locales estudiados de exceder su gasto público en el último año de su gestión confirma uno de los hallazgos hechos en los análisis econométricos presentados con anterioridad: que los años electorales modifican el comportamiento habitual de los gobernantes en sus decisiones de egresos.

La gran inestabilidad burocrática que caracteriza a las administraciones municipales es otro factor que afecta el proceso de transición. Durante sus primeros meses, los ayuntamientos no solo tienen que hacer frente a los problemas heredados por sus antecesores sino que además se ven obligados a dedicar tiempo en aprender las herramientas necesarias para operar la municipalidad.

Obviamente, ello les deja poco espacio para la innovación. Nada más Villa del Carbón implementó un nuevo instrumento de modernización administrativa, que era parte de la oferta de campaña del entonces candidato a la alcaldía. Esta innovación (por modesta que pueda parecer), así como la transición relativamente ordenada entre el gobierno entrante y el saliente, quizá fueron consecuencia de la estabilidad del personal administrativo en ese ayuntamiento.

Esta estabilidad a su vez se pudo lograr por la continuidad de los panistas en la gestión de esa división territorial desde 1997. Sin embargo,

se debe reconocer que este equilibrio es frágil, pues no se deriva de la existencia de instituciones estables (por ejemplo, de un sistema administrativo profesionalizado) sino de acuerdos informales entre los grupos políticos, y estos acuerdos se podrían romper en cualquier momento, sobre todo si el PAN pierde la presidencia municipal en Villa del Carbón en la elección siguiente.

En todos los casos analizados, los líderes y funcionarios municipales manifestaron una opinión favorable en relación con el aumento de la competencia electoral, argumentando que propicia la rendición de cuentas de los gobiernos. No obstante, su percepción sobre la posibilidad de la reelección inmediata fue negativa en la mayoría de los casos, basada en la noción de que los gobernantes inefectivos no deben permanecer en el poder por periodos muy largos.⁸

Esta posición refleja su desconfianza en la capacidad de los electores para utilizar su voto como instrumento de castigo al mal gobierno. Solo en Villa del Carbón los líderes entrevistados se manifestaron a favor de la reelección de alcaldes, aunque la razón de su postura obedecía más a los probables beneficios para la continuidad de las políticas públicas y la profesionalización administrativa.

Respecto al tema de los recursos federales para inversión en infraestructura social, parece haber un consenso generalizado entre los ayuntamientos de que las reglas para su distribución y operación son más transparentes y mejor estructuradas que en el pasado. La existencia de una fórmula legal para la distribución de los fondos ha reducido la incertidumbre respecto a su disponibilidad anual. Sin embargo, es notorio que las autoridades de los municipios rurales desconocen los criterios técnicos para la operación de esos montos.

8. El rechazo de los alcaldes a la reelección consecutiva es un fenómeno nacional; según datos de la *Encuesta de Desarrollo Municipal 2000*, 80% de los presidentes municipales de todo el país están en contra de esta posibilidad.

Por otra parte, a pesar de las evidentes ventajas de contar con un sistema estable de transferencias intergubernamentales, varios de los actores municipales perciben problemas asociados con la regulación del gobierno del Estado de México. El asunto que todos mencionaron es el retraso en la entrega de los recursos a los municipios. Pese a que las autoridades estatales sostienen que las demoras se deben a incongruencias entre los calendarios fiscales federal y estatal, algunos ayuntamientos tienen la firme creencia de que son razones fundamentalmente políticas.

Falta evidencia contundente que respalde esa presunción, ya que el problema de los retrasos se mencionó en todos los municipios estudiados, independientemente de la filiación partidista. Las autoridades locales también coinciden en que la administración estatal ha puesto demasiadas restricciones al uso de los fondos federales, sobre todo en el caso del FAFM, e incluso ha tratado de limitar la posibilidad de que utilicen este fondo para financiar sus obligaciones financieras.

Un hallazgo muy claro es que el poder discrecional del gobierno del Estado de México se aplica sobre los recursos de inversión de origen estatal, pero no sobre los de origen federal. Todos los entrevistados del nivel municipal coincidieron en señalar que los fondos provenientes de la entidad y orientados al desarrollo local no se rigen por criterios transparentes y que son las burocracias estatales las que deciden el destino de los recursos sin la participación de los ayuntamientos en la toma de decisiones.

Esto sucede en el caso del CCH, que la administración estatal plantea como su principal instrumento de promoción del desempeño recaudatorio municipal. Pero este convenio padece serios problemas en su diseño: al carecer de reglas lo suficientemente precisas sobre el monto y los criterios de distribución del apoyo a los municipios elegibles, acaba desincentivando a los gobiernos locales a adherirse, sobre todo porque no participan en la decisión de los recursos. El desincentivo se manifiesta de forma muy clara en el caso de Toluca, municipio gobernado por el PAN, donde las

autoridades locales se negaron a adherirse al CCH por considerar que los recursos tributarios generados en su demarcación permitían financiar sus propias iniciativas, sin tener que recurrir a fondos estatales sobre los que el ayuntamiento no tendría posibilidad de influir.

La postura de las autoridades de Toluca en relación con el convenio coincide de manera plena con la hipótesis planteada en el capítulo anterior, que señala que los gobiernos municipales de oposición buscan ampliar su autonomía de decisión, sobre todo debido a su interés por adjudicarse ante sus electores locales el mérito por las acciones realizadas.

En otras palabras, los ayuntamientos yuxtapuestos en el ámbito político son más propensos a defender su esfera de autoridad frente a otros órdenes de gobierno, al tratar de afianzar su visibilidad ante los ciudadanos. Sin embargo, no todos pueden darse el lujo de rechazar los recursos del gobierno estatal —independientemente de que se impongan condiciones que limiten la autonomía municipal— debido sobre todo a la fragilidad de las bases tributarias de los municipios rurales (como por ejemplo en Soyaniquilpan y Villa del Carbón).

Uno de los problemas más serios en la descentralización de los fondos sociales es la dificultad de evaluar en qué medida las decisiones de asignación del gasto municipal son congruentes con el objetivo de combatir la pobreza. Si bien el sistema actual ha logrado transparentar la distribución territorial de los recursos descentralizados, siguen sin existir mecanismos públicos para verificar si las administraciones locales utilizan los fondos de acuerdo con los objetivos formales de la política federal de descentralización.

Del universo incluido en la investigación de campo, solo en Zapopan, Jalisco, se estableció un sistema de techos presupuestales definidos en función del grado de marginación de cada región del municipio. Incluso, la información sobre el uso de los fondos federales en el municipio es de fácil acceso a través de la Internet.

No obstante, ninguno de los ayuntamientos analizados en el Estado de México cuenta con un sistema de gestión presupuestal parecido al de Zapopan, ni todos ellos hacen pública la información sobre el ejercicio de los recursos. Puesto que ni los municipios, ni la Contaduría Mayor de Glosa del Poder Legislativo estatal, ni las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de México proporcionan un acceso libre a la información sobre el gasto municipal, es casi imposible evaluar la efectividad de la aplicación de los fondos federales, a menos que el ciudadano cuente con medios informales para acceder a esos datos, como fue el caso durante este estudio.

Uno de los factores que contribuye a explicar los problemas de transparencia y falta de rendición de cuentas mencionados antes es la limitada capacidad de los cabildos de moderar el poder del presidente municipal. Como ya se indicó, las reglas de integración de este órgano dan al partido ganador un número desproporcionado de regidurías, situación que debilita el poder de los representantes provenientes de otros partidos para equilibrar la relación de fuerzas. Por lo regular, los regidores de oposición son excluidos del proceso de toma de decisiones municipales y además tienen poco contacto con las comunidades. Por tanto, el hecho de que no existan suficientes contrapesos al interior de los cabildos ocasiona que el ayuntamiento tenga pocos incentivos para transparentar el acceso a la información gubernamental.

La falta de transparencia sobre los egresos municipales abre la posibilidad de que las autoridades locales hagan un uso discrecional de los fondos federales para obra pública, tal vez mediante la aplicación de criterios políticos. De ser este el caso, entonces habría razones para pensar que los objetivos de la descentralización del gasto público se pueden ver distorsionados durante su implementación en el nivel municipal de gobierno.

La lógica del gasto municipal en el Estado de México: un análisis empírico

A continuación se presenta un modelo empírico para evaluar una de las proposiciones más comunes entre las autoridades del Estado de México: que los ayuntamientos utilizan consideraciones políticas en sus decisiones de asignación de los recursos federales descentralizados en lugar de hacerlo en función de las condiciones de pobreza dentro de su territorio municipal.

Para los propósitos de este análisis, se parte del supuesto de que un uso político del gasto público implica que los alcaldes tienden a orientar los recursos para retribuir la lealtad partidista de los votantes locales, sin que ello necesariamente signifique atender las demandas reales de obra pública de las comunidades. Cabe reconocer que este supuesto deja de lado la posibilidad de que al interior de un mismo partido puedan existir diferentes grupos compitiendo por los fondos públicos y que el presidente municipal trate de favorecer a algunos en particular. Por tanto, en aras de simplificar el estudio (y a falta de datos más precisos), se parte del supuesto de que la consideración política de los alcaldes consiste en premiar la lealtad partidista de sus votantes más fieles.⁹

Puesto que el objetivo central es investigar cómo los ayuntamientos distribuyen los fondos federales descentralizados a través de las municipalidades, las unidades de observación del modelo son las localidades, que constituyen la división territorial más pequeña dentro de cada municipio. Se realiza este análisis sobre una base de datos que incluye solo a cinco municipios del Estado de México: Jilotepec de Molina Enríquez, Soyaniquilpan de Juárez, Villa del Carbón, Atlacomulco y El Oro, cada

9. Esta hipótesis se fundamenta principalmente en el trabajo de Gary Cox y Mathew McCubbins (1986), quienes sostienen que las decisiones de distribución de recursos de los políticos que compiten en la esfera electoral favorecen, ante todo, a sus votantes leales.

uno con un número distinto de localidades, lo que genera un tamaño de muestra de 154 observaciones en total.¹⁰

Este estudio solo se enfoca en los recursos federales descentralizados para obras de infraestructura social básica (el FISM), es decir, que no se incluye al FAFM. La razón de esta medida es que los ayuntamientos deben reportar la ubicación física de las obras financiadas con recursos de ese fondo, hecho que permite identificar la distribución territorial del gasto ejercido. En cambio, los montos del FAFM no se ejercen en alguna unidad geográfica específica, ya que en su mayor parte se destinan a cubrir las obligaciones financieras de los municipios y otras actividades administrativas que carecen de un destino territorial.

Cabe señalar que hay datos a nivel localidad en México que son difíciles de conseguir. De cualquier forma fue posible obtener información socioeconómica proveniente del censo poblacional del año 2000 del INEGI para los municipios del Estado de México, incluidos en la muestra.¹¹

Respecto a la información electoral, la escala más pequeña de observación a la que se tuvo acceso fueron las “secciones electorales”. En algunos casos, hay una correspondencia perfecta entre estas y las localidades (una localidad por sección), lo que hace que la combinación de datos electorales y socioeconómicos sea muy simple.

