GASTO PÚBLICO Y ELECCIONES: UNA EXPLICACIÓN POLÍTICA DE LA ASIGNACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES EN MÉXICO

CARLOS MORENO JAIMES

INTRODUCCIÓN

EL INTERÉS POR ENTENDER LAS CONSECUENCIAS de la descentralización de políticas públicas en el nivel local de gobierno ha crecido en los últimos años, sobre todo porque la devolución de atribuciones tributarias y de gasto público ha coincidido con el proceso más amplio de democratización en dicha esfera. Muchos países en vías de desarrollo, que históricamente se habían caracterizado por una aguda centralización de la toma de decisiones públicas, comenzaron desde hace un par de décadas a transferir nuevas responsabilidades hacia los gobiernos locales buscando que la asignación de recursos fuera más efectiva y eficiente. Los esfuerzos por descentralizar la hechura de políticas públicas ha tenido también el objetivo explícito –por lo menos formalmente– de involucrar la participación de la ciudadanía en la definición de las prioridades locales. En el caso de México, a partir de la década de los ochenta se llevaron a cabo varios intentos por descentralizar distintos rubros del gasto público; uno de los más recientes fue impulsado por el Congreso en 1997 y puesto en práctica en 1998, al crearse un nuevo fondo del presupuesto federal cuyos recursos comenzaron a transferirse hacia los gobiernos municipales para promover la inversión en infraestructura social básica. Dichos recursos se han convertido en una de las principales fuentes de financiamiento para los municipios del país, principalmente para aquellos que padecen altos niveles de marginación socioeconómica. Al mismo tiempo, el entorno electoral de los gobiernos municipales ha venido experimentado importantes transformaciones, transitando de una situación caracterizada por la hegemonía de un solo partido a otra donde la competencia electoral y la alternancia partidista son ahora hechos habituales. Debido a que los gobiernos municipales han adquirido mayor autonomía decisoria a partir de la descentralización del gasto en infraestructura

básica, y al hecho de que la competencia electoral se ha intensificado en ese orden de gobierno, podríamos esperar que el proceso de elaboración de políticas públicas locales responda mejor a las demandas de la población, sobre todo si suponemos que el voto ciudadano es, en principio, un mecanismo para sancionar el desempeño de las autoridades municipales.

En este artículo intento hacer una contribución empírica al debate sobre la descentralización fiscal, enfocándome en las decisiones de gasto de los gobiernos municipales en México. El objetivo de este trabajo es analizar en qué medida dichas decisiones han respondido al aumento de la competencia electoral y a la alternancia partidista. Por otra parte, el artículo investiga si la interacción de la democratización electoral y la descentralización de recursos ha brindado a los tomadores de decisiones locales mejores incentivos para invertir en obras de infraestructura municipal que son necesarias para promover el desarrollo social en el país.

Para los fines de este trabajo defino el problema de la asignación de presupuestos municipales no solamente como un asunto meramente técnico, sino como una cuestión de naturaleza predominantemente política. Parto de la premisa de que los formuladores de decisiones públicas en la esfera local persiguen el objetivo central de garantizar su supervivencia política mediante el uso de recursos públicos. En el caso de México, donde la reelección consecutiva de los presidentes municipales está prohibida constitucionalmente, la supervivencia política de estos actores consiste sobre todo en asegurar el triunfo de su partido en la siguiente elección. Por lo tanto, en un contexto de alta competencia electoral (tal y como ocurre en México actualmente), podríamos suponer que los políticos locales tratarán de invertir los recursos públicos en áreas que les proporcionen mayor rentabilidad política, aumentando así la probabilidad de que su partido continúe gobernando en la siguiente administración. Someto esta hipótesis a una prueba empírica utilizando datos provenientes, en su gran mayoría, de los municipios del país para todos los años desde 1990 hasta 2001, periodo en el cual las elecciones municipales se volvieron altamente competitivas.

La primera sección del artículo hace una breve revisión de la literatura sobre descentralización, democracia y desempeño gubernamental. La segunda describe sucintamente el proceso de descentralización del gasto en infraestructura básica en México durante los noventa. En la tercera se comenta el cambio en el entorno electoral municipal y se presentan algunos datos que muestran su evolución reciente. La cuarta sección lleva a cabo un análisis empírico sobre las decisiones municipales de gasto público, sometiendo a prueba la hipótesis de que la competencia electoral ha promovido la inversión en obras públicas, así como otras hipótesis complementarias. Finalmente, el artículo discute las implicaciones principales del análisis.

DESCENTRALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL: CONSIDERACIONES TEÓRICAS

La relación entre descentralización, democracia y desempeño gubernamental es un tema que ha ocupado un lugar importante dentro de las agendas actuales de investigación en políticas públicas. Sin embargo, la conexión entre esos tres conceptos es compleja, ya que no hay un cuerpo teórico unificado capaz de establecer líneas claras de causalidad entre ellos.[1] Por una parte, existen diversas teorías que consideran que la descentralización es una estrategia que da mayor eficiencia a la asignación de recursos, promueve la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y sirve también para involucrar más directamente a la ciudadanía en la definición de prioridades de gasto público. Otras teorías, sin embargo, sostienen que la descentralización conlleva diversos riesgos para el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo. Y también existen enfoques que señalan que las consecuencias de la descentralización dependen del contexto político e institucional local en el que ésta opera; en particular, hay estudios para los que la competencia electoral es un requisito indispensable para promover el buen desempeño de los gobiernos. En esta sección hago una breve revisión de la literatura que ha contribuido al análisis del desempeño gubernamental. En primer lugar, presento los principales argumentos económicos a favor de la descentralización, destacando sus supuestas ventajas en cuanto a eficiencia. En segundo lugar, expongo las principales críticas a dicho modelo de provisión de recursos públicos, con el fin de ilustrar los diversos efectos adversos que la descentralización puede ocasionar en el desempeño de los gobiernos. Finalmente, discuto las contribuciones de algunos estudios que destacan la importancia del entorno local como factor que condiciona la capacidad de la descentralización para promover el buen desempeño gubernamental, haciendo especial énfasis en la hipótesis de que la competencia electoral es un factor capaz de promover el desempeño y la rendición de cuentas en el nivel local de gobierno.

Los fundamentos clásicos de la teoría de la descentralización fiscal provienen de los trabajos de Charles Tiebout y Wallace Oates, quienes arguyen que los gobiernos locales son más eficientes que el gobierno central en la provisión de bienes públicos.[2] Tiebout sugiere que los gobiernos locales pueden operar siguiendo una lógica parecida a la del mercado privado, es decir compitiendo por atraer contribuyentes mediante la provisión diferenciada de bienes públicos locales. Partiendo del supuesto de que los

[1] Gil Villegas sostiene, por ejemplo, que no existe una relación causal entre democracia y descentralización.

[2] Tiebout; Oates.

contribuyentes tienen libertad de movilidad entre jurisdicciones territoriales, Tiebout sostiene que los ciudadanos revelan sus preferencias por bienes públicos trasladándose a comunidades cuyos servicios e impuestos se ajustan mejor a aquéllas. La competencia entre gobiernos locales y la libre movilidad territorial de los contribuyentes generan un equilibrio socialmente eficiente. En suma, su modelo proporciona una base teórica para justificar la descentralización del gasto público hacia el nivel local de gobierno, debido a sus ventajas con respecto a la eficiencia. Por su parte, Oates afirma que no todos los bienes públicos tienen las mismas características espaciales o geográficas. Algunos, tales como la defensa nacional o la estabilidad macroeconómica, benefician a la comunidad nacional entera, mientras que otros como el transporte colectivo proveen beneficios locales únicamente. Puesto que el gobierno central por lo general ignora dichas características y no cuenta con información precisa sobre la diversidad de preferencias locales, muy probablemente será 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 debe realizarse en función de las características espaciales de los bienes públicos.

