

LA COMPETENCIA ELECTORAL Y SU IMPACTO EN EL DESEMPEÑO HACENDARIO DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

JUAN FERNANDO IBARRA
MA. FERNANDA SOMUANO
REYNALDO YUNUEN ORTEGA

EN SU LÚCIDO ARTÍCULO “Dictatorship, Democracy, and Development”, Mancur Olson cambió los términos de la ecuación establecida por Martin S. Lipset entre desarrollo y democracia, al argumentar que al autócrata le conviene maximizar los ingresos que obtiene a largo plazo, por lo que extraerá de la sociedad renta hasta el punto que no dañe la capacidad de producirla en el futuro, para que no mermen sus ingresos venideros. Dicho incentivo, aunado a la incertidumbre inherente a la sucesión de una dictadura, implica que las autocracias rara vez tendrán un buen desempeño económico por más de una generación.

En las democracias duraderas, en cambio, la estructura de incentivos es más favorable al crecimiento. Por un lado, el mismo sistema de libertades individuales y respeto a la ley que garantiza su funcionamiento implica derechos de propiedad seguros. Por otro, aunque el horizonte temporal de los gobernantes sea limitado, el de una democracia estable no lo es, y por ello el marco político democrático es más favorable a las transacciones no autorespaldadas y en consecuencia al crecimiento económico.¹ De esta forma, la correlación encontrada por Lipset en los años cincuenta entre desarrollo y democracia no debía interpretarse en el sentido de que el primero genera la segunda, sino en el de que la democracia favorece el buen desempeño económico, y por ende el desarrollo.² Es decir, en una democracia existen incentivos para que los gobernantes respondan a las demandas de los ciudadanos generando políticas públicas más eficientes.

El objetivo de este trabajo es demostrar que la competencia electoral, como elemento fundamental de la democracia, estructura los incentivos a los que se enfrentan los actores políticos en el ámbito local. En concreto,

¹ Mancur Olson.

² *Ibidem*.

buscamos responder la siguiente pregunta: ¿cuál es la relación entre la creciente competitividad electoral municipal y el desempeño gubernamental medido como capacidad financiera?³ Siguiendo a Olson, nuestra hipótesis de trabajo es que, al aumentar la competitividad electoral, los gobiernos municipales tendrán más incentivos para mostrar a los ciudadanos que han hecho un buen trabajo, lo que los llevará a tratar de aumentar los recursos a su disposición.

El artículo se divide en seis partes. En la primera se exponen los principales argumentos teóricos que sostienen la hipótesis, es decir, la relación entre competencia electoral y desempeño gubernamental. En la segunda se hace una revisión de la literatura que ha abordado el tema para el caso mexicano. En la tercera parte se define la variable independiente, esto es, la competencia electoral en los municipios mexicanos, y se analiza la evolución de dicha variable en los años que van entre 1988 y 2002. La cuarta sección describe el comportamiento de la gestión hacendaría municipal en el periodo señalado, la cual será considerada como variable dependiente. La quinta parte ofrece los resultados de dos modelos de regresión, con los que se busca explicar la gestión hacendaría con base en la competencia electoral; es decir, se intenta probar la hipótesis de que el desempeño gubernamental se encuentra directamente vinculado con los niveles de competitividad que se presentan en los comicios locales. Por último, una sección dedicada a las conclusiones que pueden extraerse de los resultados presentados en la quinta sección.

I. LA DIMENSIÓN COMPETITIVA DE LA DEMOCRACIA

Un hecho notable que se pone de relieve al revisar la amplia literatura sobre la democracia es que no existe un acuerdo explícito acerca de su definición. A pesar de estas divergencias, cualquier definición de democracia, por restrictiva que sea, incluye la competencia electoral. Más aún: probablemente sea, junto con la existencia de garantías, la única característica que se encuentra en todas las definiciones. Partiendo entonces de una definición más restrictiva de democracia, que podría llamarse “procedimental”, puede definirse un régimen democrático como aquel en el que hay reglas de decisión conocidas y relativamente equitativas, las cuales le producen una fuente de apoyo basada en la aceptación generalizada de tales reglas. Éstas comprenden los derechos civiles básicos de los ciudadanos y la elección competitiva de los gobernantes por estos ciudadanos sobre una base razona-

³ Véase anexo para construcción de variables.

blemente igualitaria.⁴ Esto supone certeza procedimental e incertidumbre en cuanto a los resultados del proceso electoral, lo que Adam Przeworski ha llamado la “institucionalización de la incertidumbre”, es decir, el desconocimiento de los resultados específicos que tales reglas generarán.⁵

Ahora bien, ¿por qué es importante que exista tal competitividad en las elecciones?, ¿cuál es la consecuencia de la incertidumbre en cuanto a los resultados electorales? Estas preguntas nos conducen a los incentivos a los que se enfrentan los diversos actores políticos en condiciones de competencia. Está claro que son los partidos políticos las instituciones que agrupan a los políticos y buscan representar las preferencias del electorado. Su principal objetivo es alcanzar el poder y, una vez instalados en él, mantenerse; es decir, lograr que su partido se reelija. La importancia de la competitividad electoral viene dada por el hecho de que, para que un partido alcance el poder, necesita buscar el apoyo de los votantes, de manera que para realizar su objetivo (obtener el poder) debe convencer a los votantes de las virtudes de su gestión, si se encuentra gobernando, o de los beneficios que obtendrían si dicho partido ganara la elección. En palabras de Anthony Downs: “los partidos actúan únicamente con el fin de conseguir la renta, el prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos [...] formulan políticas que les permiten ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular ciertas políticas”.⁶ El hecho de no tener una victoria asegurada obliga a los candidatos postulados por los partidos políticos a “buscar las ofertas de bienes colectivos que mejor se ajusten a las preferencias de los electores y, con ello, recibir el mayor número de votos”.⁷

Ése es el principal incentivo que provee la competencia electoral a los partidos políticos, y como puede verse representa importantes ventajas para los ciudadanos, pues en principio éstos no tienen que vigilar de manera directa a los políticos para que actúen indirectamente en su beneficio. Basta que existan dos o más partidos en competencia para que se genere un flujo continuo de información sobre la efectividad de las políticas públicas a través de la crítica entre los competidores.⁸ Por mezquinos que sean los intereses de los grupos políticos en competencia, si se encuentran en el poder tienen que realizar una buena gestión si quieren ser reelectos, y si no es éste su caso, tienen que convencer al electorado de las bondades de su propuesta. Esto no es sólo una afirmación teórica, existe evidencia de que los partidos políticos y los representantes populares responden a los cambios en la

⁴ Véase anexo para construcción de variables.

⁵ Adam Przeworski, *Democracy and Market*, p. 19.

⁶ Anthony Downs, p. 25.

⁷ Eduardo Guerrero, p. 1.

⁸ Guillermo Trejo, p. 23.

opinión pública con el fin de atraer más votos, y que el partido en el poder, cuando percibe que las políticas que ha impulsado son rechazadas por el electorado, se adelanta al castigo en las urnas y cambia la dirección de tales políticas.⁹

Desde luego, la relación no es directa; sería ingenuo pensarlo así. La relación entre las ofertas de los políticos y la decisión de los electores está mediada por la administración pública. Esta última es un aparato complejo, que desarrolla intereses y utiliza su posición para llevarlos adelante. Si bien es cierto que se encuentra bajo las órdenes de quienes han resultado electos, en su mayor parte es un cuerpo que no depende de los votos del electorado. Sin embargo, es de nuevo la competencia política la que coloca los incentivos para que los políticos en el poder ejerzan sobre la administración la presión necesaria para proveer los bienes y servicios que aumenten la probabilidad de ser reelectos.