Sin embargo, hay otros en los que una misma sección electoral abarca a más de una localidad (por lo general, comunidades con muy pocos habitantes), o bien una misma localidad puede incluir a más de una sección electoral (por ejemplo, en las cabeceras municipales donde se concentra la mayor parte de la población). En el primer caso, la variable electoral toma valores idénticos entre las localidades que pertenecen a una mis-

10. No fue posible incluir otros municipios por falta de información sobre el FISM ejercido en las localidades.

11. La información sociodemográfica del modelo se obtuvo del *Censo General de Población y Vivienda 2000. Principales resultados por localidad* del INEGI.

ma sección electoral. Y en el segundo, el valor de la variable electoral para una localidad resulta de promediar el valor que toma esa variable en cada una de las secciones electorales incluidas, aunque ponderando dicho promedio de acuerdo con el número de votantes efectivos de cada sección.

La variable dependiente del modelo es la proporción de recursos del FISM que el gobierno municipal destinó en cada una de sus localidades en 2004 (es decir, durante el primer año de su administración). En otras palabras, los montos de este fondo ejercidos en cada localidad se dividen entre la cantidad total de recursos del FISM que el ayuntamiento recibió ese periodo.

Esta estrategia de medición trata de reflejar el grado de prioridad presupuestal que las autoridades dieron a cada una de las localidades del municipio, por lo menos durante el primer año de su mandato. Por tanto, la variable dependiente puede tomar cualquier valor entre 0 y 100%. Los datos para construir esta variable provienen de información proporcionada por la Secretaría de Información y Finanzas del Gobierno del Estado de México.¹²

Las variables explicativas del modelo son de dos tipos: las que miden el grado de necesidad de servicios públicos en las localidades y una política. La medida más evidente sobre el requerimiento de servicios públicos es el tamaño de la población de cada localidad, que se espera tenga una relación positiva con la proporción de recursos presupuestales ejercidos.

Por otra parte, este análisis incluye el nivel de pobreza por localidad, medido como la proporción de la población económicamente activa que gana menos del salario mínimo oficial. Puesto que uno de los objetivos

12. Se agradece a Alejandro Hinojosa, quien ocupaba el cargo de subsecretario de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de México en junio de 2004, haber proporcionado los datos sobre la aplicación del FISM en algunos municipios de dicha entidad.

sociales del FISM consiste en mejorar las condiciones de infraestructura básica de las comunidades más pobres, sería razonable que hubiera una relación positiva entre la variable de pobreza y los fondos ejercidos, lo que implicaría que los gobiernos municipales orientan su gasto para atender a las comunidades más necesitadas.

Otros dos indicadores de necesidad de servicios incluidos en el modelo son la proporción de viviendas en cada localidad que carecen de acceso al agua potable y al drenaje. De nuevo, sería razonable esperar que las localidades con menores niveles de cobertura de dichos servicios reciban más recursos por parte de la administración local.

Debido a que los análisis presentados en capítulos anteriores revelaron que la tasa de alfabetismo es una variable que influye de manera positiva sobre el desempeño gubernamental, esta también se incluye en el modelo, bajo la expectativa de que los ciudadanos con más educación pueden atraer más recursos del gobierno hacia sus comunidades. Se incluye una variable dicotómica para identificar a las cabeceras municipales, las que normalmente son las áreas más urbanizadas y requieren, por tanto, mayor inversión en servicios públicos. También se consideran cuatro variables dicotómicas para capturar posibles efectos no observables provenientes de cada municipio incluido en la muestra (El Oro se toma como caso comparativo).

La variable política del modelo es la proporción de votos a favor del partido del presidente municipal. Esto implica que el valor de esta variable es igual a la proporción de sufragios que el PRI obtuvo en cada una de las localidades pertenecientes a un municipio donde ese partido ganó la elección en 2003; si el PAN resultó triunfador en otro ayuntamiento, el valor de la variable es igual al porcentaje de votos a favor de este partido en cada localidad de esa división territorial.¹³

13. En ninguno de los municipios incluidos el PRD gobernaba el ayuntamiento.

La hipótesis de que las administraciones locales hacen un uso político de los recursos del FISM se comprobaría si el coeficiente asociado a esta variable resulta ser positivo y significativo en términos estadísticos, ya que ello supondría que los presidentes municipales en efecto otorgan más fondos a las localidades donde su partido recibió mayor apoyo de las personas.

La estimación se realiza con el método de mínimos cuadrados ordinarios, pero cada observación se pondera por la importancia electoral de cada localidad (la variable de ponderación es el número de votantes potenciales, es decir, la cantidad de habitantes de cada localidad en edad de votar).¹⁴ Los resultados se reportan en el cuadro 10.

Antes de discutir los resultados del análisis, es importante tener en consideración que la base de datos no es representativa de todos los municipios del Estado de México. A pesar de que utilizar a las localidades como unidades de observación aumenta de forma considerable el tamaño de la muestra, los datos se limitan solo a cinco ayuntamientos de la entidad. En particular, quedaron fuera ciudades grandes donde se concentra la mayor parte de la población.

Dos razones explican esta medida. Primera, los recursos del FISM representan una fracción muy pequeña de los ingresos de municipios muy urbanos. Y segunda, estas divisiones territoriales tienden a utilizar los montos del fondo en rubros de gasto que no están asociados a zonas geográficas específicas (por ejemplo, en becas para niños de primaria o secundaria), hecho que imposibilita efectuar un estudio basado en la distribución territorial de los recursos. Por tanto, el siguiente análisis se

14. Los errores estándar que se reportan son consistentes con el supuesto de heteroscedasticidad. Por otra parte, el modelo descarta la posibilidad de que haya una relación de causalidad recíproca entre las variables de interés. Puesto que la variable política se construyó con datos de la elección municipal de 2003, y la variable de gasto se estimó con datos de la distribución del FISM en 2004, no es razonable suponer que el monto ejercido pudo haber influido en el resultado electoral.

Cuadro 10.
Resultados de la regresión sobre la proporción de recursos del FISM asignados a las localidades en cinco gobiernos municipales del Estado de México, en 2004 (mínimos cuadrados ponderados)

	Especificación I	Especificación II
Constante	-0.108* (0.055)	-0.017 (0.023)
Población	0.001*** (0.001)	0.001*** (0.001)
Cabecera municipal	0.022 (0.048)	0.009 (0.049)
Porcentaje de viviendas sin acceso al agua	0.045* (0.024)	
Porcentaje de viviendas sin acceso al drenaje	-0.021 (0.018)	
Pobreza	-0.658*** (0.223)	-0.641*** (0.235)
Alfabetismo	0.45* (0.232)	
Proporción de votos para el partido del presidente municipal en las elecciones del 2003	0.092*** (0.029)	0.118*** (0.037)
Jilotepec de Molina Enríquez	-0.023 (0.023)	-0.038* (0.021)
Atlacomulco	0.009 (0.019)	-0.006 (0.018)
Soyaniquilpan de Juárez	0.165*** (0.055)	0.143*** (0.054)
Villa del Carbón	0.053*** (0.02)	0.041** (0.019)
N	154	154
R ²	0.813	0.799

***p<.001 **p<.01 *p>.05

Nota: Errores estándar tipo Huber-White entre paréntesis. El municipio de El Oro se toma como caso comparativo. Observaciones ponderadas en función del número de votantes elegibles (personas de 18 años o más).

debe tomar como una aproximación inicial susceptible de replicarse con datos provenientes de otros ayuntamientos, pero que de cualquier forma ofrece resultados interesantes.

Dentro de las variables que miden el grado de necesidad de servicios públicos, el tamaño de la población de las localidades resulta ser un factor muy importante: por cada 10,000 habitantes adicionales, los gobiernos municipales tienden a gastar, en promedio, 10% más de sus recursos del FISM. Esta variable explica 35% de la variación total del modelo. En contraste, las cabeceras municipales no parecen ser un factor explicativo de la asignación de fondos, tal vez porque la mayor parte de la población se concentra en ellas.¹⁵

La siguiente pregunta es si las autoridades municipales dan mayor prioridad presupuestaria a las localidades con mayores niveles de pobreza. El coeficiente negativo correspondiente a la variable de pobreza sugiere que esto no es así. De hecho, parece ocurrir exactamente lo contrario: las localidades en las que hay una mayor proporción de personas que gana menos del salario mínimo reciben menos recursos del FISM. Esto implica que los objetivos compensatorios de la descentralización del fondo se distorsionan de manera grave en el nivel municipal.

Hay razones distintas para explicar este resultado. Por un lado, es posible que las localidades más pobres no tengan mucha capacidad de incidir en la formulación de la agenda de obra pública municipal. Por otro, las comunidades más pobres tienden a estar aisladas de las áreas más pobladas

15. El hecho de que exista una alta correlación entre el tamaño de la población y las cabeceras municipales (el coeficiente de correlación de Pearsons entre ambas es igual a 0.76) explica que la segunda variable no resulte significativa en términos estadísticos. Sin embargo, los resultados sugieren que es importante incluir a las cabeceras municipales en el modelo, ya que la calidad del ajuste mejora, lo que significa que tienen una ventaja en la asignación presupuestal, independientemente de qué tanta población resida en ellas. Si el análisis se realizara sobre una muestra de municipios más grande, esta última proposición se podría corroborar.

de un municipio, lo que significa que la provisión de servicios básicos sea más costosa para la administración local. Evidentemente, siempre existe la posibilidad de que la pobreza no sea un buen indicador del grado de necesidad por servicios públicos básicos.¹⁶

Sin embargo, los resultados del análisis no sugieren que la distribución de fondos responda a otro tipo de indicadores de necesidad de infraestructura básica. Por ejemplo, las localidades con baja cobertura de drenaje siguen sin ser compensadas con mayores recursos del FISM, al igual que las de baja cobertura de agua potable. En conjunto, los resultados revelan que las autoridades municipales no están aplicando los fondos descentralizados para infraestructura social básica de acuerdo con los objetivos compensatorios de la descentralización.

Las tasas de alfabetismo resultan ser factores importantes para atraer mayores montos del FISM. Si bien el coeficiente de la variable de alfabetismo no resulta ser significativo en términos estadísticos (lo cual es posible que se deba a su alta correlación con otras variables socioeconómicas del modelo), su magnitud es bastante alta. Ello de nuevo confirma una de las proposiciones centrales sugeridas a lo largo de todo este trabajo: que una población mejor educada es un ingrediente esencial para promover la rendición de cuentas de los gobiernos.

¿Existe una influencia de tipo político-partidista en la distribución del FISM? Los resultados muestran que sí, aunque esta no es determinante. Por ejemplo, una localidad donde el partido del presidente municipal hubiera ganado la elección con la totalidad de los votos obtendría, de acuerdo con los resultados del modelo, 9% más recursos de este fondo en comparación con otra donde nadie hubiera votado por ese partido. El

16. Por ejemplo, las prioridades de las personas en localidades con altos niveles de pobreza podrían tener que ver más con el acceso a bienes privados (como alimentación, vivienda o transportación), pero estos no pueden ser provistos con recursos del FISM.

efecto de la variable política aumenta 12% si se excluye de la estimación los indicadores de falta de cobertura de agua y drenaje, así como el de alfabetismo.