Durante la década de los noventa, varios estudiosos comenzaron a mostrar reservas sobre las supuestas virtudes de la descentralización.[3] Estas perspectivas críticas mostraron que la descentralización conlleva severos riesgos para la economía, sobre todo en países en vías de desarrollo. El objetivo de dichas críticas no era rechazar totalmente la descentralización como estrategia de gestión pública, sino más bien alertar a los tomadores de decisiones sobre la importancia de analizar cuidadosamente los posibles resultados de las políticas descentralizadoras. La visión crítica sobre la descentralización considera que ésta puede generar tres efectos adversos sobre la economía: 1) poner en riesgo la estabilidad macroeconómica, 2) exacerbar la desigualdad en la distribución del ingreso, 3) afectar negativamente la eficiencia económica y productiva.

En lo referente a sus posibles efectos macroeconómicos adversos, Tanzi señala que la descentralización en países en vías de desarrollo por lo general carece de acuerdos claros y precisos entre las autoridades centrales y los gobiernos subnacionales: las responsabilidades de gasto están definidas muy vagamente y siempre están sujetas a modificaciones. Lo anterior ocasiona que los gobiernos locales tengan incentivos para exceder sus niveles de gasto o para recaudar menos de lo óptimo, presionando así las finanzas públicas del país en general. Por otra parte, Tanzi considera que los siste-

[3] Los estudios más importantes en esa línea son los de Prud'homme y Tanzi.

mas de información y contabilidad de los gobiernos locales tienden a ser sumamente inapropiados para controlar sus decisiones presupuestales. En lo relativo a la desigualdad en la distribución del ingreso, Prud'homme sostiene que un sistema fiscal descentralizado es menos exitoso en cuanto a reducir las disparidades interregionales, en comparación con sistemas más centralizados, principalmente porque en estos últimos las regiones ricas subsidian a las más pobres, mientras que en sistemas descentralizados cada jurisdicción territorial recauda todos los impuestos y ejerce todos los gastos en función de los intereses de sus residentes. Finalmente, pese a que la descentralización se había justificado sobre todo por sus ventajas en términos de eficiencia económica, la literatura crítica también señala que los países no desarrollados carecen de las condiciones necesarias para que la asignación de recursos sea eficiente. Por ejemplo, Prud'homme afirma que los mecanismos electorales en países en vías de desarrollo no permiten que los ciudadanos expresen efectivamente sus preferencias de política pública; que los tomadores de decisiones en la esfera local carecen de incentivos y recursos para mejorar su desempeño; que las burocracias locales no están suficientemente capacitadas en aspectos técnicos y que la influencia de los grupos locales en la toma de decisiones es tan grande que con frecuencia impiden la estricta aplicación de la ley. Ante todos estos problemas, la literatura contemporánea sobre descentralización fiscal sugiere que tanto la formulación como la implementación de las políticas de descentralización requieren ser muy cuidadosas, poniendo énfasis especial en aspectos tales como la definición de responsabilidades de gastos e ingresos entre autoridades centrales y subnacionales, en el diseño de las transferencias intergubernamentales y en los esquemas de endeudamiento local.[4]

Si bien las teorías de la descentralización fiscal proporcionan conceptos importantes para analizar las condiciones que facilitan o inhiben el buen desempeño gubernamental, su orientación ha sido predominantemente prescriptiva. Además, poco analizan de qué forma el contexto institucional local influye sobre las posibilidades de éxito de las políticas de descentralización. Sin embargo, durante la década de los noventa comenzó a surgir un conjunto de estudios cuyo objetivo es entender cómo opera la descentralización en la esfera local y qué consecuencias tiene para la gobernabilidad democrática. Según esta nueva corriente académica, las principales unidades de análisis son los gobiernos locales propiamente, en lugar de serlo los gobiernos nacionales. Uno de los trabajos más representativos e influyentes dentro de esta corriente es el de Robert Putnam, *Ma-*

[4] Las principales recomendaciones de política pública en materia de descentralización fiscal pueden revisarse en Ter-Minassian.

king Democracy Work, cuyo argumento central es que la cultura cívica es la variable principal que explica las diferencias en el desempeño de los gobiernos locales. Putnam sostiene que las sociedades que logran superar sus problemas de acción colectiva mediante el asociacionismo comunitario son más capaces de desarrollar prácticas de buen gobierno. El trabajo de Putnam ha servido como referente para muchos otros que destacan la importancia de la participación social para la gobernabilidad democrática, especialmente en el caso de países latinoamericanos en vías de consolidación de la democracia. Entre los estudios que analizan el papel de la participación ciudadana en la construcción de buen gobierno a nivel local destaca, por una parte, el de Tendler, el cual da cuenta de una experiencia exitosa en un estado de Brasil, y por otra, el de Ariel Fiszbein, el cual se enfoca en las estrategias de fortalecimiento de los gobiernos locales de Colombia.[5] Ambos estudios coinciden en destacar la importancia de la participación comunitaria para el buen desempeño de tales gobiernos.

El tema de la participación social también ha estado presente en la literatura sobre gobiernos locales en México, sobre todo porque la llegada de partidos de oposición a los gobiernos municipales se concibió como una oportunidad para transformar las relaciones Estado-sociedad en el país.[6] Algunos de los estudios pioneros describen las innovaciones que impulsaron los primeros gobiernos municipales emanados de partidos diferentes del PRI, muchas de las cuales abrieron nuevos espacios para la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.[7]

Diversos estudios sobre el tema de los gobiernos locales han ido incorporando explícitamente el papel de la competencia electoral como factor que promueve el buen desempeño y la rendición de cuentas de las autoridades. Esos estudios están grandemente inspirados en las teorías electorales de la rendición de cuentas, partiendo de la hipótesis de que un gobierno que opera en un entorno electoral competitivo tiene un fuerte incentivo para responder a los intereses de la ciudadanía y así mantenerse en el poder.[8] En el caso de México, varios de los trabajos pioneros sobre gobiernos locales afirmaban que la creciente competitividad de las elecciones fue un factor clave para promover nuevos estilos de gestión pública. Por ejemplo, Ward sostiene que el estilo clientelista de gobierno –propio de las adminis-

[5] Judith Tendler; Ariel Fiszbein.

[6] Dos trabajos representativos son el de Mauricio Merino y el de Alicia Ziccardi.

[7] Victoria Rodríguez.

[8] Varias de estas teorías se fundamentan en la hipótesis del voto retrospectivo, según la cual los electores deciden su voto en función de la evaluación que hacen del desempeño del gobierno anterior. Véase el trabajo de Fiorina. Un trabajo reciente sobre la relación entre elecciones y rendición de cuentas es el de Manin *et. al.*

traciones locales durante la etapa de hegemonía del PRI– comenzó a ser reemplazado gradualmente por enfoques caracterizados por una mayor aplicación de criterios técnicos en la toma de decisiones públicas, así como por una menor influencia de los partidos en la formulación de las agendas de gobierno a nivel municipal.[9] Esta tendencia hacia la modernización (e incluso tecnificación) de los gobiernos locales, según Ward, fue en parte resultado de la creciente competitividad de las elecciones municipales, ya que dichos gobiernos se vieron en la necesidad de ejercer una gestión más efectiva para mantenerse en el poder en elecciones subsecuentes. Es decir, su estudio apoya la hipótesis de que la competencia electoral es un factor explicativo del desempeño gubernamental.