En sistemas políticos en los que no existe competencia electoral alguna, como lo comprueban los totalitarios y autoritarios que funcionaron en el siglo XX, algunos de los cuales siguen existiendo, la administración pública tiende a ser "colonizada" por el partido en el gobierno.¹⁰ El aparato público es instituido por el grupo que accede al poder y establece una relación instrumental con el mismo que hace que la línea de división entre la burocracia y el partido se vuelva confusa. Es difícil que bajo tales condiciones la administración pública desarrolle preferencias propias, pues sus integrantes conocen bien la dependencia de que son objeto y forman parte integral del sistema de lealtades que requiere el partido para mantener el poder. Este último la utiliza como fuente de beneficios particularizados para grupos que le son leales, sea en forma de políticas públicas específicas o dando acceso a sus puestos y recursos.¹¹ De manera que, en ausencia de competencia electoral, el mandato establecido por el partido político en el poder tiende a ser ejecutado sin mayores objeciones por la administración, dada la estrecha relación entre ellos. Esto no significa que la administración sólo siga órdenes del partido, al contrario, tiene amplios márgenes de acción para implementar aquello que se le ordena, pues la ausencia de una oposición capaz de fiscalizar su actuación le abre espacios de discrecionalidad, siempre que cumpla con el cometido del partido.

La competencia política favorece la independencia de la administración pública, ya que todos los actores relevantes encontrarán en su beneficio la relativa neutralidad de la administración, para así evitar que el partido

⁹ James A. Stimson.

¹⁰ Eduardo Guerrero, p. 14.

¹¹ Barbara Geddes.

en el poder la utilice como herramienta electoral,¹² lo que puede alejarla tanto de los grupos políticos en competencia como de los electores. Sin embargo, en caso de que la competitividad electoral se mantenga permanentemente en niveles tales que la amenaza de derrota se cierna siempre sobre el partido en el poder, los incentivos que tiene este último para obligar a la administración a ejecutar políticas que aumenten su probabilidad de triunfo son muy altos. No se trata de utilizar de manera directa la burocracia para ganar la elección, repartiendo beneficios y prebendas, pues esto último como hemos dicho está restringido en un sistema competitivo, sino más bien del esfuerzo que realizarán los políticos para intentar “por todas las vías hacer llegar a los electores los bienes colectivos que han prometido”.¹³ Es imposible que terminen con los espacios de independencia de la burocracia —su neutralidad y profesionalización hacen de ella un aparato difícil de fiscalizar—, pero buscarán reducir dichos espacios al máximo, ya que de otra manera verían comprometida su permanencia en el poder.

En resumen, en condiciones de competencia política nula, el partido en el poder necesita beneficiar a los grupos que le son leales y atraer a otras organizaciones; para ello utiliza la administración pública que lo provee de recursos y puestos. En este caso, los intereses de la burocracia y el partido se mantienen muy cercanos entre sí. En los casos en que la competitividad electoral esté presente, las preferencias de los políticos deben alinearse con las de los electores, pues de éstos depende su arribo al poder, mientras que la neutralidad de la administración está garantizada. Sin embargo, la presión que esta última recibe de los partidos para ejecutar las políticas preferidas por el electorado depende de que el grado de competitividad electoral se mantenga permanentemente en niveles altos.

No se pretende afirmar con lo dicho hasta ahora que la competencia electoral sea capaz, por sí misma, de hacer congruentes las políticas públicas de las autoridades electas con las del electorado, ni que pueda eliminar la corrupción y la discrecionalidad en la administración pública. De hecho, como lo demuestran recientemente Cheibub y Przeworski, aun cuando exista competencia política, “si los votantes no conocen algunos factores que afectan los resultados de las acciones de los gobiernos (cosa que ocurre con mucha frecuencia), unas veces reelegirán políticos que no han hecho todo lo que podían hacer, y otras veces no reelegirán gobiernos que hicieron

¹² De ahí que no resulte en absoluto extraño que bajo las nuevas condiciones de competencia electoral todos los actores políticos en México hayan aprobado una ley para profesionalizar el servicio público, legislación que el antiguo partido en el poder se había resistido a discutir durante décadas.

¹³ Eduardo Guerrero, p. 10.

todo lo que estaba a su alcance".¹⁴ De ahí que la reelección de un partido "no es prueba absoluta de que el gobierno sea representativo; cuando mucho comprueba que los votantes piensan que lo es".¹⁵ Por otro lado, los escándalos de corrupción que parecen plagar las democracias modernas bastan para demostrar que la competencia política no es suficiente para la existencia de un sistema libre de este tipo de problemas. Sin embargo, la evidencia más reciente al respecto apunta claramente a que los sistemas democráticos, en especial cuando existe una alta circulación de medios impresos, tienen menores niveles de corrupción, y el riesgo de expropiación que enfrentan los ciudadanos es también menor.¹⁶

II. LA COMPETENCIA ELECTORAL Y SUS EFECTOS:

UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA PARA EL CASO MEXICANO

A pesar de que la teoría sobre la competencia electoral y sus efectos ha evolucionado mucho en los últimos 50 años, la evidencia existente acerca del funcionamiento de la estructura de incentivos, de manera concreta en sistemas democráticos, es relativamente pobre. Los momentos de transición democrática son heurísticamente útiles para comparar distintos niveles de competitividad electoral, debido a que en las diferentes partes constituyentes de un mismo sistema político puede haber diferentes grados de competencia. Por ello es posible encontrar algunas referencias que apuntan hacia la relación competitividad-desempeño de gobierno para el caso mexicano. En las líneas que siguen hacemos una breve revisión de la literatura reciente en la que se ha abordado el tema, para después construir un modelo que nos permita establecer los vínculos que existen entre ambas variables.

En un estudio reciente, en el que analiza la relación entre competencia electoral e institucionalización de los poderes legislativos de las entidades federativas, Caroline Beer muestra que, en el ámbito estatal de nuestro país, la competitividad "ha generado nuevos incentivos y oportunidades para los políticos, lo que ha llevado a una mayor institucionalización del poder legislativo de los estados en México".¹⁷ El argumento supone que, en un contexto marcado por elecciones altamente competidas, los representantes deben ser más responsables frente al electorado para fortalecer su futuro político, lo que a su vez los lleva a favorecer el fortalecimiento del poder legislativo de sus estados por medio de reformas a su estructura y a sus asignaciones

¹⁴ José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, p. 237.

¹⁵ Przeworski *et al.*, p. 13.

¹⁶ Carles Boix, pp. 209-216.

¹⁷ Caroline Beer, p. 423.

presupuestarias, para que sirva efectivamente a dichos fines. Este estudio se basa en la comparación de las legislaturas de tres entidades: Guanajuato, San Luis Potosí e Hidalgo. La autora demuestra que en Guanajuato, donde las elecciones se caracterizan por un mayor nivel de competitividad, la legislatura goza de: 1) mayor autonomía, 2) mayores recursos, 3) más claros derechos para partidos minoritarios y 4) mayores grados de actividad legislativa, en comparación con San Luis Potosí, que representa un caso intermedio, y con Hidalgo, estado en el que la competencia electoral no había arraigado en el momento en que fue elaborado el estudio.

Para el caso particular de los gobiernos municipales, Tonatiuh Guillén afirma en su obra dedicada a la modernización reciente de los municipios en México que “la política municipal se nos presenta como un agente decisivo para la modernización de los ayuntamientos y sus servicios, por su perfil electoral de gran competencia que impulsa a los partidos a ofrecer gobiernos de más calidad y cantidad en los servicios[...] la competitividad electoral y la alternancia política generan, de esta manera, un contexto social e institucional favorable a la modernización instrumental de los gobiernos municipales”.¹⁸ Guillén se basa en evidencia proporcionada por municipios de la frontera norte para dar sustento a sus afirmaciones y concluir que la capacidad ciudadana de elegir a sus autoridades “define un piso básico de responsabilidad pública al gobierno municipal electo, que entonces debe responder en su operación a las expectativas de sus bases sociales y en general a las demandas de la sociedad local”.¹⁹

En el mismo sentido, María del Carmen Pardo, apoyada en la información que proveen los estudios de caso reunidos en dicha obra, observa que “la gestión municipal resulta más eficaz cuando desde el gobierno se trabaja en función de los intereses de toda la sociedad, lo que se aleja del tradicional esquema de ejercer el poder en beneficio de grupos corporativos y de agrupaciones identificadas con los intereses de partido[...] La convicción en las filas de los partidos de oposición es que, de hacer un buen papel, el partido tendrá la oportunidad de mantenerse en el poder y que si la gente quiso por alguna razón el cambio y éste fue positivo, la oposición permanecerá en los ayuntamientos ganados”.²⁰ De esta forma, suponemos que la mayor competitividad en los municipios crea incentivos para un mejor desempeño de los gobiernos locales. En este caso se encuentran expresados de una manera particular, específicamente referida a los estados estudiados en dicha obra, pero se trata sin duda de la constatación de un cambio en la

¹⁸ Tonatiuh Guillén, p. 85.