En síntesis, la evidencia estadística disponible apoya fuertemente el argumento de que los ayuntamientos del Estado de México no dan prioridad presupuestaria a las localidades que más requieren de inversiones en obra pública básica, y esto va en contra del objetivo formal de la política de descentralización. Los resultados también sugieren que las decisiones de inversión pública no son políticamente neutrales, aunque sería excesivo decir que los criterios político-partidistas juegan el papel principal para la formulación de distribuciones del gasto municipal. La evidencia obtenida no es demasiado sorprendente, sobre todo tomando en cuenta la falta de transparencia y rendición de cuentas que caracteriza a la operación de los fondos descentralizados en el Estado de México.

CONCLUSIONES. DEMOCRATIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL: RETOS Y PRIORIDADES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA EN MÉXICO

La evidencia empírica recabada a lo largo de este trabajo revela que la apertura y competitividad del entorno electoral de los gobiernos locales en México ha modificado sus decisiones de asignación de recursos públicos y también ha contribuido a ampliar su autonomía hacendaria. Sin embargo, todos estos cambios indudables no necesariamente se han traducido en mejores resultados para la sociedad, debido a que la gestión municipal sigue padeciendo una grave falta de rendición de cuentas hacia otros órdenes administrativos y hacia los propios ciudadanos.

Una de las causas de esta carencia parece provenir del diseño de las políticas públicas de descentralización fiscal, que no han tomado en consideración que el nuevo entorno de los comicios favorece el comportamiento oportunista de los tomadores de decisiones locales. Además, la calidad de las administraciones municipales está muy influida por las condiciones de modernidad socioeconómica que imperan a lo largo y

ancho del territorio mexicano, así como por la capacidad de las personas de hacerse escuchar por vías distintas al voto. En general, los resultados obtenidos ponen en tela de juicio que la democracia electoral sea una condición suficiente para promover el desarrollo local.

A continuación se presenta una síntesis de los hallazgos principales de este estudio, subrayando sus implicaciones teóricas y prácticas más importantes, así como las interrogantes que quedan sin responder y que ameritan una investigación futura. Al final también se discuten estas conclusiones a la luz del debate actual sobre las posibles vías de reforma al federalismo fiscal mexicano.

Democracia electoral y desarrollo local: un asunto pendiente

Una de las dimensiones más importantes de la calidad gubernativa municipal que este trabajo incorporó entre sus análisis está relacionada con los resultados de la acción de las administraciones locales sobre el bienestar de la sociedad a la que sirven, es decir, la “eficacia social”. Tomando en consideración la disponibilidad y confiabilidad de la información que existe en México sobre este tema, el estudio incluyó dentro de esa dimensión las tasas de cobertura de agua potable y drenaje, servicios definidos por la constitución nacional como responsabilidad de los gobiernos municipales.

En el tercer capítulo se desarrolla un modelo empírico para evaluar en qué medida el aumento de la competitividad electoral en los municipios ha mejorado la cobertura de ambas necesidades. Los resultados del análisis revelaron que ni la competencia electoral ni la alternancia partidista en este nivel de gobierno han servido para aumentar las tasas de cobertura de esos servicios básicos.

Asimismo, este mismo modelo sirvió para investigar dos hipótesis alternativas sobre el desempeño gubernamental: una fundamentada en las teorías de la modernidad socioeconómica y otra en la participación

de los ciudadanos por vías no electorales. Los datos recabados indican con claridad que la calidad gubernativa local responde más a este tipo de mecanismos basados en la “demanda por buen gobierno”. Dicho de otro modo, la oferta de servicios básicos parece responder más a la movilización de los ciudadanos que al riesgo de perder el poder en las urnas.

Esto implica que el componente estrictamente electoral de la democracia no ha sido capaz de mejorar las condiciones del desarrollo local en México. Evidentemente, la prohibición legal de que los alcaldes se puedan reelegir de forma consecutiva podría ser uno de los factores que ocasiona la baja vinculación entre competitividad electoral y cobertura de servicios. Sin embargo, esta proposición es materia de investigación futura.

El desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos municipales: entre la modernización administrativa y el patronazgo político

Otro análisis de este trabajo fue la dimensión de las capacidades institucionales de los ayuntamientos mexicanos, que son una condición esencial para una buena implementación de las políticas públicas a nivel local. Se desarrollaron tres indicadores a propósito de este tópico, elaborados sobre la base de dos encuestas de gestión municipal en México:

- La disposición de establecer reglas impersonales para normar su operación cotidiana.
- El nivel de instrucción formal de los altos funcionarios.
- El grado de profesionalización de los sistemas de administración de los recursos humanos.

De nuevo, se evaluó si la competencia electoral ha servido como estímulo a la modernización del aparato administrativo local, aunque también se incluyeron otras variables potencialmente explicativas de este fenómeno,

como las condiciones socioeconómicas y las tasas de participación en los comicios.

Si bien los resultados sugieren que la competencia electoral ha servido para desarrollar las capacidades institucionales de los ayuntamientos, su efecto es muy inferior comparado con la influencia de los factores socioeconómicos: tanto el aumento en las tasas de alfabetismo como la disminución de los niveles de pobreza mejoran de manera significativa los índices de capacidad institucional, hecho que confirma en lo general la proposición de que los ciudadanos mejor educados y con más ingresos son una condición esencial para el desempeño gubernamental.

En contraste, las tasas de participación comicial arrojaron ser factores contrarios al desarrollo de capacidades institucionales, lo que a primera vista contradice los postulados de las teorías participativas de la democracia, aunque revelan un aspecto significativo de la dinámica político-partidista en este nivel de gobierno: la tendencia hacia el uso clientelista de los recursos públicos por parte de los partidos políticos.

En otras palabras, la relación inversa entre todos los indicadores de capacidad institucional local y las tasas de participación ciudadana en elecciones municipales podría estar reflejando que conforme aumenta la capacidad de movilización de los partidos, estos tratan de evitar la adopción de reformas administrativas orientadas a reducir el uso discrecional y clientelista del aparato burocrático. Por supuesto, puede haber cierta renuencia a aceptar esta interpretación, sobre todo por la posibilidad de que los resultados estén influidos por la naturaleza subjetiva de datos que provienen de encuestas o por cualquier otra razón metodológica.

No obstante, el análisis sobre el desempeño recaudatorio municipal (elaborado con base en información mucho más confiable) también reveló que hay una clarísima relación inversa entre la recaudación local y las tasas de participación electoral, aun después de controlar con muchas otras variables importantes. Esto sugiere una vez más que la movilización partidista es un factor que limita la capacidad de los ayuntamientos

de ejercer su autoridad tributaria, situación que va en detrimento de su autonomía financiera.

Cuando las elecciones competitivas importan: la autonomía de decisión de los ayuntamientos

La reflexión del gasto municipal brindó la oportunidad de investigar decisiones sobre las que los ayuntamientos gozan de mayor autonomía. Partiendo de la premisa de que los gobernantes utilizan el gasto público como medio para tratar de asegurar su propia supervivencia política, el cuarto capítulo planteó la hipótesis de que el aumento de la competitividad electoral estimula la inversión en obra pública, puesto que esta última les permite atraer la adhesión de un número considerable de votantes.

Es decir, ante un entorno comicial incierto, los gobernantes no se pueden dar el lujo de orientar el gasto público para beneficiar solo a sus electores más leales sino que tienen que proveer bienes y servicios públicos cuyos beneficios se dispersan entre una mayor cantidad de votantes. A fin de someter a prueba esta hipótesis, el estudio utilizó una amplia base de datos tipo panel con información electoral, financiera y sociodemográfica de la mayoría de los municipios del país, cada uno de los cuales se observa a lo largo del periodo 1990–2001.

Esta estructura de datos además permitió examinar otras suposiciones relevantes sobre el desempeño presupuestario municipal, tales como el papel de los años electorales en el comportamiento y manejo de los recursos, así como el fenómeno de la yuxtaposición política (es decir, la existencia de gobiernos verticalmente divididos).

El análisis reveló que la competencia electoral y la alternancia partidista comenzaron a tener un efecto significativo sobre la inversión en obra pública a partir de 1998, cuando el gobierno federal descentralizó hacia los ayuntamientos atribuciones y fondos específicos para financiar proyectos de infraestructura social básica.

Este resultado implica que para que la democracia electoral tenga consecuencias importantes en el comportamiento de las autoridades locales, es necesario que estas cuenten con mayor poder de decisión sobre los recursos, de tal forma que puedan aprovechar en el ámbito político las ventajas de un entorno competitivo.

Las reflexiones también demostraron que la obra pública aumenta los años cuando se celebran elecciones para renovar al ayuntamiento, lo cual confirma que estos periodos constituyen una ventana de oportunidad para que la administración local haga visible sus acciones ante los electores. También, en municipios donde hay diferencias partidistas entre alcaldes y gobernador estatal (es decir, donde existe el fenómeno de la yuxtaposición política), la obra pública tiende a aumentar y constituye un instrumento de diferenciación entre partidos, tal y como sugieren algunas investigaciones sobre el federalismo fiscal en México (Beer, 2004; Flamand, 2004).

Esta hipótesis sobre la importancia de la yuxtaposición política para la autonomía municipal además queda confirmada con la información del estudio de campo en el Estado de México. La resistencia de algunos ayuntamientos panistas de aceptar las condiciones de un nuevo convenio hacendario impulsado por el gobierno estatal de filiación priista constituye una evidencia que apoya dicha suposición. El Convenio de Coordinación Hacendaria (CCH), cuyo objetivo formal era estimular el desempeño recaudatorio de las administraciones locales del Estado de México, las excluía de participar en la decisión sobre el destino de los recursos estatales a los que se harían acreedores en caso de cumplir con los estándares de desempeño estipulados en el convenio.

Es decir, el CCH impedía que los ayuntamientos, en especial aquellos gobernados por partidos diferentes al PRI, pudieran obtener un provecho político directo, al verse impedidos a adjudicarse el mérito por las obras realizadas con los recursos estatales. Sin embargo, la evidencia también sugiere que los municipios con menos recursos —sin importar su filiación partidista— difícilmente pueden oponer la misma resistencia a las políti-

cas del gobierno estatal, debido a su mayor necesidad de recibir recursos para financiar obras públicas.

En síntesis, los resultados obtenidos en diversos análisis implican que la competitividad del entorno electoral ha contribuido a ampliar los márgenes de autonomía de las administraciones locales. Mientras que en el pasado los ayuntamientos estaban más preocupados por satisfacer los imperativos políticos de otros órdenes de gobierno, en la actualidad la competencia electoral parece estar obligándolos a responder más a las preferencias de sus electores.

¿Descentralización sin rendición de cuentas?

Una de las mayores preocupaciones de los estudiosos de la descentralización fiscal es la tendencia de los gobiernos subnacionales de trasladar el costo de sus decisiones locales hacia los contribuyentes de todo el país, resultado que se deriva de imperfecciones en el diseño de los mecanismos de vigilancia en un entorno descentralizado.