Otros análisis recientes sobre el desempeño de los gobiernos locales en México parecen apoyar la misma hipótesis electoral. Por ejemplo, Beer sostiene que el aumento en la competitividad electoral en México durante los años noventa fue una condición esencial para fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos estatales. Afirma que el declive de la hegemonía del PRI permitió que los actores políticos locales comenzaran a cultivar con mayor empeño el apoyo político de su electorado, debido a que sus carreras políticas dependerían mucho más de éste que de las burocracias partidistas. Beer muestra, por ejemplo, que los gobernadores electos bajo condiciones competitivas son más propensos a atender las demandas de su electorado, lo cual los lleva a mejorar su autonomía fiscal.[10] Un estudio también reciente sugiere que la competencia electoral ha servido para mejorar el desempeño de los gobiernos municipales en México, por lo menos en lo referente a la recaudación de impuestos.[11]

En síntesis, la literatura teórica y empírica sobre la gobernabilidad democrática ha ido reconociendo la importancia del entorno político e institucional en el nivel local de gobierno como factor que condiciona la capacidad de la descentralización de políticas públicas para funcionar exitosamente. En particular, destaca el énfasis puesto en la competencia electoral como incentivo para promover una mayor rendición de cuentas de los gobiernos. En el caso de México, donde las elecciones han adquirido un alto grado de competitividad en prácticamente en todos los órdenes de gobierno, resulta importante investigar su influencia en las decisiones de gasto público de los gobiernos municipales, sobre todo tomando en cuenta que la esfera municipal representa, en principio, el espacio de mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.

[9] Peter Ward.
[10] Carolyne Beer.
[11] Ibarra, Somuano y Ortega.

DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN INFRAESTRUCTURA LOCAL EN MÉXICO

A pesar de varios esfuerzos de descentralización, México continúa siendo uno de los países más centralizados del mundo, sobre todo porque el gobierno federal sigue manteniendo el control de los principales instrumentos de gasto y recaudación.[12] En lo que se refiere al área de la infraestructura social básica, probablemente el primer intento serio por establecer una distribución explícita de atribuciones entre niveles de gobierno fue la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1983. Esa reforma dio a los gobiernos municipales la responsabilidad de proveer distintos servicios públicos tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado, recolección de basura, mercados, cementerios, rastros, tránsito y vialidad, parques y seguridad. Sin embargo, el financiamiento se mantuvo bajo el control centralizado del gobierno federal y la gran mayoría de los gobiernos municipales siguieron careciendo de la capacidad técnica y financiera para proveer dichos servicios de manera autónoma.

Durante el gobierno del presidente Salinas (1988-1994) se creó un nuevo programa de combate a la pobreza (el Programa Nacional de Solidaridad o Pronasol), el cual incluía fondos especiales para financiar el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, como agua potable, drenaje y electrificación. Sin embargo, las decisiones para ejercer los recursos del Pronasol recaían en la burocracia federal y en organizaciones locales especialmente creadas para tal fin, pero no en los gobiernos municipales propiamente. Es decir que los recursos del Pronasol no formaban parte de los presupuestos municipales. El gobierno del presidente Zedillo decidió dar por terminado el Pronasol en 1995, sobre todo debido a las acusaciones de que el programa perseguía objetivos electorales a favor del PRI.[13] Puesto que el gobierno de Zedillo buscaba transparentar la distribución de los recursos de los programas sociales, los fondos que anteriormente pertenecían al Pronasol se transfirieron en 1996 a un nuevo programa denominado Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), el cual por primera vez establecía una fórmula para su distribución entre los estados basada en el nivel relativo de pobreza de éstos.[14] Los gobiernos estatales

[12] Un indicador para medir el grado de descentralización de un país es el porcentaje que representa la recaudación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales dentro del total de sus ingresos. México resultó estar en el último lugar de la distribución de este indicador entre los países de la OCDE en 1998, ya que los gobiernos estatales y municipales recaudan únicamente 10.5% de sus ingresos totales. Estas cifras provienen del estudio de Goodspeed.

[13] Molinar y Weldon sugieren que en 1991 el gobierno mexicano utilizaba los recursos del Pronasol para competir por votos.

[14] Es necesario señalar que no todos los recursos del FDSM se distribuían por fórmula:

estaban obligados a utilizar una fórmula equivalente a la federal para canalizar, a su vez, los recursos del FDSM hacia sus municipios, pero tenían libertad para definir sus propias fórmulas. Esto ocasionó que algunas fórmulas no fueran consistentes con el objetivo de compensar a los municipios con mayores concentraciones de pobreza.[15] Además, el FDSM continuó bajo la regulación y supervisión del gobierno federal.

En 1997, cuando el PRI perdió por primera vez su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, este órgano legislativo creó un nuevo ramo del presupuesto federal denominado Ramo 33, el cual transfirió a los gobiernos estatales y municipales una gran cantidad de recursos que anteriormente ejercían directamente las dependencias de la administración pública federal en áreas tales como educación, salud, seguridad pública e infraestructura. El Ramo 33, que comenzó a operar formalmente en 1998 y lo ha seguido haciendo hasta la actualidad, incluyó diversos fondos de aportaciones a estados y municipios. Los dos fondos más importantes para los gobiernos municipales 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 (FORTAMUN). El FISM sustituyó completamente al anterior FDSM, aunque continuó con su objetivo de fortalecer el desarrollo de la infraestructura social básica en los municipios de todo el país. El FISM también distribuye sus recursos entre los estados en función de una fórmula diseñada a partir de indicadores monetarios y no monetarios de pobreza. Sin embargo, los gobiernos estatales están ahora obligados a distribuir a su vez los recursos del FISM entre sus municipios en función de alguna de las dos fórmulas alternativas explícitamente definidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos del FISM provienen del 2.5% de la recaudación federal participable –lo que reduce, en cierta medida, la incertidumbre que enfrentan los gobiernos municipales con respecto a su disponibilidad de fondos cada año– y entran a formar parte de los ingresos de los ayuntamientos. Sin embargo, el FISM está condicionado a ejercerse en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.[16] Los gobiernos municipales es-

---

para evitar que algunos estados sufrieran una reducción repentina de dichos recursos, se decidió aplicar un criterio de equidad, el cual aseguraba que cada estado recibiera una proporción fija del FDSM, independientemente de su nivel relativo de pobreza. Una descripción detallada de la fórmula del FDSM puede consultarse en el trabajo de John Scott.

[15] *Ibidem.*

[16] Inciso "a" del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

tán también obligados a promover la participación de las comunidades en la formulación, ejercicio y supervisión de los proyectos financiados con cargo al FISM. Finalmente, es importante destacar que, a diferencia de las políticas anteriores de descentralización del gasto en infraestructura social básica, la supervisión del FISM ya no recae en las dependencias del gobierno federal, sino en las legislaturas de los estados.