¹⁹ *Ibid.*, p. 89.

²⁰ María del Carmen Pardo, p. 145.

forma en que los actores políticos observan su posición, convencidos de que su futuro se encuentra atado a la necesidad de mostrar que han efectuado una buena gestión.

Por otro lado, en un texto que se ha convertido en un clásico de la descentralización en México, Victoria E. Rodríguez sostiene que “la reforma municipal y la mayor pluralidad de los partidos en el gobierno han causado cambios drásticos en la gobernación municipal en los últimos diez años”.²¹ Rodríguez señala como uno de los principales cambios “un gran incremento de recursos financieros reales en el nivel local, en gran parte como resultado del aumento del ingreso directo”,²² es decir, un incremento de la recaudación impositiva local. En efecto, con base en un reducido número de ciudades pero considerables por su población, la autora muestra que estos cambios se han reflejado directamente en la gestión hacendaria municipal; sin embargo, lamenta que dicha dinámica se presente sólo en aquellos municipios que tienen poblaciones urbanas grandes. Como se verá más adelante, esto último ha dejado de ser el caso; la competencia electoral se ha expandido mucho más allá de los límites de las grandes ciudades, y junto con ella se han dispersado los “cambios en la gobernación municipal” de los que habla Victoria Rodríguez.

Por su parte, Rafael Aranda, en un profundo estudio sobre la dinámica electoral municipal en México durante los últimos 20 años,²³ aborda igualmente, aunque de manera indirecta, el tema del impacto de la competencia electoral. Si bien su principal interés no está en el efecto de la competencia electoral sobre el desempeño de los gobiernos locales, Aranda afirma que “el alcance y el impacto de la competencia electoral en el ámbito municipal en México no han sido percibidos e identificados con claridad [...] el binomio competencia partidista y alternancia lleva a un mayor escrutinio de las acciones partidistas, políticas y administrativas por parte de las distintas organizaciones políticas”.²⁴

Como se puede apreciar, a pesar de que la bibliografía no es muy abundante, los autores que se han acercado al tema de la competencia electoral en el nivel local de gobierno coinciden en subrayar sus efectos sobre los distintos actores que comparecen en la vida política municipal, especialmente sobre la manera en que los políticos electos inciden en el comportamiento de los responsables de la administración pública. Sin embargo, todos los estudios que han sido citados hasta ahora basan su argumentación en casos

²¹ Victoria E. Rodríguez, p. 156.

²² *Ibid.*, p. 174.

²³ Rafael Aranda.

²⁴ *Ibid.*, p. 14.

aislados²⁵ que aportan escasa evidencia para sustentar las consecuencias de la competencia electoral, lo que no permite generalizar las afirmaciones antes expuestas en el sentido de que el incremento de la competitividad electoral favorece una gestión pública más eficiente.

El hecho de que los trabajos de investigación aquí reseñados basen sus conclusiones en la observación de un número limitado de casos hace necesaria la ampliación de los límites del análisis para poder llegar a postulados de mayor alcance. Afortunadamente, a pesar de la escasez de fuentes documentales, se cuenta con una cantidad creciente de fuentes primarias de información sobre los gobiernos locales, lo que, sumado a la generalización de la competitividad electoral en los municipios de nuestro país, permite aumentar el número de casos estudiados y observar en detalle cómo han evolucionado una serie de variables relacionadas con la gestión pública local, así como su relación con el aumento de las opciones partidistas y de la competencia política.

En el presente trabajo argumentaremos que la competencia electoral provee una estructura de incentivos constituida por tres elementos:

1. Los electores utilizan su voto, entre otras cosas, para manifestar su aprobación o condena a la forma de gobernar del partido en el poder.
2. Para acceder al poder o mantenerse en él, los partidos políticos deben mostrar que han realizado una buena gestión o convencer al electorado de las ventajas de su propuesta.
3. Los administradores públicos, responsables de ejecutar las políticas del partido que ha resultado ganador en las elecciones, gozan de cierta autonomía, pero esta última se ve reducida en condiciones de alta competitividad. El partido en el poder buscará por todos los medios a su alcance garantizar la implementación de políticas que aumenten su probabilidad de ganar la próxima elección.

El funcionamiento de la estructura de incentivos descrita se encuentra sujeta a otras variables (tales como la experiencia de gobierno o las capacidades técnicas de la administración), por lo que es necesario advertir de la existencia de límites a dichos incentivos. No se pretende afirmar que la competencia garantiza por sí misma el ejercicio de una gestión más eficaz en beneficio de una mayoría de ciudadanos. No obstante, como podrá observarse en las próximas líneas, se sostiene el argumento de que una mayor competencia electoral modifica los incentivos de los actores políticos para

²⁵ Salvo el caso de Aranda, quien de cualquier forma no se ocupa directamente del tema, por lo que no puede decirse que su afirmación esté basada en evidencia.

hacerlos más sensibles a las demandas de los ciudadanos y obligarlos a mejorar la forma en que administran las finanzas y bienes públicos.

III. LA COMPETENCIA ELECTORAL COMO VARIABLE INDEPENDIENTE

La competitividad electoral es un fenómeno que se ha extendido prácticamente a todos los rincones del país. Los municipios urbanos han sido particularmente importantes en la expansión de dicho fenómeno y puede decirse que fueron pioneros en esta materia. Este hecho fue parcialmente ensombrecido por la escasa competitividad que presentaban hasta hace poco los comicios estatales y federales. La alternancia en el gobierno se convirtió en algo común en el ámbito municipal mucho antes de que ocurriera por primera ocasión en los otros órdenes de gobierno. Para analizar este fenómeno es necesario, en primer lugar, encontrar una forma objetiva de medir el grado de competitividad electoral más allá de los porcentajes de votos obtenidos por cada partido. Así que se utiliza un índice de competitividad electoral que permite observar qué tan cerrada es una justa, es decir, qué tan fácil (o difícil) es para el partido ganador alcanzar (o mantenerse en) el poder. El índice de competitividad electoral es el cociente que resulta de dividir el porcentaje de votos del perdedor (segundo lugar) entre el porcentaje de votos del ganador.²⁶ Valores cercanos a 1 indican alta competitividad, mientras que valores próximos a cero indican lo contrario. Como se ha señalado, es indispensable que la competencia sea efectiva para que los incentivos de la misma tengan impacto sobre el desempeño de los actores políticos y del gobierno.

Se revisará en primer lugar la evolución de la competitividad de las elecciones en una muestra de 142 municipios urbanos, semiurbanos y rurales de nuestro país.²⁷ Para facilitar el manejo de los números se ha dividido el periodo de estudio (1988-2002) en cinco ciclos electorales, cada uno de tres años de duración. Un ciclo incluye la elección de autoridades en todos los municipios, lo que permite analizar el conjunto de los procesos electorales, y señalar patrones de evolución compartidos por los municipios que son objeto de estudio. Usando el índice de competitividad electoral, se propone la siguiente clasificación:

- a) Competitividad *escasa*: valores inferiores a 0.4
- b) Competitividad *baja*: valores entre 0.4 y menos de 0.55

²⁶ El índice está tomado de Alfonso Hernández.

²⁷ En el anexo 1 se presenta una descripción detallada de la selección de municipios.