Con el propósito de investigar la seriedad de este problema en el caso de México, se consideró en este trabajo si el desempeño recaudatorio de los gobiernos municipales ha empeorado como consecuencia de la descentralización de fondos federales. En el cuarto capítulo se sometió a prueba empírica la idea generalizada de que estos fondos destinados a los municipios han sustituido la recaudación de impuestos locales, lo que también se debe en parte a que las autoridades de este nivel prefieren depender del financiamiento federal, en lugar de pagar el costo político que conlleva la tributación. Los resultados del análisis confirman esta proposición al demostrar que la recaudación municipal cayó a partir de 1998, cuando los ayuntamientos comenzaron a recibir fondos federales etiquetados para obra pública y otros rubros de gasto corriente. Más aún, los municipios que reciben un monto mayor de recursos son quienes re-

caudan menos. Sin embargo, el efecto de la política de descentralización fiscal no ha sido tan grave como algunos han sugerido.

Otro hallazgo importante derivado de esta reflexión es que las consecuencias adversas de la descentralización sobre la recaudación local parecen intensificarse bajo condiciones de alta competencia electoral, hecho que sustenta el argumento de que las autoridades municipales perciben que el cobro de impuestos conlleva un costo político. Finalmente, cuando las tasas de participación comicial aumentan, la recaudación local disminuye de manera importante, de nuevo apoyando la proposición de que la movilización política es contraria a la aplicación estricta de la autoridad tributaria.

Los problemas de la descentralización no solo se limitan al aspecto de la recaudación sino que además están presentes en las decisiones de gasto público, tal y como se planteó en el estudio de algunos municipios del Estado de México, donde las autoridades estatales acusan a los ayuntamientos de distorsionar los objetivos sociales de la política de descentralización. En opinión de diversos funcionarios de este estado, las autoridades locales tienden a centralizar el proceso de formulación de la agenda de obra pública, utilizan criterios políticos en sus decisiones de asignación de recursos y padecen de una muy baja capacidad administrativa para operar los recursos federales.

La investigación de campo corroboró varias de esas opiniones, aunque es importante reconocer que algunos de los problemas discutidos se originan en la relación entre los ayuntamientos y el gobierno estatal, por ejemplo en los retrasos habituales para la entrega de recursos a los municipios, la poca claridad en los criterios de distribución territorial de las transferencias y la discrecionalidad con la que las autoridades del estado ejercen sus atribuciones de fiscalización de las cuentas públicas locales, sobre todo cuando hay divergencias partidistas entre ambos niveles de gobierno.

Los hallazgos además fueron sometidos a verificación empírica mediante la aplicación de métodos estadísticos multivariados; en particular, se analizó en qué grado las decisiones de gasto local se apegan a los objetivos compensatorios de la descentralización y si la distribución de recursos entre las localidades de los municipios responden a consideraciones políticas. Los resultados revelaron que el monto de los apoyos que las autoridades municipales transfieren a las localidades está inversamente relacionado con el nivel de pobreza (y de carencia de servicios básicos) en estas, pero directamente relacionado con el grado de apoyo electoral a favor del partido gobernante en cada municipio. Es decir, que las decisiones municipales de gasto público dependen más de consideraciones partidistas que de la aplicación de criterios explícitos para combatir la pobreza al interior de cada división territorial.

En suma, hay razones de peso para suponer que la estrategia de descentralización fiscal en México enfrenta todavía enormes retos para mejorar su estructura de incentivos para el desempeño municipal. Se requieren depurar los mecanismos existentes para inducir a las administraciones locales a cumplir de manera más eficaz con los objetivos de esta política descentralizadora, como ampliar el acceso de las personas (en especial, las más pobres) a los servicios públicos básicos, mejorar la recaudación de ingresos fiscales propios, aumentar los niveles de profesionalización de las burocracias municipales e involucrar a las comunidades a participar en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Implicaciones teóricas y de política pública

La perspectiva analítica adoptada en este trabajo demuestra la importancia de desagregar el concepto más amplio de calidad gubernativa en componentes operativos más acotados. A lo largo de los capítulos, se ha enfatizado que la calidad gubernativa implica la existencia de por lo menos dos dimensiones relevantes: la eficacia social de la acción gubernamental

—el logro de resultados que benefician a la sociedad— y la construcción de capacidades institucionales —las condiciones que permiten que el gobierno funcione de forma eficiente en su actuar cotidiano y con apego a reglas impersonales. La evidencia obtenida en diversos estudios muestra con claridad que la dimensión de la eficacia está muy influida por factores “de demanda”, principalmente por las condiciones de modernidad socioeconómica en los municipios de México.

Por su parte, la dimensión institucional, si bien también está condicionada por factores socioeconómicos, se ve sujeta a mayores restricciones provenientes del entorno político de los ayuntamientos, ya que su desarrollo supone una inversión a largo plazo que muchas veces es contraria a los intereses a corto plazo de los líderes políticos locales. Es decir, el desarrollo de capacidades institucionales, como la reglamentación municipal, la profesionalización administrativa y el desempeño recaudatorio, constituyen bienes colectivos de alta rentabilidad para la sociedad.

Sin embargo, la creación de este tipo de capacidades significa, desde la perspectiva individual de los líderes políticos locales y de sus activistas, renunciar a la posibilidad de hacer un uso clientelista de los recursos públicos para obtener una ventaja en la contienda electoral. Todos los análisis de este estudio revelan una clarísima relación inversa entre la capacidad de movilización comicial de los partidos¹ y el desarrollo de este tipo de capacidades, lo cual es una mala noticia para la consolidación de la incipiente democracia en el país.²

1. Es importante reconocer que la utilización de las tasas de participación electoral para medir el concepto de movilización partidista tiene algunas desventajas, sobre todo porque es posible que un segmento del electorado acuda a las urnas por razones ajenas a la movilización de los partidos, por ejemplo, por una motivación estrictamente cívica en la que la participación comicial es valorada como un valor en sí mismo. Desafortunadamente, no existe ningún otro indicador disponible que mida de forma más directa el grado de activismo partidista para todos los municipios de México.
2. El problema del desarrollo institucional en democracias en vías de consolidación es uno de los temas centrales de la ciencia política contemporánea. Varios de los trabajos escritos sobre ese tema coinciden en señalar que las soluciones no son evidentes, dada su gran complejidad. Sobre el tema

Varios de los hallazgos obtenidos indican que la democracia electoral ha sido una condición insuficiente para motivar por sí misma mejores resultados para el desarrollo municipal en México. Esta conclusión general supone que la relación entre la competitividad de los comicios y la calidad gubernativa está tal vez mediada por muchos otros factores institucionales, algunos de los que fueron abordados de manera explícita, mientras que otros tuvieron que ser excluidos por razones teórico–metodológicas.³

Una de las variables cuyo efecto interactivo con la competencia electoral se pudo distinguir de forma empírica es el de la descentralización del gasto para infraestructura social municipal, analizado en el cuarto capítulo. Esto es, se demostró que la competitividad en los comicios ha tenido un efecto positivo sobre la inversión en obra pública solo a partir de 1998, cuando las administraciones locales comenzaron a recibir transferencias del gobierno federal para financiar sus responsabilidades de provisión de infraestructura básica, aun después de controlar los recursos emitidos por el efecto de la etiquetación.

Esto tal vez supone la existencia de un círculo virtuoso entre la competitividad electoral y la autonomía municipal para el ejercicio del gasto público, efecto que se podría explicar por la posibilidad de que los ayuntamientos obtengan un provecho político directo al ejercer con mayor libertad el destino de los fondos.

La principal implicación práctica de este trabajo es la necesidad de realizar cambios institucionales de mayor profundidad en los mecanismos

concreto de las limitaciones políticas de la reforma administrativa en países en desarrollo se pueden consultar los trabajos de Barbara Geddes (1994), Ben Ross Schneider (2000), así como Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (2003).

3. Por ejemplo, es probable que tanto la ausencia de reelección consecutiva para los alcaldes como la corta duración de su mandato sean factores que debilitan la relación entre competencia electoral y desempeño gubernamental. Sin embargo, dado que todos los municipios del país (por lo menos hasta el momento de escribir estas líneas) comparten estas restricciones institucionales, es imposible evaluar de manera rigurosa si esas dos condiciones influyen sobre la calidad de los ayuntamientos.

de gobernación en la esfera local. Uno de los problemas más apremiantes tiene que ver con la falta de rendición de cuentas de los gobiernos municipales. Esta dificultad se manifiesta en dos sentidos. El primero es la ausencia de mecanismos intergubernamentales efectivos que induzcan a las administraciones locales a cumplir con los objetivos sociales de la política de descentralización del gasto público. El segundo se refiere a las fallas de las instituciones municipales para promover la rendición de cuentas de los gobiernos hacia los ciudadanos.

Se ha ofrecido evidencia empírica que demuestra que existen debilidades en los dos sentidos. En relación con el componente vertical (o intergubernamental), se ha mostrado la baja propensión de los ayuntamientos a aplicar de manera estricta su autoridad tributaria, debido a su tendencia a sustituir la recaudación local con financiamiento federal, pero también por su poca disposición de asumir los costos políticos que esta tributación conlleva.

Otro resultado que pone de manifiesto las fallas de los mecanismos verticales para la rendición de cuentas es la baja prioridad que los gobiernos municipales (por lo menos los analizados en el Estado de México) dan a las localidades más pobres, que presumiblemente son las que requieren más recursos para obra pública. Si bien es posible que haya razones político-electorales que expliquen este comportamiento, es evidente que existen fallas en el diseño de las fórmulas de distribución territorial de fondos, las cuales no incentivan a los ayuntamientos a abatir los niveles de pobreza en sus comunidades.

En relación con la rendición de cuentas de los ayuntamientos hacia los ciudadanos, es probable que una de las limitaciones más serias sea la ausencia de reelección consecutiva para los alcaldes, ya que esta debilita la capacidad de los votantes de sancionar en lo individual al gobernante en turno por un mal desempeño. La inexistencia de este incentivo, aunada a la corta duración del periodo gubernamental, reduce de forma considerable el horizonte temporal de los gobiernos municipales, ocasionando que

prefieran invertir en proyectos a corto plazo aunque de gran visibilidad política. Ello explica, entre otros aspectos, que las burocracias locales tengan niveles tan bajos de profesionalización administrativa. Por desgracia, es imposible evaluar esta proposición con el debido rigor metodológico puesto que todos los ayuntamientos del país se ven igualmente afectados por la prohibición constitucional a la reelección consecutiva.

Además de los posibles beneficios que podría generar la reelección de alcaldes en México, es importante considerar otros cambios institucionales en el nivel municipal de gobierno que serían deseables. Uno de estos tiene que ver con las reglas de integración de los cabildos. Si bien no se analizó de manera formal ese tema, durante la investigación de campo se obtuvieron diversos testimonios que sugieren que estos órganos constituyen la parte más débil del proceso de la política pública local. En primer lugar, las reglas electorales de algunas entidades federativas (incluyendo las del Estado de México) otorgan al partido ganador un número desproporcionado de asientos en el cabildo, hecho que no refleja la distribución real del poder en el municipio. Y segundo, la elección municipal opera bajo un sistema de planillas, en las que los votantes no eligen a sus representantes en forma individual sino a toda una lista definida con anterioridad por los líderes partidistas. Estos elementos institucionales generan condiciones desfavorables para que el cabildo sirva en realidad como contrapeso a las decisiones del presidente municipal: los regidores del partido del alcalde carecen de incentivos para oponerse a las disposiciones de este y los de los otros partidos son demasiado pocos para poder influir en la toma de decisiones.