En síntesis, la creación del FISM en 1998 permitió que los gobiernos municipales tuvieran un papel más activo en la creación de proyectos de infraestructura social básica. Sin embargo, se han venido observando diversos problemas en su operación. Por ejemplo, desde 1999, algunos gobiernos estatales estaban imponiendo restricciones adicionales al funcionamiento del FISM en los municipios (Rodríguez Gómez, 1999), lo cual contravenía el objetivo de dar a éstos mayor autonomía de decisión. Por otra parte, la misma autora señalaba que los mecanismos de participación social para la operación del FISM padecían diversos problemas, como que algunas autoridades municipales se resistían a involucrar a la comunidad por razones políticas o simplemente porque los ayuntamientos carecían de la capacidad para generar procesos participativos. También se ha dicho que el FISM ha constituido un desincentivo a la recaudación local, ya que los gobiernos municipales prefieren financiarse por medio de dichos recursos en lugar de fortalecer su esfuerzo fiscal propio.[17] Finalmente, la operación municipal del FISM presenta problemas de falta de transparencia y baja rendición de cuentas, ya que un gran número de municipios no proporciona información precisa sobre su distribución entre las localidades ni reporta a las legislaturas estatales los detalles de su aplicación.[18] Incluso, existe cierta evidencia de que el impacto del ejercicio local del FISM sobre la cobertura de servicios básicos ha sido bastante limitado.[19] Sin embargo, una cuestión que requiere analizarse a la luz de la evidencia empírica es si el comportamiento del gasto municipal se ha visto influido por las transformaciones del entorno político-electoral que caracteriza a los gobiernos municipales de México. Este trabajo intenta hacer una contribución al análisis de la descentralización del gasto a escala municipal en ese sentido.

[17] Carlos Moreno; Uri Raich; Laura Sour.

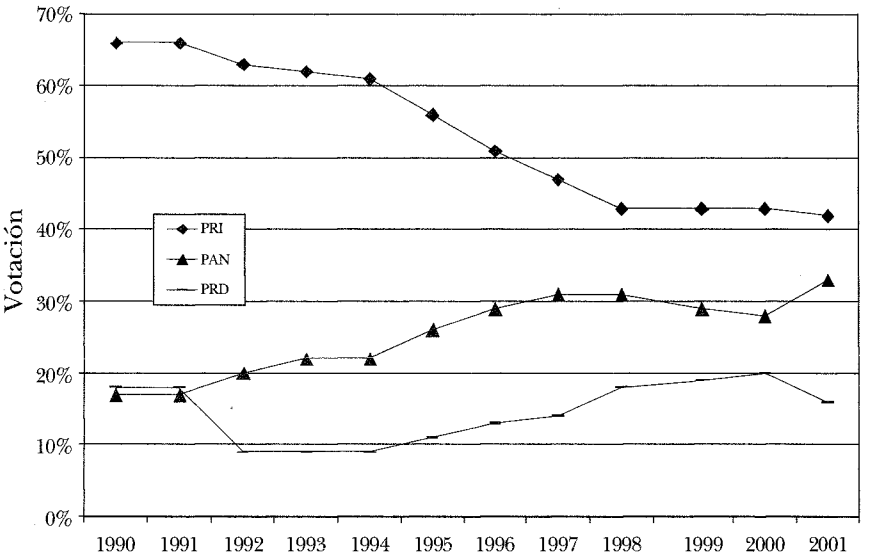
[18] El trabajo de Briseida Lavielle abunda en los problemas de transparencia y fiscalización del FISM.

[19] Díaz Cayeros y Silva Castañeda (2004) muestran que el efecto del FISM en la cobertura de servicios municipales es muy reducida.

LA COMPETENCIA ELECTORAL EN LA ESFERA MUNICIPAL DE GOBIERNO

A finales de la década de los ochenta, los gobiernos municipales comenzaron a experimentar una profunda transformación en su entorno electoral. Uno de los aspectos más significativos de ese cambio fue la erosión gradual de la hegemonía del partido oficial, el PRI, en las elecciones municipales. Como puede apreciarse en la gráfica 1, la votación promedio para el PRI en elecciones municipales a principios de los noventa se ubicaba alrededor de 70%, mientras que los otros dos partidos más importantes (el PAN y el PRD) recibían, también en promedio, cerca de 20% de la votación. Sin embargo, esta situación fue cambiando gradualmente a lo largo de esa década, especialmente en 1995, cuando la votación a favor del partido dominante cayó dramáticamente. Entre 1998 y 2001, la proporción de votos para el PRI se estabilizó alrededor de 43%. Por su parte, el PAN ha venido aumentando progresivamente su presencia en elecciones municipales, convirtiéndose en la segunda fuerza política, mientras que el PRD se ubica en tercer lugar.

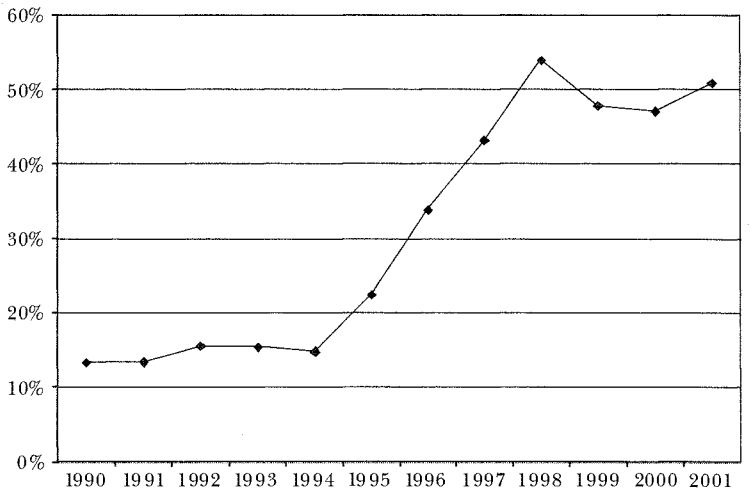
GRÁFICA 1
Evolución de la fuerza electoral de los tres principales partidos en elecciones municipales en México, 1990-2001



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

El aumento de la competencia electoral en la esfera municipal de gobierno ha generado diversas experiencias de alternancia partidista. Mientras que en 1990 el PRI controlaba la presidencia municipal en 96% de los ayuntamientos del país, en 2001 gobernaba 70% de éstos. Si bien esa variación no parece ser tan drástica, consideremos que a principios de la década de los noventa el 90% de la población total del país (excluyendo la del Distrito Federal) vivía en municipios gobernados por el PRI, y que en 2001 más de la mitad de la misma vivía en municipios gobernados por otros partidos, tal y como se muestra en la gráfica 2. La alternancia partidista en el nivel municipal se ha vuelto un aspecto normal de la vida política mexicana, aunque la mayor parte de dicha alternancia ha ocurrido entre los tres partidos más grandes. De 1990 a 2001, más de la mitad de los municipios ha experimentado un cambio de partido en el ayuntamiento por lo menos en alguna ocasión. La competitividad de las elecciones municipales en México ha tenido, incluso, una influencia significativa en las elecciones nacionales, tal y como lo demuestra un estudio reciente que arguye que las victorias de los partidos de oposición en los municipios urbanos fueron abriendo brecha para la fortalecer la competencia electoral en el ámbito nacional.[20]

GRÁFICA 2
Porcentaje de la población de México que vive en municipios gobernados por partidos diferentes del PRI (excluyendo al Distrito Federal)



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

[20] Rafael Aranda, p. 22.

¿Qué consecuencias ha tenido el aumento de la competencia electoral en las decisiones de gasto público de los gobiernos municipales? ¿Ha incentivado el nuevo entorno político-electoral a los tomadores de decisiones locales a ejercer los recursos públicos en obras que favorecen a los ciudadanos en general, especialmente en un contexto de descentralización político-administrativa? La siguiente sección presenta un análisis empírico que intenta responder a estas interrogantes.