- c) Competitividad *media*: valores entre .55 y menos de .70
- d) Competitividad *alta*: valores entre .70 y menos de .85
- e) Competitividad *muy alta*: valores superiores a .85

Cuando hay *escasa* competitividad, el segundo lugar obtiene una votación inferior al 50% de la recibida por el ganador, por lo que la competitividad es prácticamente inexistente. Cuando la competitividad es *baja*, el competidor más cercano al ganador de la contienda obtiene un porcentaje equivalente o muy cercano a la mitad de los votos obtenidos por éste. En el caso de competitividad *media*, la competencia es más cerrada, pero el ganador sigue teniendo un margen importante de ventaja. En los casos de competitividad *alta* la distancia que separa al ganador del segundo lugar es de entre 10 y 15%, mientras que cuando es *muy alta* la victoria es alcanzada por un margen muy estrecho, normalmente de menos de 5%. El fin de establecer cinco diferentes categorías de competitividad es facilitar un análisis más fino de su evolución en los últimos años y evitar de esta forma una dicotomía pura competitivo —no competitivo.

CUADRO 1
Competitividad electoral en cinco ciclos electorales*

	<i>Escasa</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	<i>Muy alta</i>	<i>Abstencionismo</i>	<i>Competitividad promedio</i>
1er. ciclo (88-90)	58.96%	10.45%	12.69%	9.70%	8.21%	68.59%	0.3711
2do. ciclo (91-93)	48.91%	18.25%	12.41%	8.76%	11.68%	49.92%	0.4369
3er. ciclo (94-96)	18.98%	16.79%	19.71%	18.25%	26.28%	46.52%	0.6380
4to. ciclo (97-99)	7.46%	11.19%	22.39%	27.61%	31.34%	43.85%	0.7514
5to. ciclo (00-02)	6.52%	10.87%	18.12%	36.23%	28.26%	ND	0.7242

*Porcentaje del total de las elecciones que tuvo escasa, baja, media, alta o muy alta competitividad en los municipios estudiados.

Fuente: elaboración propia con base en información de Alain de Remes, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, CIDE, 2000 (disco compacto), y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx <<http://www.cidac.org.mx>>).

ND= datos no disponibles.

El cuadro 1 permite observar el aumento de la competitividad electoral: mientras en el 1er. ciclo (1988-1990) aproximadamente 70% de las

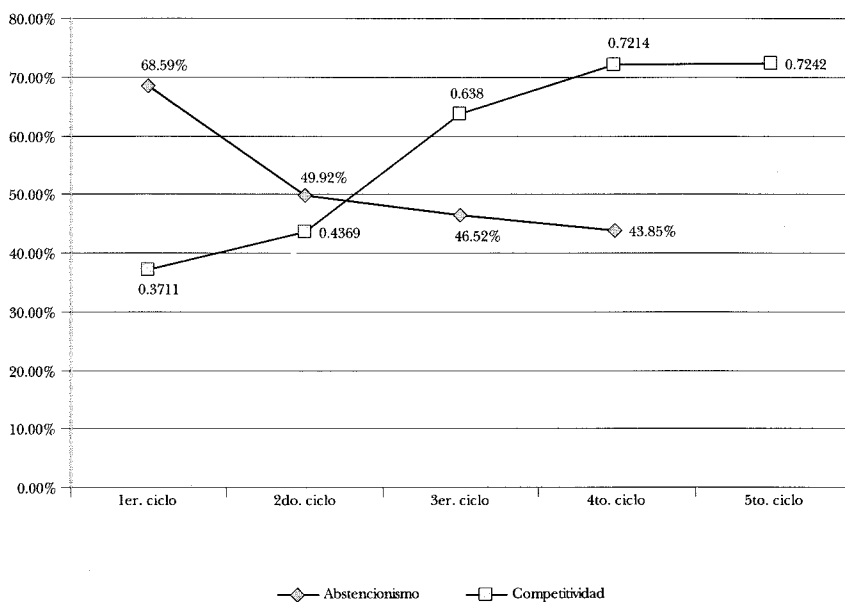
elecciones municipales tenía una competitividad escasa o baja, para el 5to. ciclo (2000-2002) 64.49% tenía niveles de competitividad alta o muy alta, es decir, la proporción se ha invertido en los 14 años que comprende este estudio. En cuanto al índice de competitividad, su promedio ha avanzado de un bajo 0.371 para el 1er. ciclo a un alto 0.724 en el 5to. ciclo. En otras palabras, en el ciclo 1988-1990 el ganador de las elecciones aventajaba en promedio por más del doble de votos a su más cercano competidor, mientras que en el ciclo 2000-2002 la ventaja promedio se vio reducida a menos de la tercera parte de la votación del ganador.

Probablemente sea más sorprendente comprobar que estos cambios no se operaron de manera paulatina, desde una baja competitividad en los años de 1988 a 1990 hasta la alta competitividad alcanzada en los últimos tres años del periodo de estudio. En realidad, el salto cualitativa y cuantitativamente más importante se presenta entre el segundo y tercer ciclos electorales, es decir, entre el que termina en 1993 y el que empieza en 1994. De hecho, para este último, más de 44% de las elecciones en los municipios seleccionados presentaban niveles de competitividad altos o muy altos. Si se aplica el índice de competitividad electoral a la elección presidencial celebrada ese mismo año (1994), el resultado es un bajo 0.53,²⁸ lo que demuestra que las elecciones han estado mucho más competidas en estos municipios en comparación con los procesos estatales y federales.

Como podría esperarse, junto con el aumento de la competitividad disminuyó el abstencionismo, al menos en los tres primeros ciclos. Dicho de otro modo, el hecho de que las elecciones sean cada vez más cerradas y, por tanto, revistan la posibilidad de alternancia, despierta el interés de un número cada vez mayor de votantes. Tomando en cuenta que se analizan elecciones locales, la reducción de los niveles de abstención resulta aún más sorprendente (gráfica 1). Sin embargo, es importante hacer notar que las reducciones en el abstencionismo se han venido haciendo más pequeñas de un ciclo a otro, por lo que bien podría darse el caso de que en el quinto ciclo electoral (para el cual no hay datos para todos los municipios) se hubiera estancado o incluso recuperado. Nótese que del primer al segundo ciclo electoral hubo una reducción del abstencionismo de casi 20 puntos porcentuales, mientras que entre el tercer y cuarto ciclos electorales se redujo sólo tres puntos, al pasar de 46 a 43 por ciento.

²⁸ Resultado de dividir el 26.91% obtenido por el PAN entre el 50.55% obtenido por el PRI.

GRÁFICA 1
Abstencionismo y competitividad, 1988-2002



Fuente: elaboración propia con base en información de Alain de Remes, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, CIDE, 2000 (disco compacto), y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

El cuadro 2 es contundente en cuanto al aumento de la competitividad electoral. Mientras en el 1er. ciclo sólo dos estados conocían elecciones municipales con competitividad alta o muy alta, para el 5to. ciclo los estados que se encontraban en dicha situación eran una clara mayoría: 22 de un total de 31. Estos porcentajes se basan en los 142 municipios seleccionados, y la clasificación por estados se hizo considerando la media del índice de competitividad electoral que presentaban los municipios de cada uno, por lo que no sorprendería que fueran más los estados ubicados en las últimas dos categorías (alta y muy alta competitividad) si únicamente se incluyeran municipios urbanos.

CUADRO 2
Clasificación de estados según índice de competitividad

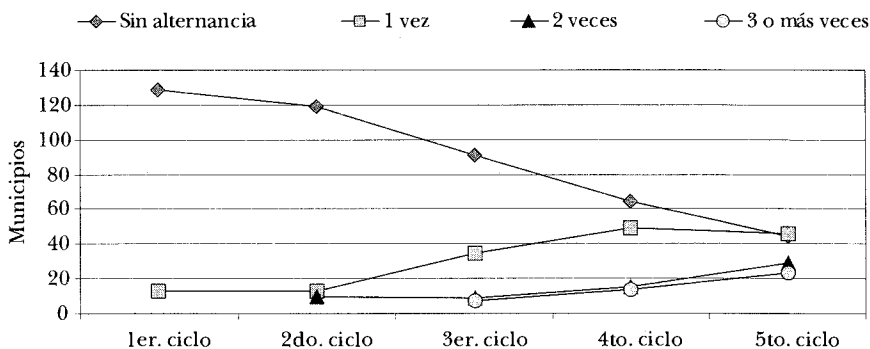
	<i>Escasa</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	<i>Muy alta</i>	<i>Total</i>
1er. ciclo (88-90)	22	2	5	2	0	31
2do. ciclo (91-93)	18	3	5	4	1	31
3er. ciclo (94-96)	2	6	11	11	1	31
4to. ciclo (97-99)	0	2	9	16	3	30*
5to. ciclo (00-02)	0	3	6	19	3	31

Fuente: elaboración propia.