Entre las opciones de reforma a las reglas de integración de los cabildos se puede considerar fortalecer el sistema de representación proporcional, de tal forma que los partidos de oposición puedan equilibrar el poder de decisión de los presidentes municipales. Sin embargo, ello también podría generar un problema de parálisis política, lo que ocasionaría problemas graves para la operación normal del ayuntamiento. Asimismo, existe la

alternativa de terminar con el sistema de planillas, sustituyéndolo por uno de mayoría en el que cada aspirante a una regiduría compita por el cargo en su distrito o localidad. Una de las ventajas de esta reforma es que podría favorecer la rendición de cuentas de cada regidor hacia su electorado. Evidentemente, es necesario realizar investigación más a fondo sobre este tema.

Un cambio que merece especial consideración dentro del debate actual sobre los gobiernos locales en México es el de la creación de sistemas de profesionalización administrativa de corte meritocrático, a fin de asegurar el desarrollo de competencias profesionales duraderas entre los funcionarios municipales y evitar que el empleo público sea solo un botín político para el grupo ganador.

La necesidad de profesionalizar a las administraciones locales resulta evidente por la gran cantidad de atribuciones que estas han venido asumiendo desde la primera gran reforma al artículo 115 constitucional, en 1983, hasta la más reciente, operada en 1999, en las que los ayuntamientos adquirieron la calidad de gobiernos de pleno derecho, y por el hecho de que diversas leyes federales han incluido a los municipios como parte de su compleja red de implementación de programas de desarrollo social.

Pese al creciente cúmulo de responsabilidades que los ayuntamientos han ido adquiriendo en los últimos años, hay datos que muestran un claro déficit en sus niveles de profesionalización.⁴ En este sentido, cabe mencionar que por primera vez en la historia posrevolucionaria el Congreso

4. Partiendo de la información de la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004*, Mauricio Merino (2006) muestra que el porcentaje de funcionarios cuyo último grado de estudios fue la licenciatura completa era de 43% en el caso de los alcaldes, 47% entre los secretarios de ayuntamiento y 50.29% en el caso de los tesoreros. Además, este autor plantea que la experiencia previa en el nivel municipal es igualmente baja entre los funcionarios de más alto rango: al preguntárseles si alguna vez habían ocupado algún cargo en la administración local, solo 11% de los presidentes municipales del país afirmaron haberlo hecho. Entre los secretarios de ayuntamiento la tasa de respuesta afirmativa fue de 16.7% y entre los tesoreros fue de 61.5%.

federal mexicano aprobó en 2003 la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, que es de aplicación general para todas las dependencias de la Federación.⁵ Solo una minoría de los estados de la república mexicana ha establecido legislaciones de profesionalización administrativa cuya aplicación también incluye a los ayuntamientos, por lo que se puede decir que la creación de sistemas profesionales de carrera está todavía en una fase muy incipiente en el país.

Un último aspecto que es crucial para contribuir a la calidad de los gobiernos locales en México es la instrumentación de sistemas tendientes a brindar un acceso transparente a la información gubernamental en los niveles estatal y municipal. En diversas partes de este trabajo se señaló que la poca transparencia informativa sobre los presupuestos de los ayuntamientos es uno de los problemas para que la descentralización del gasto público sea exitosa. La falta de acceso a este tipo de datos no solo obstruye la capacidad de evaluar el desempeño de las autoridades sino que representa uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia en el país: a menos que los votantes sepan cómo utilizan los gobernantes los recursos públicos, la rendición de cuentas que caracteriza a una democracia con calidad será imposible de obtener.

De nuevo es importante señalar que desde 2002 el gobierno federal ya cuenta con un marco jurídico que obliga a todas las dependencias y entidades de la administración federal a transparentar la información pública hacia los ciudadanos.⁶ Sin embargo, el ámbito de aplicación de esta legislación no incluye a los gobiernos estatales ni a los municipales. Si bien ya hay varias entidades que han aprobado sus propias leyes de acceso a la información pública, el diseño institucional de los mecanismos específicos para garantizar a los ciudadanos este derecho varía de manera significativa entre estados.

5. Esta legislación se aprobó el 10 de abril de 2003.

6. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* fue aprobada el 11 de junio de 2002.

El debate actual en México

En años recientes, el sistema fiscal federal en su conjunto se ha convertido en uno de los principales asuntos de debate nacional. Hay un consenso generalizado entre académicos, políticos y analistas de que los mecanismos actuales para la generación y asignación de recursos fiscales dejaron de ser funcionales para un país que ha abierto de forma considerable su economía al mercado global y en donde las regiones reclaman su derecho a desempeñar un papel mucho más activo para aprovechar las ventajas que les genera un entorno abierto al comercio internacional.⁷ De forma simultánea, hace tiempo que el monopolio del poder político en México ha dejado de existir, llevando a estados y municipios a pugnar por una redefinición de los términos del pacto fiscal hecho a mediados de la década de los ochenta del siglo XX. La diversidad que hoy caracteriza a todos los órdenes de gobierno ha servido como detonador para que los actores políticos en el nivel local demanden la restitución de los poderes fiscales que tuvieron que ceder a favor de la Federación hace más de 20 años.

A partir de 2004, el presidente de la república, todos los gobernadores estatales, algunos diputados y senadores del congreso federal, diputados locales y varios presidentes municipales inauguraron la Primera Convención Nacional Hacendaria como foro para discutir nuevas propuestas a fin de modernizar el arreglo fiscal vigente en el país. Los temas que se tocaron en dicha discusión incluyeron la dimensión del gasto y el ingreso público, la administración del sistema tributario, los mecanismos para la

7. Una evaluación sobre las limitaciones del pacto federal vigente en México se puede consultar en Alberto Díaz-Cayeros (1995). También véanse Rogelio Arellano Cadena (1996), así como el trabajo de Peter Ward y Victoria Rodríguez (1999).

coordinación intergubernamental, así como asuntos relacionados con la transparencia, la fiscalización de los recursos y la rendición de cuentas.⁸ A continuación se discuten algunos asuntos vinculados solo con tópicos que atañen a los gobiernos municipales, a la luz de los principales hallazgos de este estudio.

La convención identificó que los criterios para la distribución de recursos etiquetados destinados a infraestructura social es uno de los principales problemas de la descentralización actual, pues introducen incentivos contrarios al buen desempeño municipal. En su intento por priorizar la asignación de fondos hacia los estados y municipios con mayores niveles de marginación social, las fórmulas vigentes de distribución han desincentivado a las administraciones locales a reducir la pobreza, ya que de hacerlo sufrirían reducciones en los montos asignados.

Los resultados obtenidos en esta investigación corroboran esta proposición en cierta medida, dada la relación inversa que existe entre los niveles de pobreza de las localidades de algunos municipios y el gasto ejercido en ellas. La convención también concluyó que la existencia de dos fórmulas alternativas para la distribución de estos fondos puede generar problemas de inequidad; por ejemplo, municipios que pertenecen a entidades diferentes, pero que están en situaciones similares de marginación social, podrían acabar recibiendo montos desiguales de apoyo si cada gobierno estatal decide aplicar fórmulas diferentes para la distribución de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM). Pero el problema de mayor relevancia —y que coincide con los hallazgos de este trabajo— es que el sistema de supervisión y evaluación del gasto

8. Los principales diagnósticos y propuestas generados en la discusión se pueden ver en la *Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, agosto de 2004.

municipal es muy deficiente en la mayoría de los ayuntamientos del país. Solo una minoría de estados y municipios cumple con la obligación de informar al gobierno federal sobre el uso de los recursos descentralizados para obra pública básica. La convención arguye que la causa de este problema es que la *Ley de Coordinación Fiscal* carece de sanciones precisas al incumplimiento de tal obligación, así como la falta de uniformidad en los métodos contables de las administraciones locales.

A fin de evitar inequidades en la distribución territorial de los recursos del FISM, la convención propuso establecer en la ley una fórmula única. Asimismo, se sugirió la creación de algún mecanismo para incentivar la eficiencia en la operación de este fondo, por ejemplo, mediante un componente compensatorio para premiar a los ayuntamientos que demuestren haber reducido los índices de pobreza entre su población. También se consideró ir flexibilizando de manera gradual las restricciones para el uso de los recursos del FISM por parte de aquellos municipios que demuestren haber obtenido mejores resultados sociales.

Una ventaja de esta propuesta es que amplía la autonomía de decisión de los ayuntamientos (ingrediente esencial para el buen desempeño, como se ha reiterado en varios capítulos de este trabajo), a la vez que los induce a utilizar los fondos con mayor efectividad. Sería adecuado que la flexibilización del FISM se realice de forma gradual y que además esta dependa directamente del desempeño demostrado de manera objetiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de que los municipios acaben aplicando los recursos en áreas de bajo impacto para el desarrollo local.

Si bien los diagnósticos y recomendaciones de la convención abordan problemas críticos que afectan el desempeño de los gobiernos municipales del país, hay varios elementos que no se discuten a profundidad. Uno de estos es la imperiosa necesidad de que la estrategia de descentralización fiscal opere de manera diferenciada, tomando en cuenta las enormes disparidades en capacidad institucional de los ayuntamientos.

La extraordinaria heterogeneidad de los municipios de México hace poco factible la adopción de soluciones uniformes. Con esto no se pretende decir que las decisiones de gasto se deban recentralizar a favor de la Federación sino que cualquier devolución de fondos debe estar ligada a una clara definición de responsabilidades, de tal forma que los gobiernos locales puedan ser responsabilizados y llamados a rendir cuentas por su desempeño.

Por ejemplo, el diseño del mecanismo para transferir recursos hacia las administraciones municipales debe evitar que estas reduzcan su esfuerzo recaudatorio; esto se podría lograr si se creara el compromiso de que los gobiernos locales complementen una fracción de cada peso de ayuda financiera federal con fondos propios, aunque por supuesto esto tendría que tomar en cuenta las diferencias en la capacidad recaudatoria entre los ayuntamientos.

También es deseable que los indicadores del desempeño municipal jueguen un papel más importante en las decisiones de distribución de recursos hacia los municipios, lo que significa la necesidad de transparentar los sistemas de información de gasto público local.

La viabilidad de estas reformas —así como muchas otras relacionadas con el sistema fiscal mexicano y con la reforma del estado en general— dependerá de que existan acuerdos fundamentales entre los principales actores del sistema político nacional. En el momento actual, el logro de un acuerdo de este tipo parece bastante complicado, sobre todo por la fragmentación que caracteriza al Poder Legislativo federal y por el aumento de participantes con poder de veto.