UN ANÁLISIS EMPÍRICO DEL COMPORTAMIENTO PRESUPUESTARIO MUNICIPAL

El siguiente análisis del comportamiento presupuestal de los ayuntamientos mexicanos se enfoca en los dos rubros principales de gasto público municipal: el gasto corriente (también denominado gasto administrativo) y el gasto en obra pública. El primer rubro incluye todas las erogaciones destinadas a mantener la operación cotidiana de los gobiernos municipales, principalmente la nómina de la burocracia. El segundo comprende el gasto en proyectos de infraestructura, tales como agua potable y drenaje. El gasto corriente representa, en promedio, más de la mitad del total del gasto municipal, mientras que el de obra pública representa alrededor de 25% del mismo, tal y como se describe en la gráfica 3. Existen, sin embargo, variaciones importantes entre los gobiernos municipales. Por ejemplo, en 1998 más de la mitad de los ayuntamientos destinaba entre 0 y 20% de su presupuesto a financiar proyectos de obra pública, pero también había otros 300 gobiernos cuyo gasto en obra pública rebasaba el 40% de sus recursos presupuestales disponibles. ¿Qué factores explican estas diferencias? El objetivo del siguiente análisis consiste en explicar cómo la asignación de recursos a cada rubro responde a diversas influencias, algunas de las cuales provienen del entorno político-electoral en el que operan los gobiernos municipales. Específicamente se investiga si el aumento de la competencia electoral y la alternancia partidista han ocasionado que los ayuntamientos den prioridad a la inversión en obra pública, en comparación con el gasto corriente. Además, se analiza si la descentralización de recursos hacia los gobiernos municipales iniciada en 1998 ha tenido consecuencias importantes en su comportamiento presupuestal.

Marco conceptual e hipótesis

Analíticamente podemos conceptualizar a los presidentes municipales como actores políticos racionales que, en ausencia de la posibilidad de una

reelección consecutiva, intentan maximizar la probabilidad de que sus partidos continúen en el poder tras la siguiente elección. Lo anterior parte del supuesto de que, si los alcaldes promueven electoralmente a sus partidos durante su gestión, entonces mejoran sus posibilidades de ser nominados por estos últimos para competir por otros puestos de elección popular (por ejemplo por alguna diputación local o incluso por la gubernatura de su estado) o de ser designados para ocupar algún cargo partidista o burocrático. Un supuesto adicional es que dichos actores utilizan los recursos públicos como un instrumento para conseguir sus objetivos políticos individuales.[21] La cuestión central consiste en dilucidar si, en un entorno electoral determinado, el tomador de decisiones dará prioridad al financiamiento de obras que benefician a un número amplio de ciudadanos, o bien si optará por utilizar el presupuesto sobre todo en ampliar el tamaño de la burocracia local. Específicamente se puede proponer la hipótesis de que el aumento de la competencia en las elecciones municipales es un elemento que incentiva a los gobernantes locales a ampliar su inversión en proyectos de obra pública. Esta proposición se explica porque, bajo condiciones de alta competencia electoral, los tomadores de decisiones públicas requieren proveer bienes y servicios cuyos beneficios se dispersan entre un número relativamente amplio de ciudadanos, tal y como ocurre en el caso de la obra pública. En otras palabras, la supervivencia política de las autoridades municipales se maximiza cuando éstas invierten en proyectos que logran atraer la preferencia de un segmento extenso del electorado.[22] En cambio, cuando el entorno electoral es poco competitivo, los gobernantes requieren simplemente mantener la adhesión de sus activistas y votantes más leales. Para lograr tal fin, los gobiernos locales pueden transferir a sus activistas políticos bienes únicos e indivisibles, por ejemplo empleos en la burocracia local. En síntesis, la hipótesis que a continuación se somete a prueba es que la competencia electoral estimula el crecimiento del gasto en obra pública.

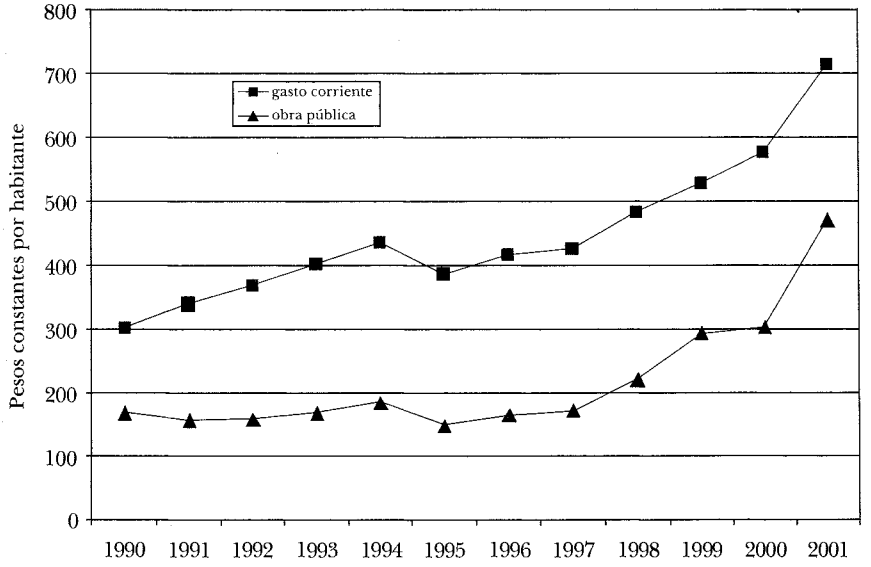
Un aspecto interesante del comportamiento presupuestal de los gobiernos locales, que no ha sido suficientemente analizado, es el efecto de la política de descentralización de recursos federales para proyectos de infraestructura social municipal puesta en marcha en 1998. Como ya se discutió anteriormente, dicha estrategia sentó las bases para ampliar el papel

[21] Barry Ames.

[22] Esta hipótesis proviene, sobre todo, de la literatura sobre la economía política del clientelismo, concepto que implica que un gobernante posee un monopolio político sobre recursos que los votantes valoran. Bajo el clientelismo, los gobernantes 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 teóricos sobre este tema son los de Medina y Stokes; Robinson y Verdier.

de los gobiernos municipales en la asignación del gasto local, pese a que el FISM condiciona que sus recursos se empleen en áreas de inversión previamente definidas por la legislación federal. Por tanto, resulta interesante preguntarse qué efectos tuvo esa política en la asignación del gasto de los ayuntamientos, sobre todo al interactuar con las nuevas condiciones de alta competitividad electoral que caracterizan a los municipios del país.

GRÁFICA 3
Evolución del gasto municipal en México, 190-2001.



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).

En el siguiente análisis abordaré dos hipótesis adicionales. La primera se refiere al efecto de los años electorales sobre el gasto municipal. Las teorías de los ciclos político-económicos (*political business cycles*) postulan que las políticas económicas de los gobiernos se ven influidas por motivaciones electorales.[23] Tomando como base dicha proposición, el análisis investiga si los gobiernos municipales en México tienden a aumentar su gasto en los

[23] Nordhaus.

años en los que hay elecciones. La segunda hipótesis es que los gobiernos verticalmente divididos o "yuxtapuestos" son más propensos a aumentar su gasto en obra pública, en comparación con los ayuntamientos donde la filiación partidista de los presidentes municipales coincide con la de los gobernadores estatales. Como sugieren algunos estudios recientes sobre el federalismo en México, la yuxtaposición política es un factor que promueve la autonomía política de los gobiernos locales.[24] Lo anterior implica que los gobiernos cuyo alcalde proviene de filas partidistas diferentes de la del titular del poder ejecutivo estatal tienen un incentivo especial para aparecer ante el electorado local como una opción política claramente distinta del gobierno estatal. De ser cierta esta hipótesis, podemos esperar que los ayuntamientos yuxtapuestos tiendan a gastar más en obra pública, ya que, dado lo visible que es este rubro de gasto, permite que los gobiernos municipales se adjudiquen el crédito de su implementación ante los electores locales.