* El Estado de México no celebró elecciones en este ciclo.

La principal y más obvia consecuencia de la creciente competitividad electoral es el aumento de la alternancia en el gobierno. Fenómeno muy poco conocido en el primer trienio de análisis (menos de 10% del total), para el final del periodo más de 70% de los municipios estudiados la habían experimentado al menos una vez. Cerca de 20% había tenido cambios en el partido gobernante en dos o más ocasiones (gráfica 2). Un hecho que debe ser subrayado es que la alternancia fue experimentada por muchos de los municipios que aquí son analizados antes y con mucha mayor frecuencia que en el ámbito nacional, especialmente por aquellos que tienen un perfil urbano.

GRÁFICA 2
Alternancia de gobierno en 142 municipios mexicanos



Para quienes vivimos la política desde la capital de la república, hablar de alternancia era imposible antes de 1997, año en que se eligió por primera vez a un jefe de gobierno en el Distrito Federal. Familiarizados con los procesos electorales federales, la dinámica competitiva municipal pasaba prácticamente inadvertida. La competitividad de las elecciones celebradas en diversos municipios las hacía mucho más dinámicas que las estatales y federales. Para el quinto ciclo analizado, en el que se tuvo la primera experiencia de cambio de partido en el gobierno federal, y sin que muchos estados la hubieran conocido, cerca de 40% de los municipios con concentraciones urbanas de más de 50 000 habitantes habían experimentado tres cambios de este tipo.

Ahora bien, analizar la forma en que alternancia y competitividad electoral modifican otros aspectos del espacio público municipal, tales como el desempeño de los gobiernos que resultan electos, es algo que requiere de una mayor sofisticación metodológica, pues hay que particularizar dichos efectos de acuerdo con diferentes niveles de competitividad electoral. Además de esto último, es necesario definir claramente qué se entiende por “desempeño de gobierno”, es decir, cómo pretendemos “medir” un mejor ejercicio gubernamental.

IV. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN HACENDARIA EN MUNICIPIOS MEXICANOS (1989-1999)

Evaluar el desempeño de un gobierno es una tarea compleja por varias razones, entre otras: la diversidad de asuntos que entran en su esfera de competencia, la multiplicidad de actores que participan desde la formulación hasta la ejecución de las políticas públicas, la enorme cantidad de información que requiere ser analizada, así como la valoración subjetiva que individualmente cada ciudadano hace de las decisiones que toman sus representantes. En general, para contar con unidades de medición objetivas que faciliten evaluar las acciones del gobierno se utilizan indicadores que, aunque no siempre están directamente relacionados con dicha gestión, permiten determinar el estado en que se encuentra un país, una región o una ciudad. Así, suele recurrirse a cifras sobre el crecimiento económico, la creación de fuentes de empleo, el ingreso per cápita, índices de delincuencia, entre muchas otras, para argumentar que una determinada administración está haciendo bien o mal su trabajo.

Con la excepción de los índices de delincuencia, es muy difícil afirmar que este tipo de variables pueden ser afectadas por la administración local; por lo tanto, es necesario buscar otros indicadores para medir los resultados

del gobierno municipal. Las fuentes disponibles para analizar el conjunto de municipios seleccionados en el presente estudio no son muy abundantes; sin embargo, existen datos referidos a las finanzas públicas municipales que podrían aportar evidencia sobre la forma en que son recaudados y gastados los recursos locales. El Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI contiene la información de los ingresos y egresos de todos los municipios del país; aunque su nivel de desagregación no es muy profundo, permite hacer un análisis que incluye la eficiencia recaudatoria y el gasto municipal.

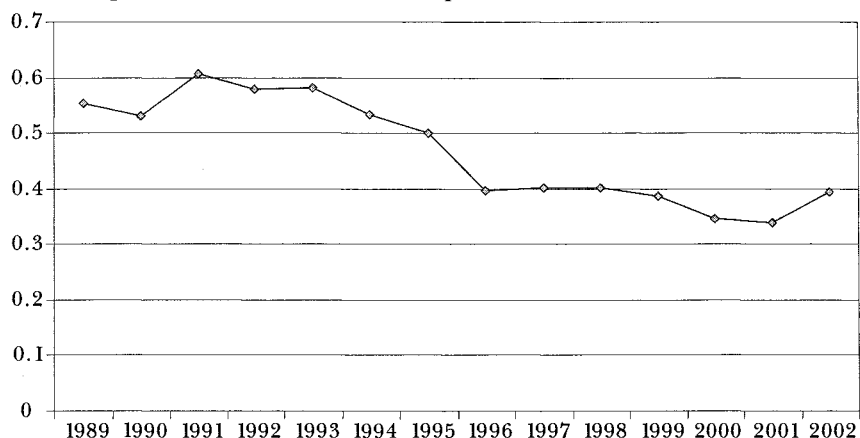
Para la evaluación del desempeño de los gobiernos de los municipios seleccionados, se ha tomado como unidad de análisis la gestión hacendaria basada en un indicador financiero desarrollado por Enrique Cabrero e Isela Orihuela.²⁹ Se trata de la capacidad financiera (CF), indicador que muestra la relación entre ingresos propios (directos) y gasto administrativo. Los ingresos propios están compuestos por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

De acuerdo con Cabrero y Orihuela, la idea de desarrollar éste y otros indicadores es avanzar hacia un “*benchmarking* municipal”, es decir, un marco conceptual que permita comparar el desempeño de diferentes gobiernos. Eso es precisamente lo que se busca en este apartado, con base en la competencia electoral: una comparación entre diferentes gobiernos municipales, cuyo punto de partida es el nivel de competitividad presente en las elecciones locales y su incidencia en el manejo eficiente de las finanzas públicas. No puede afirmarse que el indicador que usamos sea totalmente representativo de la gestión municipal, dado que se limita a una parte muy elemental del ejercicio gubernamental.

Sin embargo, existen buenas razones para su utilización, especialmente en ausencia de otro tipo de fuentes: en primer lugar, la disponibilidad de la información para todos los municipios de interés, que permite hacer un análisis exhaustivo sobre la relación entre competencia electoral y desempeño de gobierno. En segundo lugar, este indicador comparte características de comparabilidad y permanencia en el tiempo. Dado que no se trata de números absolutos, sino de proporciones, no es susceptible de verse afectado por el tamaño de la hacienda pública o por el efecto inflacionario. Desafortunadamente, los datos del SIMBAD se inician en 1989 y se encuentran actualizados hasta 2002, por lo que no podrá analizarse el mismo periodo utilizado para la competencia electoral, lo cual tiene ciertas implicaciones que serán detalladas un poco más adelante. Antes de ello se hará una revisión de la tendencia general que ha seguido este indicador en los últimos años.

²⁹ Enrique Cabrero e Isela Orihuela.

GRÁFICA 3
Capacidad financiera de municipios seleccionados (1989-2002)



Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI, *Sistema Municipal de Bases de Datos* (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html).

A diferencia del ascenso permanente que hemos visto en cuanto a la competitividad electoral en los últimos años, la capacidad financiera muestra un comportamiento mucho más irregular, con una tendencia a la baja. En términos porcentuales, la capacidad financiera de los municipios en cuestión ha disminuido de manera notable.