Hacia una agenda de investigación futura

La agenda de temas que este trabajo abre es amplia y compleja. Algunos que ya aparecían como asuntos importantes desde el inicio de la investigación tuvieron que dejarse fuera debido a limitaciones de información y tiempo, mientras que otros surgieron a la luz de los resultados derivados de los diversos análisis presentados.

Uno de los temas que ha comenzado a cobrar relevancia y que no ha sido estudiado lo suficiente es el del papel de los cabildos en el proceso de hechura de políticas públicas. A lo largo de la historia, los síndicos y regidores han desempeñado un rol menor en la definición de la agenda municipal, sobre todo por las propias reglas de integración de los cabildos.

Al tener los alcaldes una mayoría asegurada (debido a que el partido triunfador obtiene una sobrerrepresentación en la distribución de las regidurías), este órgano tiene poca capacidad de servir de contrapeso a las decisiones de los presidentes municipales: los regidores provenientes del mismo partido del gobernante en turno tienden a aprobar todas las iniciativas de este y los regidores de minoría no tienen la fuerza necesaria para ejercer un contrapeso político efectivo.

Sin embargo, las legislaciones electorales han ido cambiando en los últimos años, dando lugar a diversas experiencias de administraciones locales divididas. ¿Qué consecuencias tiene la conformación de los cabildos sobre el desempeño de los ayuntamientos? ¿Es un cabildo dividido necesariamente un instrumento más eficaz para producir políticas públicas representativas de los intereses de la ciudadanía, o acaba siendo un obstáculo para el funcionamiento ágil y oportuno del gobierno municipal? Estas interrogantes abren una agenda de investigación que se requiere desarrollar de manera sistemática.

Otro tema se abordó, pero que requiere un estudio más detallado, es el de la influencia de la participación ciudadana sobre las agendas de las administraciones locales. Debido a límites en la calidad y cobertura de la

información disponible, la investigación solo analizó las consecuencias de la participación electoral sobre algunas dimensiones de la calidad gubernativa, pero es necesario contar con modelos explicativos más precisos que ayuden a entender los mecanismos causales a partir de los que la población, sus organizaciones formales e informales y los partidos políticos interactúan en la definición de las prioridades de política pública en el nivel municipal de gobierno.

Parte de este tema está relacionado de forma estrecha con la proclividad de los gobernantes a utilizar el clientelismo y patronazgo como formas de intermediación con la sociedad, fenómeno que no ha desaparecido pese a la competitividad que el entorno electoral ha ido adquiriendo.

Pese a la gran variedad de asuntos que se requieren investigar con mayor profundidad, cabe esperar que los hallazgos y argumentos presentados contribuyan a que los gobiernos locales y la descentralización sean instrumentos efectivos para el desarrollo social en México.

APÉNDICES

Apéndice A

Distribución de presidencias municipales entre los partidos en México (1989–2001)

Estado	Periodo de gobierno	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Otros
Aguascalientes	1989–1992		9				
	1992–1995		9				
	1995–1998	4	5				
	1998–2001	5	4				
Baja California	1989–1992	2	2				
	1992–1995	3	1				
	1995–1998	2	2				
	1998–2001	2	2				
Baja California Sur	1990–1993		4				
	1993–1996	2	2				
	1996–1999		4				
Campeche	1999–2002	1		3			
	1988–1991		8				
	1991–1994		9				
	1994–1997		9				
Chiapas	1997–2000		8	1			
	1988–1991		109				
	1991–1994	1	109				
	1995–1998	5	85	17	2		1
Chihuahua	1998–2001	6	89	16			
	1989–1992		66				
	1992–1995	12	54				
	1995–1998	11	54	1	1		
Coahuila	1998–2001	18	47	2			
	1990–1993	4	33				1
	1993–1996	3	34				1
	1996–1999	9	28	1			
Colima	1999–2002	3	35				
	1988–1991		10				
	1991–1994		10				
	1994–1997	1	9				
	1997–2000	4	5	1			
Durango	2000–2003	4	6				
	1989–1992	1	38				
	1992–1995	2	35		1		
	1995–1998	12	21	2	4		
Guanajuato	1998–2001	4	31	1	3		
	1988–1991	1	44				1
	1991–1994	13	33				
	1994–1997	4	38	2			2
	1997–2000	21	18	6		1	
Guerrero	2000–2003	28	14	4			
	1989–1993		55	9			5
	1993–1996		67	6			2
	1996–1999	1	53	18			3
	1999–2002	1	61	13			

Apendice A. Continuación

Estado	Periodo de gobierno	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Otros
Hidalgo	1990-1993	1	80	1			2
	1993-1996		83	1			
	1996-1999	2	74	7	1		
	1999-2002	9	65	7	3		
Jalisco	1988-1992	2	120				2
	1992-1995	15	106	1			2
	1995-1997	53	62	6	1		2
	1997-2000	39	71	11	2	1	
	2000-2003	50	64	6		3	1
Estado de México	1990-1993	2	117	2			
	1993-1996	6	109	3			3
	1996-2000	23	70	26		1	1
	2000-2003	30	66	23	1		1
Michoacán	1989-1992	2	58	52			1
	1992-1995	4	77	31			1
	1995-1998	14	44	53	1		1
	1998-2001	8	74	29	1		
Morelos	1988-1991		33				
	1991-1994		32	1			
	1994-1997		32	1			
	1997-2000	2	16	13			2
	2000-2003	8	16	7		1	1
Nayarit	1990-1993		20				
	1993-1996		20				
	1996-1999	1	19				
	1999-2002	6	14				
Nuevo León	1988-1991	2	48				1
	1991-1994	5	46				
	1994-1997	6	44		1		
	1997-2000	15	34	1	1		
	2000-2003	16	34	1			
Oaxaca	1989-1992	5	401	11			10
	1992-1995	4	531	14			3
	1995-1998	10	94	29		1	2
	1998-2001	9	112	30			1
Puebla	1989-1992	6	193	6			9
	1992-1995	4	204	5			3
	1995-1998	22	187	7		1	
	1998-2001	14	183	14	2	3	
Querétaro	1988-1991		18				
	1991-1994	1	17				
	1994-1997		18				
	1997-2000	3	15				
	2000-2003	5	13				
Quintana Roo	1990-1993		7				
	1993-1996		7				

Apendice A. Continuación

Estado	Periodo de gobierno	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Otros
San Luis Potosí	1996-1999		7				
	1999-2002		7				
	1988-1991	3	53				
	1991-1994	7	49				
	1994-1997	7	46				2
	1997-2000	15	35	4	1		1
Sinaloa	2000-2003	12	40	2	1		1
	1989-1992	1	17				
	1992-1995	1	17				
	1995-1998	5	12	1			
Sonora	1998-2001	3	14	1			
	1988-1991		68				1
	1991-1994		70				
	1994-1997	5	63	1	1		
	1997-2000	17	44	8	1		
Tabasco	2000-2003	14	46	8	1		1
	1988-1991		16				1
	1991-1994		17				
	1994-1997		13	4			
	1997-2000		17				
Tamaulipas	2000-2003		12	5			
	1989-1992	1	40				2
	1992-1995	3	40				
	1995-1998	6	33	3			1
	1998-2001		41	2			
Tlaxcala	1988-1991	1	39				4
	1991-1994		41	2			
	1994-1998	3	39	2			
	1998-2001	1	36	3	2	2	
Veracruz	1988-1991	1	180				19
	1991-1994	2	193	4			8
	1994-1997	19	150	26	2		10
	1997-2000	39	101	58	6	2	1
	2000-2003	46	115	28	7	5	6
Yucatán	1990-1993	5	99				2
	1993-1995	3	103				
	1995-1998	12	92	1			1
	1998-2001	10	92	4			
Zacatecas	1988-1992	1	55				
	1992-1995		55	1			
	1995-1998	11	41	2	1		
	1998-2001	10	34	10	2		

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre elecciones municipales del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC (www.cidac.org.mx).

Apéndice B

Gubernaturas estatales por partido (1980–2001)

Estado	Periodo de gobierno	Partido del gobernador
Aguascalientes	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	PAN
Baja California	1983–1989	PRI
	1989–1995	PAN
	1995–2001	PAN
	2001–2007	PAN
Baja California Sur	1980–1986	PRI
	1986–1993	PRI
	1993–1999	PRI
	1999–2005	PRD
Campeche	1985–1991	PRI
	1991–1997	PRI
	1997–2003	PRI
Coahuila	1981–1987	PRI
	1987–1993	PRI
	1993–1999	PRI
	1999–2005	PRI
Colima	1985–1991	PRI
	1991–1997	PRI
	1997–2003	PRI
Chiapas	1982–1988	PRI
	1988–1995	PRI
	1995–2000	PRI
	2000–2006	Coalición PAN–PRD–PT–PVEM y otros
Chihuahua	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PAN
	1998–2004	PRI
Durango	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	PRI
Guanajuato	1985–1991	PRI
	1991–1995	PAN
	1995–2000	PAN
	2000–2006	PAN
Guerrero	1980–1986	PRI
	1986–1993	PRI
	1993–1999	PRI
	1999–2006	PRI
Hidalgo	1981–1987	PRI

Apendice B. Continuación

Estado	Periodo de gobierno	Partido del gobernador
	1987-1993	PRI
	1993-1999	PRI
	1999-2005	PRI
Jalisco	1982-1988	PRI
	1988-1995	PRI
	1995-2000	PAN
	2000-2006	PAN
Estado de México	1981-1987	PRI
	1987-1993	PRI
	1993-1999	PRI
	1999-2005	PRI
Michoacán	1980-1986	PRI
	1986-1992	PRI
	1992-1995	PRI
	1995-2001	PRI
	2001-2007	Coalición PRD-PT-PVEM y otros
Morelos	1982-1988	PRI
	1988-1994	PRI
	1994-2000	PRI
	2000-2006	PAN
Nayarit	1981-1987	PRI
	1987-1993	PRI
	1993-1999	PRI
	1999-2005	Coalición entre PRD y otros
Nuevo León	1979-1985	PRI
	1985-1991	PRI
	1991-1997	PRI
	1997-2003	PAN
Oaxaca	1980-1986	PRI
	1986-1992	PRI
	1992-1998	PRI
	1998-2004	PRI
Puebla	1980-1986	PRI
	1986-1992	PRI
	1992-1998	PRI
	1998-2004	PRI
Querétaro	1979-1985	PRI
	1985-1991	PRI
	1991-1997	PRI
	1997-2003	PAN
Quintana Roo	1975-1981	PRI
	1981-1987	PRI
	1987-1993	PRI
	1993-1999	PRI

Apendice B. Continuación

Estado	Periodo de gobierno	Partido del gobernador
San Luis Potosí	1999–2005	PRI
	1985–1991	PRI
	1991–1997	PRI
Sinaloa	1997–2003	PRI
	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	PRI
Sonora	1979–1985	PRI
	1985–1991	PRI
	1991–1997	PRI
Tabasco	1997–2003	PRI
	1982–1988	PRI
	1988–1994	PRI
	1994–2001	PRI
Tamaulipas	2001–2007	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	PRI
Tlaxcala	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	Coalición PRD–PT–PVEM
Veracruz	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	PRI
Yucatán	1981–1987	PRI
	1987–1995	PRI
	1995–2001	PRI
Zacatecas	2001–2007	Coalición PAN–PRD–PT–PVEM
	1980–1986	PRI
	1986–1992	PRI
	1992–1998	PRI
	1998–2004	PRD

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre elecciones de gobernadores del CIDAC (www.cidac.org.mx).