Datos y metodología

El siguiente análisis se realizó con una base de datos panel que integra información de 1969 municipios del país a lo largo de 12 años, desde 1990 hasta 2001.[25] Por lo tanto, la base contiene un total de 23 628 observaciones. Por ser de tipo panel, la base de datos permite analizar el comportamiento presupuestal de los gobiernos municipales incorporando, simultáneamente, los cambios que ocurren a través del tiempo, así como las diferencias entre los municipios estudiados en cada momento específico. Por otra parte, la estructura de los datos reduce considerablemente posibles sesgos derivados de la exclusión de variables latentes no directamente observables, lo cual da mayor confiabilidad a los resultados.[26]

Es importante subrayar que las elecciones municipales se rigen por calendarios estatales heterogéneos. Esto significa que estas elecciones ocurren en años y meses distintos, dependiendo de la legislación electoral de cada estado. Por otra parte, puesto que el periodo gubernamental municipal en México tiene una duración de tres años (a menos que ésta se amplíe

[24] Laura Flamand.

[25] Se excluyen los 412 municipios de Oaxaca que se gobiernan por "usos y costumbres", ya que éstos no eligen a sus autoridades mediante el sistema de partidos, sino por criterios de jerarquía cívico-religiosa y tradiciones comunitarias. Tampoco se incluyen municipios de reciente creación debido a que no se cuenta con datos sobre la gran mayoría de las variables utilizadas.

[26] Hsiao, p. 5.

transitoriamente debido a alguna modificación de la legislación electoral), las variables electorales del siguiente modelo empírico se mantienen constantes durante cada año de dicho periodo, hasta que se lleva a cabo la siguiente elección.[27] Los 12 años que abarca la base de datos incluye un promedio de cuatro periodos gubernamentales por municipio.

La base de datos combina información de fuentes distintas. Los datos de las finanzas públicas municipales provienen del Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI. [28] Los datos de elecciones municipales provienen de la base de datos sobre elecciones locales del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), la cual incluye la distribución de votos entre todos los partidos que participaron en elecciones municipales realizadas desde 1980. Todas las variables socioeconómicas se obtuvieron de los dos censos de población y vivienda que el INEGI llevó a cabo en 1990 y 2000, así como de su *Conteo de población y vivienda 1995*.[29]

Se estimaron dos modelos cuyas variables dependientes son, respectivamente, el gasto corriente y el gasto en obra pública, ambos expresados en términos por habitante y en pesos constantes de 2001. El primer conjunto de variables independientes expresa la restricción de ingresos públicos de los gobiernos municipales. Esos recursos se originan en diversas fuentes. En primer lugar se incluyen los ingresos provenientes de las participaciones federales, las cuales pueden ser libremente ejercidas por los gobiernos municipales y constituyen, en promedio, más de 70% de sus ingresos. En segundo lugar, se incluye la suma total de los recursos que los municipios obtienen de fuentes propias: la recaudación de impuestos locales, derechos, productos y aprovechamientos. Al igual que las participaciones federales, los ingresos de fuentes propias pueden ser libremente ejercidos y representan, en promedio, 20% del total de los ingresos municipales. También se incluyen los ingresos derivados del endeudamiento municipal, aunque éstos representan, en promedio, 3% de los ingresos totales. Por último, el modelo incorpora los recursos del FISM que los municipios comenzaron a recibir del gobierno federal en 1998, los cuales, como ya se indicó, están etiquetados para proyectos de infraestructura social básica. En promedio, los recursos del FISM representan cerca de 30% de

[27] Por ejemplo, si el municipio de Aguascalientes tuvo elecciones en 1989, el valor de la variable electoral (digamos, la competencia) será el mismo en 1989, 1990 y 1991. Para los siguientes tres años, el valor de esa variable dependerá de los resultados de la elección siguiente.

[28] Accesible en línea en el sitio www.inegi.gob.mx.

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

los ingresos de un gobierno municipal. Todas estas variables financieras están expresadas en términos per cápita y en pesos constantes de 2001.

Las principales variables explicativas del modelo son de naturaleza político-electoral. En primer lugar, se introduce un índice de competencia electoral, definido como 100 menos la diferencia del porcentaje de votos obtenidos por los dos partidos más fuertes: el partido ganador y el que obtuvo el segundo lugar en la contienda. Por lo tanto, el índice puede tomar valores entre 0 y 100, el primero de los cuales refleja la ausencia total de competencia electoral debido a que un solo partido concentra la totalidad de votos en una elección. Por otra parte, un valor de 100 implica una situación de competencia extrema, donde hay un empate entre los dos partidos contendientes principales, aunque este escenario es poco común. En segundo lugar, el modelo incorpora como variable explicativa la alternancia partidista, la cual se expresa como una variable dicotómica para identificar si un municipio experimentó un cambio de partido entre un periodo de gobierno y el siguiente.[30] En tercer lugar, se introduce una variable considerada relevante dentro de la literatura sobre la influencia de los ciclos político-económicos en el comportamiento fiscal de los gobiernos: los años en que se llevan a cabo elecciones. A fin de evaluar dicha influencia introduzco una variable dicotómica para indicar si en un municipio en particular se llevaron a cabo elecciones en un año determinado. En cuarto lugar, el modelo incluye otra variable dicotómica para identificar los municipios políticamente yuxtapuestos, es decir todos aquellos cuyo alcalde provenía de un partido diferente del que postuló al gobernador del estado en algún punto dentro del periodo analizado. Esta variable permite evaluar la hipótesis de que los gobiernos municipales formulan sus decisiones de gasto buscando diferenciarse políticamente de los gobernadores de partidos distintos. El modelo también permite observar el comportamiento presupuestal en función del partido que controla la presidencia municipal, para lo cual se introducen dos variables dicotómicas: una para identificar los ayuntamientos encabezados por el PAN y otra para identificar aquellos donde gobernaba el PRI (los gobiernos del PRD y de los otros partidos quedan definidos, lógicamente, como el caso de comparación). La inclusión de estas dos variables no obedece a alguna expectativa teórica en particular; simplemente sirven para saber si existen diferencias partidistas en el comportamiento presupuestal de los gobiernos municipales.

[30] Por ejemplo, si un municipio fue gobernado por el PRI entre 1990 y 1992 y luego por el PRD durante los tres años siguientes, la variable de alternancia tomaría un valor igual a uno para todos los años desde 1993 hasta 1995. Sin embargo, si el PRD resulta nuevamente triunfador en la elección siguiente en ese mismo municipio, entonces la variable de alternancia tomaria un valor igual a cero para los años 1996, 1997 y 1998.

Finalmente, el modelo investiga si la influencia del entorno electoral sobre el comportamiento de gasto de los ayuntamientos se ha visto modificada por la descentralización de recursos hacia los municipios llevada a cabo a partir de 1998. Como se vio anteriormente, la creación del FISM aumentó considerablemente la base de recursos disponibles para los ayuntamientos. Por otra parte, se puede argüir que, a pesar de las etiquetas que se fijaron para su ejercicio, el FISM no cancela totalmente la autonomía de decisión de los gobiernos locales, ya que éstos conservan la facultad de elegir el destino de los recursos entre las distintas categorías de gasto en infraestructura social permitidas por el fondo. Por lo tanto, el modelo incluye una variable dicotómica, denominada simplemente "descentralización", la cual toma un valor igual a cero para todos los años anteriores a la implementación del FISM (es decir entre 1990 y 1997) y un valor igual a uno para todos los años durante los cuales dicho fondo ya operaba (de 1998 en adelante). Puesto que nuestro interés consiste en analizar la influencia conjunta de la descentralización de recursos y el entorno electoral municipal, la variable "descentralización" se incorpora al modelo mediante su interacción multiplicativa con la competencia electoral y la alternancia.