En los primeros años de nuestro análisis, en promedio, los gobiernos locales eran capaces de sufragar con sus propios recursos casi 60% de su gasto corriente, cifra que señala una importante incapacidad para cumplir con sus compromisos presupuestales, ya presente desde 1989. Esta última cifra significa que, aun destinando todos los ingresos generados a través de la recaudación local a pagar el gasto administrativo, las administraciones públicas de los municipios seleccionados se hubieran visto imposibilitadas para cubrirlo por completo. Lejos de haberse revertido, esta situación se ha acentuado: para el último año considerado, el municipio promedio ya era incapaz de pagar la mitad de dicho gasto, con una fuerte caída de este indicador durante los últimos años analizados, aunque parece tener un pequeño repunte para 2002 (gráfica 3).

La conclusión a la que podrían apuntar estos datos es que la competitividad electoral ha tenido el efecto contrario al que predice el marco teórico propuesto en este artículo. Mientras la competencia electoral ha ido en aumento, la capacidad financiera ha ido en franco retroceso. Sin embargo,

dicha conclusión parte de una visión parcial de lo acontecido en el ámbito municipal en los últimos años, además de que no hace diferencia entre los municipios analizados.

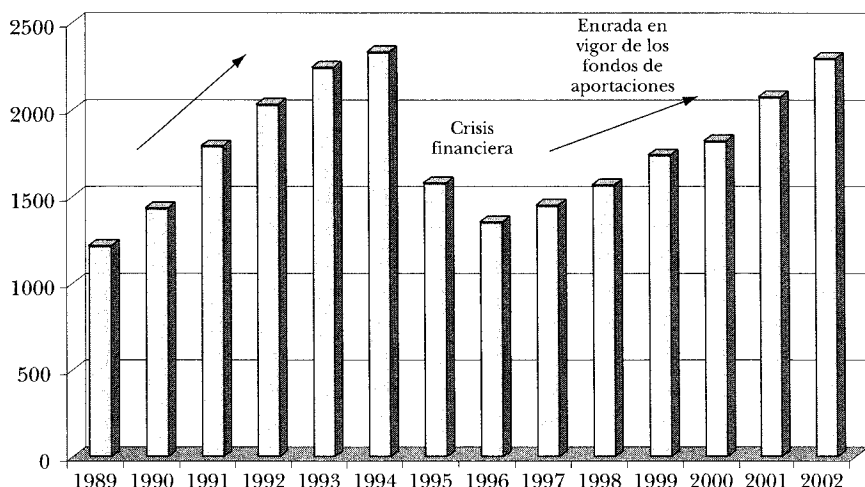
Existen diversas razones que explican la evolución de este indicador en la generalidad de los municipios estudiados, independientemente de lo que ha ocurrido con la competencia electoral. En otras palabras, diversos cambios habidos durante el periodo de estudio permiten entender la tendencia general que han seguido las finanzas públicas municipales. Con respecto a la tendencia seguida por el indicador analizado, deben tomarse en cuenta dos factores para comprenderla: la crisis financiera en la que se vio inmersa la economía mexicana durante 1995 y sus efectos en los años posteriores, y la modificación del esquema de descentralización de recursos a partir de 1997 con la creación de los fondos de aportaciones a los municipios.

En un estudio de Uri Reich publicado recientemente por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, se demuestra que, desde las más recientes modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (a fin de introducir nuevas formas y requisitos para la entrega de recursos a los municipios, especialmente con la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, FAISM), el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en México se ha visto mermado. Aunque el estudio se basa únicamente en información de municipios del estado de Puebla, se muestra claramente que las nuevas aportaciones han sustituido recursos que antes se recaudaban de manera local.

La gráfica 4 permite observar que esta afirmación es por lo menos parcialmente cierta. Los datos ahí presentados corresponden a la recaudación real, en pesos de 1990, de los municipios seleccionados para los años de los que el SIMBAD tiene información disponible. Como se puede ver, el cobro de impuestos cayó en forma drástica en el año en que la crisis dejó sentir sus efectos más severos, es decir, 1995. Aunque en 1996 volvió a caer la recaudación, desde entonces se ha venido recuperando en forma sostenida por lo menos hasta 2000.

Ahora bien, el FAISM y el resto de los fondos de aportaciones comenzaron a operar en 1997 y, sin embargo, no se ha visto desde entonces una reducción en los montos que las haciendas locales recaudan, lo que parecería contradecir el argumento de Reich. No obstante, si se observa con cuidado la gráfica en cuestión, es posible encontrar claros indicios del menor esfuerzo fiscal que efectúan los municipios: el punto más bajo para todo el periodo se encuentra representado por el año de 1989; aún en 1996 el monto real fue superior al alcanzado en ese año, por lo que es notable el hecho de que los niveles recaudatorios en 2002 apenas hayan recuperado el de su máximo histórico logrado en 1994. Los años de 1989 a 1994 estuvieron

GRÁFICA 4
Recaudación real de 142 municipios seleccionados



*Millones de pesos de 1990.

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI, *Sistema Municipal de Bases de Datos* (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html).

marcados por un crecimiento económico modesto, en comparación con las tasas a las que creció el PIB entre 1996 y 2002. Por ello, es sorprendente comprobar que, en claro contraste, los incrementos porcentuales en la recaudación fueron mucho menores para este segundo periodo, comparado con el primero. Mientras los recursos obtenidos por impuestos locales crecieron a una tasa de 14.11% en promedio entre 1989 y 1994, para el periodo 1996-2000 el crecimiento fue de 9.2% también en promedio.

Es en este contexto en el que la evolución del indicador de capacidad financiera debe ser analizada, tomando en cuenta tanto los efectos de la crisis de 1994 como la modificación de los mecanismos de descentralización de recursos a los municipios. También debe tomarse en cuenta la interacción de gobiernos municipales y estatales de signo político diverso, pues no cabe duda de que su capacidad de negociación se encuentra, por decir lo menos, limitada. El paso siguiente es tratar de comprobar que, en efecto, una mayor competencia electoral modifica los incentivos de los actores políticos y motiva con ello un mejor ejercicio de las finanzas públicas.

Cabe hacer una precisión con respecto a la utilización de la capacidad financiera como variable dependiente: el hecho de que las finanzas públicas

municipales se encuentren en gran medida determinadas por decisiones que se toman en las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión no afecta en forma alguna el argumento que se pretende probar en el presente artículo. Por el contrario, en la medida en que todos los estados se han adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las tasas impositivas que los municipios pueden cobrar se han venido homogeneizando, lo cual es una ventaja para el análisis que aquí realizamos, pues esto elimina una potencial fuente de variación en la capacidad financiera. Lo que nos interesa explicar es por qué, dada una tasa impositiva constante, unos municipios se desempeñan mejor que otros. Por otro lado, el hecho de que el indicador esté basado en ingresos propios y gasto corriente nos permite “aislar” la variable dependiente de otros factores tales como el monto de las transferencias (aportaciones y participaciones) que reciben. De esta forma, aunque las finanzas públicas municipales en su conjunto se encuentran restringidas por el marco normativo determinado en otros órdenes de gobierno, el desempeño hacendario de cada municipio dependerá de su propia eficiencia recaudatoria. Afirmamos que dicha capacidad se encuentra a su vez fuertemente influida por los niveles de competitividad electoral.

V. UNA GESTIÓN HACENDARIA MÁS EFICIENTE: LA HUELLA DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

El objetivo de la presente sección es mostrar que la competencia política es un elemento que estructura los incentivos de los actores políticos locales, por lo que variaciones en el nivel de competitividad electoral deben reflejarse en diferencias perceptibles en la gestión gubernamental. Para hacerlo, utilizamos un modelo de regresión multivariado. El indicador de finanzas públicas ya descrito con anterioridad fue utilizado como variable dependiente. Como variables explicativas, además de los niveles de competitividad electoral, se incluyeron algunos indicadores de factores socioeconómicos tanto estatales como municipales. Estos últimos se incluyeron bajo el supuesto de que mayores niveles de desarrollo en el municipio seguramente afectan su desempeño financiero.