Apéndice C

Relación de personas entrevistadas

Funcionarios del Gobierno del Estado de México

- Ana María Díaz Zámamo,
jefa de la Unidad de Normatividad y Políticas de Inversión,
Secretaría de Planeación y Finanzas,
9 de junio de 2004.
- Alejandro Hinojosa,
subsecretario de Planeación y Presupuesto,
Secretaría de Planeación y Finanzas,
16 de junio de 2004.
- Jorge Pérez Cuevas,
coordinador de Estudios Hacendarios,
Instituto Hacendario del Estado de México,
12 de junio de 2004.
- Federico Ruiz Sánchez,
subsecretario de Ingresos,
Secretaría de Planeación y Finanzas,
16 de junio de 2004.

Funcionarios de los gobiernos municipales

- Roberto Arias de la Mora,
director de Desarrollo Institucional del Ayuntamiento de Zapopan,
30 de julio de 2004.
- José Luis Cuellar,
director general de Asesoría del Ayuntamiento de Zapopan,
30 de julio de 2004.
- Jesús Espinoza Ruiz,
presidente municipal de Soyaniquilpan de Juárez,
10 de junio de 2004.

- José Espinoza,
secretario del Ayuntamiento de Villa del Carbón,
20 de junio de 2004.
- Francisco Lugo,
tesorero del Ayuntamiento de Soyaniquilpan de Juárez,
27 de julio de 2004.
- Marlon Martínez,
presidente municipal de Jilotepec de Molina Enríquez,
10 de junio de 2004.
- Octavio Mena,
tesorero del Ayuntamiento de Toluca,
12 de julio de 2004.
- Azucena Miranda Lara,
regidora por el pan del Ayuntamiento de Jilotepec de Molina Enríquez,
11 de agosto de 2004.
- Juan Noguez Soto,
director de Planeación del Ayuntamiento de Jilotepec de Molina Enríquez,
1 de junio de 2004.
- Eduardo Pío,
director adjunto de Planeación del Ayuntamiento de
Jilotepec de Molina Enríquez,
1 de junio de 2004.
- Pedro Pastor,
contralor del Ayuntamiento de Soyaniquilpan de Juárez,
10 de junio de 2004.
- Graciela Sánchez Dorantes,
tesorera del Ayuntamiento de Villa del Carbón,
20 de junio de 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- Ades, Alberto y Rafael di Tella (1996). “The causes and consequences of corruption: a review of recent empirical contributions”, en *IDS Bulletin*, vol.27, núm.2, abril.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Alesina, Alberto *et al.* (1996). “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, Working Paper núm.5586, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Ames, Barry (1987). *Political survival. Politicians and public policy in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Arellano, Rogelio (1996). *Federalismo fiscal: retos y perspectivas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Azfar, Omar; Satu Kähkönen y Patrick Meagher (2001). “Conditions for effective decentralized governance: a synthesis of research findings”, Working Paper núm.256, IRIS Center–University of Maryland, Maryland.

- Bahl, Roy W. y Johannes F. Linn (1992). *Urban public finance in developing countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Banco Mundial (1997). *World development report: the State in a changing world*, Oxford University Press, Nueva York.
- Becerra, Ricardo; Pedro Salazar y José Woldenberg (1997). *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Beer, Caroline C. (2003). *Electoral competition and institutional change in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- (2004). “Electoral competition and fiscal decentralization in Mexico”, en Montero, Alfred P. y David J. Samuels (eds.), *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Bird, Richard y François Vaillancourt (eds.) (1998). *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Brudney, Jeffrey L; Laurence J. O’Toole y Hal G. Rainey (eds.) (2000). *Advancing public management: new developments in theory, method, and practice*, Georgetown University Press, Washington.
- Bruhn, Kathleen (1999). “PRD local governments in Michoacan: implications for Mexico’s democratization process”, en Cornelius, Wayne; Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*, Center for US–Mexican Studies–University of California in San Diego, La Jolla.
- Brunetti, Aymo; Gregory Kisunko y Beatrice Weder (1997). *Institutional obstacles to doing business: region-by-region results from a worldwide survey of the private sector*, Policy Research Working Paper núm.1759, Banco Mundial, Washington.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1998). *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos*, Porrúa / CIDE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Ady Carrera (2002). “Fiscal decentralization and institutional constraints. Paradoxes of the Mexican case”,

- documento de trabajo de la División de Administración Pública, CIDE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique e Isela Orihuela (2000). “Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978–1997)”, documento de trabajo de la División de Administración Pública, núm.87, CIDE, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Jorge Martínez–Vázquez (2000). “Assignment of spending responsibilities and service delivery”, en Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington.
- Cabrero Mendoza, Enrique; Rodolfo García y Martha Gutiérrez (1996). *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE / Porrúa, México.
- Campbell, Tim y Harald Fuhr (eds.) (2004). *Leadership and innovation in subnational government. Case studies from Latin America*, Banco Mundial, Washington.
- Cardozo, Myriam (1993). “La descentralización de los servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la recuperación de la política”, en *Gestión y Política Pública*, vol.II, núm.2, julio–diciembre.
- Chong, Alberto y César Calderón (1997). “Institutional change and poverty, or why is it worth it to reform the State?”, material mimeografiado, Banco Mundial, Washington.
- Cleary, Mathew (2004). “Electoral competition, participation, and the quality of government in Mexico”, presentación para el Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University, Princeton, octubre.
- Coleman, James (1990). *Foundations of social theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Consejo Nacional de Población, CONAPO (2000). *Índices de marginación*, CONAPO, México.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1994). Instituto de Investigaciones Jurídicas–UNAM, México.
- Cornelius, Wayne (1999). “Subnational politics and democratization: tensions between center and periphery in the Mexican political system”, en Wayne Cornelius; Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational politics and democratization in Mexico*, Center for US–Mexican Studies–University of California in San Diego, La Jolla.
- Cornelius, Wayne; Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.) (1994). *Transforming state–society relations in Mexico: the national solidarity strategy*, Center for US–Mexican Studies–University of California in San Diego, La Jolla.
- Cornelius, Wayne; Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.) (1989). *Mexico’s alternative political futures* (Series monográficas, 30), Center for US–Mexican Studies–University of California in San Diego, La Jolla.
- Courchene, Thomas; Alberto Díaz–Cayeros y Steven B. Webb (2000). “Historical forces: geographical and political”, en Guigale, Marcelo M. y Steven B. Webb (eds.), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington.
- Cox, Gary W. (1988). “Closeness and turnout: A methodological note”, en *The Journal of Politics*, vol.50, agosto.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1986). “Electoral politics as a redistributive game”, en *The Journal of Politics*, vol.48, núm.2, mayo.
- Cukierman, Alex; Steven B. Webb y Bilin Neyapti (1994). “Measuring central bank independence and its effect on policy outcomes”, Occasional Paper núm.58, International Center for Economic Growth, Budapest.

- Dahl, Robert (1989). *Democracy and its critics*, Yale University Press, Nueva Haven.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.) (2005). *Assessing the quality of democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995). *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, Fundación Friedrich Naumann / CIDE / Miguel Ángel Porrúa, México.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2003). “The politics of public spending. Part I—The logic of vote buying”, documento preparado para el *World Development Report 2004*, Banco Mundial, Washington.
- Díaz-Cayeros, Alberto; Beatriz Magaloni y Barry Weingast (2006). “Tragic brilliance: equilibrium party hegemony in Mexico”, Working Paper, Hoover Institution / Stanford University, Stanford, febrero.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*, Harper and Row, Nueva York.
- Eckstein, Harry (1971). *The evaluation of political performance: problems and dimensions*, Sage, Beverly Hills.
- Eskeland Gunnar S. y Henrik Thiele (1999). “Corruption under moral hazard”, Policy Research Working Paper núm.2204, Banco Mundial, Washington.
- Estévez, Federico; Beatriz Magaloni y Alberto Díaz-Cayeros (2002). “A portfolio diversification model of electoral investment”, manuscrito, Stanford University, Stanford.
- Fagen, Richard R. y William S. Touhy (1972). *Politics and privilege in a Mexican city*, Stanford University Press, Stanford.
- Fiorina, Morris (1978). “Economic retrospective voting in American National Elections: a micro-analysis”, en *American Journal of Political Science*, vol.22, núm.2.
- (1981). *Retrospective voting in American National Elections*, Yale University Press, Nueva Haven / Londres.

- Fiszbein, Ariel (1997). "The emergence of local government capacity: lessons from Colombia", en *World Development*, vol.25, núm.8.
- (2005). *Citizens, politicians, and providers: the Latin American experience with service delivery reform*, Banco Mundial, Washington.
- Flamand, Laura (1997). "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", Documento de Trabajo de la División de Administración Pública núm.55, CIDE, México.
- (2004). "The vertical dimension of government: democratization and federalism in Mexico", disertación para el doctorado, Departamento de Ciencias Políticas–Universidad de Rochester, Rochester.
- Fox, Jonathan (1994). "The difficult transition from clientelism to citizenship: lessons from Mexico", en *World Politics*, vol.46, núm.2.
- Fukasaku, Kiichiro y Ricardo Hausmann (eds.) (1998). *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*, BID / OCDE, Washington.
- Garrido, Luis Javier (1989). "The crisis of presidencialismo", en Cornelius, Wayne; Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's alternative political futures* (Series monográficas, 30), Center for US–Mexican Studies–University of California in San Diego, La Jolla.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's dilemma. Building State capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.
- Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (eds.) (2000). *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, Banco Mundial, Washington.
- Goodspeed, Timothy (2002). "OECD territorial review of Mexico", OECD Working Paper, OCDE, París.
- Greene, William H. (1997). *Econometric analysis*, Prentice Hall, Nueva Jersey.

- Grindle, Merilee (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*, Princeton University Press, Princeton.
- Gurrero, Eduardo (1998). “Sociedad civil: ¿rival de la democracia? Polonia entre 1989 y 1995”, en *Política y Gobierno*, vol.V, núm.2.
- Gurrero, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (2000). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional: memorias del seminario en el CIDE*, CIDE / Porrúa, México.
- Guillén López, Tonatiuh (1993). *Baja California 1989–1992: balance de la transición democrática*, El Colegio de la Frontera, Tijuana.
- (1996). *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, Porrúa / El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Guterbock, Thomas M. (1980). *Machine politics in transition: party and community in Chicago*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Heinrich, Carolyn J. y Laurence E. Lynn (eds.) (2000). *Governance and performance: new perspectives*, Georgetown University Press, Washington.
- (2001). “Means and ends: a comparative study of empirical methods for investigating governance and performance”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.11, núm.1.
- Herfindahl, Orris (1950). “Concentration in the steel industry”, disertación de doctorado, Columbia University, Nueva York.
- Hernández Trillo, Fausto; Alberto Díaz–Cayeros y Rafael Gamboa González (2002). “Determinants and consequences of bailing out states in Mexico”, en *Eastern Economic Journal*, vol.28, núm.3.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Harvard University Press, Cambridge.