Los dos modelos se estimaron utilizando la técnica de mínimos cuadrados generalizados de efectos fijos. Esta metodología supone que cada municipio tiene un efecto no observable que se mantiene constante a lo largo del tiempo y que dicho efecto está, además, correlacionado con el resto de las variables explicativas del modelo. Por ejemplo, es posible suponer que las decisiones de gasto de cada municipio se vean influidas por factores intrínsecos a cada municipio, tales como su ubicación geográfica, el nivel de pobreza y desigualdad de sus habitantes, rasgos culturales de origen histórico, así como muchos otros elementos que no es posible observar directamente con los datos disponibles, pero que podemos suponer no han cambiado en forma considerable durante el periodo analizado. Puesto que estas características específicas de cada municipio pueden haber influido también sobre nuestras variables de interés (por ejemplo sobre el nivel de competitividad electoral), su omisión podría sesgar considerablemente los resultados. Por lo tanto, un modelo de efectos fijos es la técnica de estimación más apropiada para analizar empíricamente el comportamiento presupuestal de los gobiernos municipales, al reducir notablemente posibles sesgos derivados de la omisión de variables no observables.

Con el propósito de controlar la influencia de hechos que pudieran haber ocurrido en ciertos años y haber afectado el desempeño presupuestal de todos los municipios del país, los modelos introducen 11 variables dicotómicas para identificar cada uno de los años del periodo 1990-2001

Fe de erratas:

En el cnsayo de Carlos Moreno Jaimes "Gasto público y elecciones", en la página 427, la cabeza de la segunda columna del cuadro 1 dice *Gasto en obras públicas* y debe decir *Gasto administrativo.*

(excepto 1990, el cual se toma como año de comparación). Los resultados del análisis se reportan en el cuadro 1.

CUADRO 1
Resultados del análisis de regresión de efectos fijos para el gasto en obra pública y el gasto administrativo, 1990-2001

	Gasto en obras públicas	*Gasto en obras públicas*
Participaciones federales	0.27***	0.634***
(recursos no etiquetados)	(0.004)	(0.003)
Recaudación generada localmente	0.361***	0.455***
	(0.009)	(0.007)
Deuda municipal	0.538***	0.191***
	(0.016)	(0.012)
FISM (recursos etiquetados)	0.459***	-0.042***
	(0.015)	(0.011)
Descentralización	-35.258*	142.044***
	(14.944)	(11.77)
Competencia electoral	-0.203**	0.213***
	(0.076)	(0.06)
Competencia * descentralización	0.768***	0.002
	(0.151)	(0.119)
Alternancia	-25.161***	5.907
	(7.11)	(5.601)
Alternancia * descentralización	27.958***	10.77
	(8.36)	(6.585)
Años electorales	12.145***	-11.339***
	(2.987)	(2.353)
Yuxtaposición política	21.827***	-0.034
	(5.521)	(4.349)
PRI	23.519**	2.368
	(7.946)	(6.259)
PAN	26.764***	3.731
	(8.337)	(6.567)
Constante	5.199	-4.092
	(9.810)	(7.728)
Número de grupos	1969	1969
Número máximo de observaciones por grupo	12	12
N total	22957	22957
R^2 global	0.454	0.870

Nota: errores estándar entre paréntesis.

Todos los modelos incluyen 11 variables dicotómicas para cada año, excepto para 1990, pero sus coeficientes no se reportan para simplificar la exposición.

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

Discusión de los resultados

Como puede apreciarse en el cuadro 1, existen diferencias muy importantes en la forma como cada fuente de ingresos municipales influye sobre 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 gobierno municipal recibe por vía de las participaciones federales, él destina alrededor de 63 centavos para financiar sus gastos operativos cotidianos (incluyendo la nómina). En cambio, menos de 30 centavos de cada peso obtenido por vía de las participaciones se destinan a la obra pública. Esto podría implicar que si los municipios recibieran únicamente recursos no condicionados por parte del gobierno federal (tal y como es el caso de las participaciones federales), los ayuntamientos desatenderían el gasto en proyectos de infraestructura social básica. En otras palabras, parece existir una inclinación entre los gobiernos municipales de México a dar prioridad al gasto corriente por encima del gasto en inversión en obra pública. Algo parecido ocurre en el caso de los ingresos generados por la recaudación local (los cuales también están libres de restricciones para su ejercicio), ya que por cada peso recaudado de fuentes locales, los gobiernos municipales destinan aproximadamente 45 centavos para financiar su gasto corriente y alrededor de 36 centavos para obra pública.[31] Por otra parte, la deuda pública municipal se orienta principalmente a financiar el gasto en obra pública: 54 centavos de cada peso adicional obtenido por vía del endeudamiento se destina a esta última, y sólo 19 centavos al gasto corriente. Ello obedece a que la deuda municipal generalmente está condicionada a invertirse en proyectos de inversión, lo cual confirma la idea de que los gobiernos municipales no tienden a favorecer la obra pública, a menos de que existan mecanismos institucionales que los comprometan a hacerlo. Finalmente, como era de esperarse, el FISM tiene una influencia positiva y relativamente grande sobre el gasto en obra pública, mientras que su impacto en el gasto administrativo es prácticamente nulo (de hecho es ligeramente negativo). De alguna forma este resultado es natural debido a que los recursos del FISM están etiquetados para invertirse en proyectos de infraestructura social. Sin embargo, los resultados también indican que no todo el FISM se destina a la obra pública, lo cual podría deberse a errores o inconsistencias en la clasificación contable que los municipios usan para reportar sus cifras de gasto, aunque también es posible que la supervisión del FISM por parte de los organismos de

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

control no sea suficientemente eficaz en lo que hace a prevenir que el fondo se utilice en rubros no autorizados.[32]

En suma, el análisis de las fuentes de ingreso sobre el gasto revela una marcada preferencia de los gobiernos municipales a favor del gasto corriente, en detrimento del gasto en obra pública, lo cual demuestra la necesidad de que las transferencias intergubernamentales estén condicionadas a ejercerse en áreas sociales que de otra forma quedarían considerablemente desatendidas. Esperar que los gobiernos municipales asuman por sí mismos la responsabilidad de promover el desarrollo social de sus comunidades parece poco realista. No sólo los gobiernos municipales 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 aplicarlos a proyectos de infraestructura presumiblemente prioritarios desde el punto de vista social.

Una vez analizada la influencia de los ingresos públicos sobre el gasto municipal, la siguiente pregunta es si los factores político-institucionales tienen un papel relevante en lo que se refiere a explicar las decisiones de asignación del gasto. Nuevamente, los resultados revelan patrones muy diferenciados en el efecto de las variables electorales. En primer lugar, los datos demuestran claramente que la competencia electoral eleva significativamente el gasto corriente de los gobiernos municipales. En el caso de la alternancia partidista, su efecto sobre el gasto corriente no es significativo estadísticamente. Lo anterior sugiere que el proceso de democratización electoral ha estimulado el crecimiento de la burocracia municipal en México, lo cual podría ser un síntoma de que los gobernantes que fueron electos bajo condiciones de alta competencia electoral continúan utilizando la nómina gubernamental para retribuir el apoyo de sus activistas políticos con empleos.