Es necesario hacer algunas precisiones sobre la forma en que los incentivos provistos por la competencia electoral podrían afectar el desempeño de los gobiernos locales. Dado que esta relación se da en periodos relativamente largos, es especialmente importante detallar la manera de distinguir dicho efecto potencial. Ya se ha dicho antes que los gobiernos locales en México son electos por un periodo de tres años, por lo que, para poder apreciar en su totalidad las diferencias entre una administración que resulta

de una elección competitiva y otra surgida en un entorno de baja competitividad, hay que analizar los datos de las finanzas públicas correspondientes al periodo completo de responsabilidad para el cual las autoridades fueron elegidas. Así, el periodo de análisis es de tres años posteriores a la fecha de la elección. Sin importar el mes preciso de la votación, siempre deben considerarse los siguientes tres años, pues es ese lapso para el que el partido gobernante tiene facultades en materia de recaudación fiscal y ejercicio del gasto. El presupuesto del año en que toma posesión el ganador de la elección fue previamente aprobado por la administración anterior. Con el fin de ilustrarlo claramente, para un gobierno que resultó electo en 1992, los datos que deben ser analizados son los correspondientes a los años de 1993, 1994 y 1995.

Tomando en cuenta esta restricción, los datos que aporta el SIMBAD nos permiten analizar cuatro periodos electorales completos, pues para el quinto, que se inicia en 2000 y termina en 2002, es imposible revisar los datos que corresponden a los tres años posteriores a la fecha de la elección (la información del SIMBAD está disponible hasta 2002). Hacer esto implica reducir el periodo de estudio, sin embargo el análisis incluye un lapso considerable: 1990-2002.

A continuación se presentan los resultados del cálculo de dos modelos de regresión, en donde mostramos que la competitividad electoral influye de manera importante en el desempeño financiero municipal. Como se mencionó anteriormente, el análisis se realiza por ciclo electoral para poder incluir una elección y un periodo de gobierno para cada municipio. El primer modelo se realizó con los datos del tercer ciclo electoral y el segundo con los datos del cuarto ciclo. Dado que la competitividad electoral puede estar asociada con otros factores que pueden tener efectos sobre la capacidad financiera, incluimos otras variables explicativas en los modelos. Para ilustrar este procedimiento estadístico, supongamos que el grado de marginación de un municipio se encuentra asociado con la variable que nos interesa (capacidad financiera). Si éste no se introduce en el análisis, se corre el riesgo de confundir el efecto de la competencia electoral con el del grado de marginación. De ahí que, para evaluar en su justa dimensión el impacto de la competitividad, resulta indispensable incluir otras variables.

Una variable que nos pareció importante analizar y que se encuentra estrechamente relacionada con la competitividad electoral es la alternancia en el gobierno. Si bien suponemos que el aumento de la competitividad electoral está relacionado con los incentivos para hacer más eficiente la gestión hacendaria, también consideramos que la alternancia pudiera tener algún efecto, considerando la inexperiencia de los nuevos grupos que llegan al poder.

En lo que se refiere a factores socioeconómicos, decidimos incluir el PIB per cápita estatal y el grado de marginación municipal. Partimos de que el nivel de desarrollo del estado al que pertenece el municipio, así como el nivel de marginación de este último, debe tener efectos sobre la capacidad financiera. Es claro que aquellos municipios con mayores niveles de desarrollo económico tendrán una base gravable más amplia, debido a un mayor nivel de actividad económica en el estado y en el municipio. También se incluyó la clasificación urbano-rural a la que cada municipio pertenece. Es decir, de acuerdo con el número de habitantes de su principal localidad, cada municipio fue incluido en una categoría que va de 1 a 5 (véase anexo). Esta variable fue incluida, pues suponemos que, en la medida en que la economía local se orienta hacia actividades secundarias o terciarias, el espacio para la recaudación municipal es mayor. Adicionalmente, otra razón por la que el nivel de urbanización puede estar relacionado con la capacidad financiera es que una ciudadanía con un nivel educativo más alto podrá ejercer un escrutinio más efectivo de las acciones del gobierno.

La variable competitividad electoral, que es la que más nos interesa, está considerada como el promedio del índice de competitividad electoral de cada municipio en las tres (tercer ciclo) o cuatro (cuarto ciclo) elecciones previas al periodo de análisis. La variable alternancia fue construida tomando en cuenta el número de veces en que este fenómeno se ha presentado hasta el tercer o cuarto periodo electoral.

El primer modelo, en el que se analiza el periodo de gestión posterior a las elecciones del tercer ciclo, parece tener un alto poder explicativo (cuadro 3), pues logra explicar más de 40% de la varianza de capacidad financiera municipal ($R^2 = .419$). Asimismo, los resultados parecen comprobar nuestros supuestos. De las variables socioeconómicas sólo el grado de marginación no tiene efecto sobre la capacidad financiera, ya que no es estadísticamente significativa. Tanto PIB per cápita como clasificación urbano-rural tienen un impacto positivo sobre la variable dependiente. Específicamente, por cada mil pesos de aumento en el PIB per cápita estatal, el indicador de capacidad financiera municipal aumenta .002. Asimismo, un cambio de una unidad en la escala urbano-rural tiene un impacto positivo de .04 en la capacidad financiera de los municipios.

Con respecto a la variable que pone a prueba nuestra hipótesis, competitividad electoral, ésta tiene un claro efecto positivo sobre capacidad financiera. Más específicamente, un aumento de una unidad en el índice de competitividad electoral produce un aumento de .17 en el indicador de capacidad financiera municipal. En cuanto a la alternancia, ésta parece tener un efecto negativo, que sin embargo no es estadísticamente significativo.

CUADRO 3
Modelo para explicar la capacidad financiera municipal
al 3er. ciclo electoral

<i>Variables explicativas</i>	<i>Coefficientes no estandarizados B</i>	<i>Coefficientes estandarizados beta</i>	<i>Valor t estadístico</i>
PIB per cápita estatal	.003*** (.001)	.188	2.666
Grado de marginación, 1995	-.034 (.035)	-.09	-.976
Clasificación urbano-rural	-.117*** (.021)	-.497	-5.392
Competitividad promedio	.246** (.127)	.172	1.937
Número de veces que se presentó alternancia en el gobierno al 3er. ciclo electoral	-.040 (.030)	-.112	-1.332
Constante	.481*** (.114)		4.206
N = 142 R ² = .419			

*** Significativo al nivel del 1%.

** Significativo al nivel del 5%.

Error estándar entre paréntesis.

A continuación se muestran los resultados del segundo modelo, donde se analizan las mismas variables pero esta vez en relación con el periodo de gobierno posterior al cuarto ciclo electoral. El cuadro 4 presenta estos resultados y, como puede observarse, el modelo reduce en general su poder explicativo; sin embargo, lo que es relevante para el análisis es que el efecto de las variables de interés permanece estadísticamente significativo. Las variables socioeconómicas que resultaron significativas en el primer modelo tienen un efecto similar en el segundo: la clasificación urbano-rural y el PIB per cápita estatal son muy importantes para explicar el desempeño hacendario municipal. La significancia estadística del efecto del grado de marginación municipal en la capacidad financiera sigue siendo irrelevante.

Ahora bien, en lo que se refiere a nuestra principal variable de análisis, es decir, la competitividad electoral, ésta permaneció con un efecto positivo e incluso aumentó su magnitud (coeficiente estandarizado de 0.238 en el cuarto ciclo contra 0.172 en el primero), y siguió siendo estadísticamente significativa al nivel del 5%. Sorprende un poco más observar lo que ocurrió con la variable alternancia de un ciclo al otro: en el cuarto ciclo, el número de veces que el municipio había tenido alternancia en el gobierno tuvo un

efecto negativo (significativo al nivel del 10%) en la capacidad financiera de los municipios estudiados (cuadro 4). Es importante mencionar que, a pesar de que la alternancia se encuentra correlacionada con la competitividad electoral, este resultado no necesariamente va en contra de nuestra hipótesis. Como vimos anteriormente, la mayoría de los municipios de nuestra muestra han tenido alternancia una sola vez, por lo que es posible que la llegada al poder de un nuevo partido haya generado ineficiencia por ser inexpertos quienes por primera vez fungen como gobernantes, tradicionalmente constituidos en oposición.