- Hiskey, Jonathan (2000). “Does democracy matter? Electoral competition and local development in Mexico”, ponencia presentada en el 2000 Latin American Studies Association Meeting.
- (2005). “The political economy of subnational economic recovery in Mexico”, en *Latin American Research Review*, vol.40, núm.1.
- Horn, Murray J. (1995). *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hsiao, Cheng (2003). *Analysis of panel data*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Huntington, Samuel (1975). “The democratic distemper”, en *Public Interest*, vol.41, otoño.
- Huther, Jeff y Anwar Shah (1998). “Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization”, Policy Research Working Paper núm.1894, Operations Evaluation Department–Banco Mundial, Washington.
- Ibarra, Juan Fernando; María Fernanda Somuano y Reynaldo Yunuen (2006). “La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México”, en *Foro Internacional*, vol.46, núm.3.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (1988). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979–1988*, INEGI, Aguascalientes / México.
- (1990). *XI Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, Aguascalientes.
- (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda*, INEGI, Aguascalientes / México.
- (2001). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1989–2001*, INEGI, Aguascalientes (DE consultada a través del Sistema Municipal de Bases de Datos, SIMBAD, en: www.inegi.gob.mx).

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI / Centro de Investigación y Docencia, CIDE (1995). *Los municipios de México* (CD-rom), INEGI / CIDE, Aguascalientes / México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI / Instituto Nacional de Desarrollo Social, INDESOL (2000). *Encuesta sobre Desarrollo Municipal 2000*, INEGI / INDESOL, Aguascalientes / México.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED (2003). *Sistema Nacional de Información Municipal*, INAFED, México (DE consultada en: www.inafed.gob.mx).
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay (2002). “Growth without governance”, manuscrito, Banco Mundial, Washington.
- Kaufmann, Daniel; Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999a). “Aggregating governance indicators”, Policy Research Working Paper núm.2195, Banco Mundial, Washington.
- (1999b). “Governance matters”, Policy Research Working Paper núm.2196, Banco Mundial, Washington.
- Key, V.O. (1966). *The responsible electorate: rationality in presidential voting 1936–1960*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*, Harper Collins, Nueva York.
- Kramer, Gerald (1971). “Short-term fluctuation in US voting behavior, 1896–1964”, en *The American Political Science Review*, vol.65, núm.1.
- La Porta, Rafael *et al.* (1998). “The quality of government”, Working Paper núm.6727, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979). “‘Effective’ number of parties: a measure with applications to West Europe”, en *Comparative Political Studies*, vol.12, núm.1.

- Langston, Joy (2001). “Why rules matter: changes in candidate selection in Mexico’s PRI, 1988–2000”, en *Journal of Latin American Studies*, vol.33, núm.3.
- Ley de Coordinación Fiscal* (1998). Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Lindblom, Charles E. (1980). *The policy-making process*, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Lipset, Seymour M. (1960). *Political man: the social basis of politics*, Doubleday, Nueva York.
- Litvack, Jennie *et al.* (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*, Banco Mundial, Washington.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México.
- Magaloni, Beatriz; Alberto Díaz-Cayeros y Federico Estévez (2002). “The erosion of party hegemony, clientelism and portfolio diversification. The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico”, manuscrito.
- Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). “Elections and representation”, en Manin, Bernard; Adam Przeworski y Susan Stokes (eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Mayhew, David R. (1974). *The electoral connection*, Yale University Press, Nueva Haven / Londres.
- Medina, Luis Fernando y Susan Stokes (2002). “Clientelism as political monopoly”, documento presentado en el 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 29 de agosto–1 de septiembre.
- Merino, Mauricio (1994). *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México.

- (2006). “La profesionalización municipal en México”, Documento de Trabajo de la División de Administración Pública núm.182, CIDE, México.
- Mizrahi, Yemile (1999). “Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua”, Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos núm.100, CIDE, México.
- Molinar, Juan (1991). “Counting the number of parties: an alternative index”, en *The American Political Science Review*, vol.85, núm.4.
- Molinar, Juan y Jeffrey A. Weldon (1994). “Electoral determinants and consequences of national solidarity”, en Cornelius, Wayne; Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming state–society relations in Mexico: the national solidarity strategy*, Center for US–Mexican Studies–University of California in San Diego, La Jolla.
- Montero, Alfred P. *et al.* (2004). “The political determinants of decentralization in Latin America”, en Montero, Alfred P. y David J. Samuels (eds.), *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Montero, Alfred P. y David J. Samuels (eds.) (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Moreno–Jaimés, Carlos (2002). “La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación”, en *Gestión y Política Pública*, vol.XI, núm.2.
- (2003). “Fiscal performance of local governments in Mexico: the role of federal transfers”, Documento de Trabajo de la División de Administración Pública núm.127, CIDE, México.
- (2007a). “Do competitive elections produce better–quality governments? Evidence from Mexican municipalities, 1990–2000”, en *Latin American Research Review*, vol.42, núm.2.

- (2007b). “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en *Foro Internacional*, vol.47, núm.188, abril–junio.
- Nordhaus, William D. (1975). “The political Business Cycle”, en *Review of Economic Studies*, vol.42.
- Norpoth, Helmut (1996). “Presidents and the prospective voter”, en *The Journal of Politics*, vol.58, núm.3.
- O’Donnell, Guillermo (2005). “Why the rule of law matters”, en Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Oates, Wallace (1972). *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- Olsen, Marvin E. (1972). “Social participation and voting turnout: a multivariate analysis”, en *American Sociological Review*, vol.37, núm.3.
- Olson, Mancur (1971). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* [1965], Harvard University Press, Cambridge.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, Nueva York.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Peredo, Alberto (2001). “Fiscal decentralization in Mexico under Zedillo (1994–2000): devolution vs. deconcentration. Preliminary findings”, documento preparado para el 2001 Meeting of the Latin American Studies Association, Washington, septiembre.
- Peterson, George E. (1997). *Decentralization in Latin America: learning through experience*, Banco Mundial, Washington.

- Prud'homme, Remy (1995). "On the dangers of decentralization", en *The World Bank Research Observer*, vol.10, núm.2.
- Putnam, Robert (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Raich-Portman, Uri (2003). "Impacts of expenditure decentralization on Mexican local governments", Documento de Trabajo de la División de Administración Pública núm.102, CIDE, México.
- Remes, Alain de (1998). "The causes of juxtaposition: a theoretical framework for the study of municipal and state elections in Mexico", Documento de Trabajo de la División de Estudios Políticos núm.96, CIDE, México.
- (1999). "Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", en *Política y Gobierno*, vol.VI, núm.1.
- Robinson, James y Thierry Verdier (2002). "The political economy of clientelism", discussion paper, núm.3205, CEPR, Londres, febrero.
- Robinson, Mark (1999). "Democracy, participation, and public policy: the politics of institutional design", en Robinson, Mark y Gordon White (eds.), *The democratic developmental state: political and institutional design*, Oxford University Press, Nueva York.
- Rodríguez, Victoria E. (1997). *Decentralization in Mexico: from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Westview Press, Boulder.
- Rodríguez, Victoria E. y Peter M. Ward (1992). *Policymaking, politics, and urban governance in Chihuahua: the experience of recent Panista governments*, LBJ School of Public Affairs / University of Texas, Austin.
- (1994). *Political change in Baja California: democracy in the making?*, Series monográficas núm.40, Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego, La Jolla.

- (1995). *Opposition governments in Mexico*, University of New Mexico Press, Albuquerque.
- Rodríguez-Gómez, Katya (1999). “La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México”, documento presentado en la conferencia Gobiernos locales, el futuro político de México, Guadalajara, septiembre.
- Samuelson, Paul (1954). “The pure theory of public expenditure”, en *The Review of Economics and Statistics*, vol.36, núm.4.
- Schmitter, Philip (2005). “The ambiguous virtuous of accountability”, en Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the quality of democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Schmitter, Philip y Terry Karl (1991). “What democracy is... and is not”, en *Journal of Democracy*, vol.2, núm.3.
- Schneider, Ben Ross (2000). “The politics of administrative reform: intractable dilemmas and improbable solutions”, documento presentado en la 1999 Conference on Sustainable Public Sector Finance, Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta.
- Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (2003). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*, North-South Center Press—University of Miami, Miami.
- Scott, James (1969). “Corruption, machine politics, and political change”, en *The American Political Science Review*, vol.65, núm.1.
- (1972). *Comparative political corruption*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Scott, John (2004). “La descentralización, el gasto social y la pobreza en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol.XIII, núm.3.
- Sour, Laura (2004). “El sistema de transferencias federales en México: ¿premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública*, vol.XIII, núm.3.

- Tanzi, Vito (1995). “Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects”, en *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington.
- Tavits, Margit (2002). “Measuring the dependent variable: government performance”, documento presentado en el Annual Meeting of Southern Political Science Association, Savannah, 6–9 de noviembre.
- Tandler, Judith (1997). *Good government in the tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Ter–Minassian, Teresa (ed.) (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Tiebout, Charles (1956). “A pure theory of local expenditures”, en *Journal of Political Economy*, vol.64, núm.5.
- Vega–Godínez, Alejandro (1998). “Las perspectivas del Nuevo Federalismo: el sector de desarrollo regional y el combate a la pobreza. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí”, Documento de Trabajo de la División de Administración Pública núm.62, CIDE, México.
- Velasquez, María Cristina (2000). *El Nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, Oaxaca.
- Verba, Sidney; Kay Lehman Schlozman y Henry E. Brady (1995). *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*, Harvard University Press, Cambridge.
- Ward, Peter M. (1995). “Policy making and policy implementation among non–PRI governments: the PAN in Ciudad Juárez and in Chihuahua”, en Rodríguez, Victoria y Peter M. Ward (eds.), *Opposition government in Mexico*, University of New Mexico Press, Albuquerque.
- (1998). “From machine politics to the politics of technocracy: charting changes in governance in the Mexican municipality”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol.17, núm.3.

- Ward, Peter M. y Victoria Rodríguez (1999). “New federalism, intra-governmental relations and co-governance in Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol.31.
- Wei, Shang-Jin (2000). “Natural openness and good government”, Working Paper núm.7765, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Weimer, David y Aidan R. Vining (1992). *Policy analysis: concepts and practice*, Prentice Hall, Englewoods Cliffs.
- Wooldridge, Jeffrey (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*, MIT Press, Cambridge.
- Ziccardi, Alicia (coord.) (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Porrúa / UNAM, México.

Democracia electoral y calidad gubernativa
El desempeño de los gobiernos municipales en México
se terminó de imprimir en febrero de 2008,
en los talleres de Pandora SA de CV,
Caña No. 3657, Guadalajara, Jalisco, México, CP 44470.
La edición, que consta de 1000 ejemplares, estuvo a cargo de
la Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.