CUADRO 4
Modelo para explicar la capacidad financiera municipal
al 4to. ciclo electoral

<i>Variables explicativas</i>	<i>Coefficientes no estandarizados B</i>	<i>Coefficientes estandarizados beta</i>	<i>Valor t estadístico</i>
PIB per cápita estatal	.007** (.004)	.165	1.837
Grado de marginación, 2000	.018 (.142)	.016	.127
Clasificación urbano-rural	-.183** (.088)	-.265	-2.079
Competitividad promedio	1.132** (.545)	.238	2.077
Número de veces que se presentó alternancia en el gobierno al 4to. ciclo electoral	-.149* (.089)	-.178	-1.662
Constante	.191 (.500)		.3821

N = 142 R² = .160

*** Significativo al nivel del 1%.
** Significativo al nivel del 5%.
* Significativo al nivel del 10%.
Error estándar entre paréntesis.

VI. CONCLUSIONES

La competitividad electoral ha tenido un impacto importante en la forma en que se desempeñan los gobiernos locales en México, por lo menos por lo que se refiere a su gestión hacendaria. Bajo la amenaza constante de perder

el poder en caso de no efectuar un ejercicio del gobierno satisfactorio a los ojos de los votantes, los gobiernos electos se ven obligados a ofrecer más y mejores servicios. Para que esto sea posible, requieren hacer más eficiente la recaudación de impuestos que, a su vez, les permita obtener mayores recursos. Competencia política se traduce en este caso en un fuerte incentivo para los actores políticos locales que desean mantener sus posiciones, al obligarlos a desempeñar mejor las funciones para las cuales fueron electos.

Un resultado sorprendente, no menos importante, es el hecho de que la alternancia en el gobierno tenga un impacto negativo en la gestión hacendaria de los gobiernos locales. Sin embargo, de cierta forma es un hallazgo predecible, que indica que una buena gestión no sólo es fruto de la voluntad de los actores que asumen el ejercicio gubernamental, sino que requiere también de experiencia y capacidad técnica. Con el paso del tiempo habrá que confirmar si la alternancia permanece como un factor de influencia significativa en el desempeño financiero de los municipios; es muy probable que, una vez que los cambios en el partido en el poder se conviertan en un hecho frecuente y todos acumulen un cierto capital administrativo, el efecto negativo de la alternancia se vea disminuido.

Por otro lado, desde un punto de vista pesimista, este efecto podría generalizarse en ausencia de un servicio municipal de carrera que evite la altísima rotación en los cargos que existe actualmente en las administraciones locales,³⁰ y permita la profesionalización de las burocracias municipales. La satisfacción de los ciudadanos con los resultados del proceso democrático se encuentra directamente vinculada a la capacidad que tienen los gobiernos de hacer frente de manera efectiva a sus demandas, lo cual puede verse afectado por la inexistencia de administraciones experimentadas y técnicamente capacitadas.

No cabe duda de que es necesario ampliar la investigación para incluir otras medidas de desempeño que no sean sólo las relacionadas con las finanzas públicas. Los resultados aquí presentados se limitan a un indicador de gestión hacendaria que, sin embargo, es de particular relevancia porque está vinculado a la autonomía municipal. El hecho de que los municipios con mayor competitividad electoral en los últimos años se desempeñen mejor desde el punto de vista hacendario, y en específico en cuanto a su capacidad financiera, implica que también han sido capaces de aumentar sus espacios de autonomía con respecto a los órdenes estatal y federal de gobierno. Este hallazgo es particularmente importante en un contexto municipal caracterizado por la creciente competencia de los comicios locales.

³⁰ Un panorama desolador en este sentido es el que muestra Enrique Cabrero, en *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*.

ANEXO I

DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES

Grado de marginación: variable que sintetiza nueve variables socioeconómicas: población analfabeta, población sin primaria, población sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, población sin disponibilidad de energía eléctrica, población sin agua entubada, hacinamiento, viviendas con piso de tierra, población en localidades de menos de 5 000 habitantes y población con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Tiene un rango entre -0.24485 (que equivale al nivel más bajo de marginación) y 3.3896 (equivalente al grado más alto de marginación).

PIB per cápita estatal: equivale al valor resultante de la adición del valor agregado bruto total a precios básicos de una entidad federativa y el monto neto total de impuestos menos subsidios a los productos, entre la población total de dicho estado. Valor agregado bruto es el saldo contable de la cuenta de producción de una unidad institucional, que resulta de restar del valor de la producción el monto del consumo intermedio.

Índice de competitividad electoral: es el cociente que resulta de dividir el porcentaje de votos del segundo lugar entre el porcentaje de votos del ganador. Valores cercanos a 1 indican alta competitividad, mientras que valores cercanos a 0 indican lo contrario.

Capacidad financiera: variable que muestra la relación entre ingresos propios (directos) y gasto administrativo. Los ingresos propios están compuestos por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Alternancia: variable *dummy* que toma el valor 1 si el municipio ha cambiado de partido en el gobierno durante los tres ciclos electorales, y 0 si éste no es el caso.

Clasificación urbano-rural: se clasificó los municipios de acuerdo con el número de habitantes de la principal localidad según los siguientes rangos: 1-más de 500 000 habs., 2-entre 50 000 y 499 999, 3-entre 15 000 y 49 999, 4-entre 2 500 y 14 999, y 5- menos de 2 500.

ANEXO II

Selección de la muestra

Con el objetivo de incluir en el análisis municipios representativos de la diversidad geográfica, económica y poblacional de nuestro país, se seleccionó un número homogéneo de ellos por estado, siguiendo el criterio de

clasificación urbano-rural definido por el INEGI, de acuerdo con el cual hay tres tipos de localidades: rural, semi-urbana y urbana. De esta forma fueron seleccionados:

1. Dos municipios con una población de más de 50 000 habitantes por estado (urbanos).
2. Un municipio con una población de entre 15 000 y 49 999 habitantes por estado (urbanos).
3. Un municipio con una población de entre 2 500 y 14 999 habitantes por estado (semi-urbanos).
4. Un municipio con una población inferior a 2 500 habitantes por estado (rural).

Para efectos del análisis, los municipios fueron considerados según las cinco categorías descritas en la definición de la variable “clasificación urbano-rural” en el anexo 1. Algunos estados no tuvieron municipios en ninguna de las categorías, por lo cual el número total fue de 142.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda, Rafael, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, tesis del Programa de Doctorado en América Latina Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid, 2003.
- Beer, Caroline, “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, julio de 2001, pp. 421-440.
- Boix, Carles, *Democracy and Redistribution*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003, pp. 209-216.
- Cabrero, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, CIDE, 2000.
- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela, *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997)*, México, CIDE, 2000.
- Colomer, Josep M., “La incertidumbre de la democracia”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, España, INAP, núm. 4, pp. 85-91.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Adam Przeworski *et al*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 222-249.
- De Remes, Alain, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, CIDE, 2000 (disco compacto) y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

- Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- Guerrero, Eduardo, "Competencia política y rendición de cuentas en la administración pública", ponencia presentada en la conferencia "México contra la corrupción", abril de 2002.
- Guillén, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, México, Editorial Porrúa, 1995.
- Hernández, Alfonso, "Las elecciones de 1997 y el federalismo en México: efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos", México, CIDE (documento de trabajo), 1998.
- INEGI, *Sistema Municipal de Bases de Datos* (www.inegi.gob.mx/basededatos/español/simbad.html).
- Olson, Mancur, "Dictatorship, Democracy, and Development", *The American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, 1993, pp. 567-576.
- Pardo, María del Carmen, "La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en Mauricio Merino (comp.), *Gobierno local, poder nacional*, México, El Colegio de México, 1996.
- Przeworski, Adam, *Democracy and Market*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- Reich, Uri, *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, México, CIDE, 2001.
- Rodriguez, Victoria E., *La descentralización en México*, México, FCE, 1997.
- Stimson, James A., "Party Government and Responsiveness", en Adam Przeworski *et al.*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Trejo, Guillermo, "¿Por qué la competencia y el conflicto generan mejores políticas que el consenso?", *Nexos*, núm. 266, febrero de 2000.