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 ésta. Ello se puede corroborar al comparar el coeficiente estimado del índice de competencia electoral con el coeficiente de la interacción de di-

[32] Como se reporta en el cuadro 1, la estimación obtenida con datos para todos los años desde 1990 hasta 2001 indica que únicamente 46 centavos de cada peso que un ayuntamiento obtiene por vía del FISM se destina a obra pública. Sin embargo, es muy probable que el coeficiente del FISM reportado en el cuadro esté subestimado debido a que el fondo no existía antes de 1998. Si el análisis de regresión se realiza únicamente para los años en los que el FISM estaba en operación (es decir desde 1998 hasta 2001), su coeficiente se eleva hasta 0.6, lo que implica que cada 60 centavos de cada peso obtenido por vía del FISM se destina a obra pública. No es claro a qué rubros de gasto se destinan los 40 centavos restantes.

cho índice con la variable "descentralización". El primero muestra que, antes de la creación del FISM, la competitividad de las elecciones municipales reducía el gasto en obra pública, lo cual 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 el gasto en obra pública se revierte totalmente: los resultados muestran que la competencia electoral comenzó a servir de estímulo para la inversión en obra pública. Exactamente el mismo giro se observa en el caso de la alternancia partidista, el cual se aprecia claramente al comparar el coeficiente de la alternancia con el coeficiente de la interacción de ésta y la variable "descentralización": antes del inicio del FISM, la alternancia reducía el gasto en obra pública, pero con la implementación del fondo la alternancia comenzó a estimular dicho gasto. Este resultado tiene implicaciones interesantes, ya que sugiere que la apertura político-electoral de los gobiernos municipales en México es favorable a la inversión en obra pública sólo cuando éstos disponen de los recursos necesarios para tal fin. En otras palabras, el resultado parecería confirmar que existe una interacción virtuosa de la competencia electoral (o la alternancia partidista) y la descentralización de fondos hacia los municipios.[33]

La evidencia empírica confirma el resto de las hipótesis políticas planteadas anteriormente. En primer lugar, en años electorales los gobiernos municipales tienden a sustituir su gasto corriente por gasto en obra pública: en años en que los ciudadanos acuden a las urnas para renovar a las autoridades municipales, el gasto corriente del gobierno local se reduce más de 11 pesos por habitante en promedio, mientras que el gasto en obra pública aumenta más de 12 pesos también por habitante. Puesto que los años electorales representan la mejor ocasión para que los gobiernos hagan más visibles sus acciones hacia la ciudadanía, evidentemente éstos elegirán ejercer los recursos disponibles en obras públicas que la gente puede percibir con toda claridad. Otro resultado que apunta en el mismo sentido es el relativo a la influencia de los gobiernos políticamente yuxtapuestos. En aquellos municipios donde el presidente municipal proviene de un partido que no es el del gobernador del estado, el gasto por habitante en obra pública es 22 pesos mayor que en los municipios donde esa diferencia partidista no ocurre. Sin embargo, la yuxtaposición política no tiene consecuencia alguna sobre el gasto corriente. Este resultado nuevamente corrobora la impor-

[33] Es interesante observar que el efecto interactivo de la descentralización y la competencia electoral no tiene consecuencia alguna sobre el gasto administrativo de los ayuntamientos, así como tampoco lo tiene la interacción de la descentralización y la alternancia. Sin embargo, la descentralización en sí misma también ha presionado para que el gasto administrativo aumente.

tancia política del gasto en obra pública, ya que éste brinda a los alcaldes 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 mucho sobre las decisiones de gasto, como puede constatarse al comparar el efecto de las variables PRI y PAN: si bien estos dos partidos parecen ejercer más gasto en obra pública que el resto de los partidos que han gobernado el nivel municipal (incluyendo al PRD), su gasto corriente no es mayor que el de los otros partidos.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Este artículo muestra que el ambiente político de los municipios en México influye sobre las decisiones de sus gobiernos. La proposición de que un entorno electoral competitivo aumenta el gasto en infraestructura local parece depender de que los gobiernos operen bajo condiciones de mayor descentralización de recursos. Antes de que el gobierno federal descentralizara la provisión de infraestructura básica en 1998, la competencia electoral y la alternancia partidista sólo estimulaban el gasto corriente, pero no el gasto en obras públicas. Sin embargo, esa situación cambió radicalmente en cuanto la política de descentralización entró en vigor, ya que tanto la competencia electoral como la alternancia comenzaron a influir positivamente sobre la inversión de los ayuntamientos en obra pública. Este resultado muestra la interacción virtuosa de la descentralización del gasto y la apertura electoral en el nivel local de gobierno. Dicho de otro modo, los resultados implican que el proceso de democratización en su dimensión estrictamente electoral no es una condición suficiente para generar cambios en el comportamiento presupuestal de los gobiernos locales, a menos que estos últimos cuenten con mayor autonomía para el ejercicio de los recursos, de forma tal que ello les permita aprovechar políticamente las ventajas de un entorno electoral competitivo.

Lo anterior no necesariamente implica que los gobiernos locales deban tener autonomía plena en el ejercicio de los recursos descentralizados, ya que, como el mismo análisis reveló, los ayuntamientos son altamente propensos a aumentar su gasto corriente ante la disponibilidad de recursos adicionales no condicionados (y no es obvio que el aumento del gasto corriente ocasione un mejor desempeño gubernamental). Por lo tanto, hay

razones para justificar que los recursos descentralizados hacia los gobiernos locales contengan ciertas restricciones para que su ejercicio promueva el desarrollo social de los municipios, sobre todo tomando en cuenta que los servicios públicos básicos en el país presentan todavía rezagos importantes en su cobertura y calidad. Por supuesto, la etiquetación de los recursos transferidos hacia los gobiernos municipales no debe ser tan rígida como ocurría en el pasado, cuando las dependencias de la administración pública federal decidían acerca de la mayor parte de las obras de infraestructura sin la participación de los municipios y sus comunidades. La política de descentralización en México podría ser más efectiva si estableciera estándares mínimos de desempeño para el ejercicio de los recursos en el nivel local, así como instrumentos más precisos para evaluar la efectividad del gasto.

Otra conclusión interesante del análisis es que el gasto en obra pública es altamente político: no sólo aumenta significativamente en años electorales, sino que también es un medio útil para que las acciones de los gobiernos municipales sean más visibles para la población, principalmente cuando éstos provienen de filas partidistas diferentes de las del gobernador estatal. El carácter político del gasto en obra pública no necesariamente representa una desventaja, ya que puede proveer a los ayuntamientos de un incentivo importante para generar proyectos benéficos para la sociedad. Sin embargo, también es posible que los gobiernos municipales, en aras de obtener un reconocimiento político inmediato, elijan proyectos con resultados de corto plazo, pero cuya calidad no sea la óptima socialmente. Los datos disponibles no permiten conocer con precisión la calidad de la obra pública realizada.

BIBLIOGRAFÍA

Ames, Barry, *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987.

Aranda Vollmer, Rafael, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Miguel Ángel Porrúa / IFE, 2004.

Beer, Caroline, *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Indiana, University of Notre Dam Press, 2003.

CIDAC, *Base de datos de elecciones locales, 1980-2000* (disponible en www.cidac.org.mx).

Díaz Cayeros, Alberto y S. Silva, "Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social", México, CEPAL, 2004.

Fiorina, Morris, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven – Londres, Yale University Press, 1981.

Fiszbein, Ariel, "The Emergence of Local Government Capacity: Lessons from Colombia", *World Development*, vol. 25, núm. 8, 1997, pp. 1029-1043.

Flamand, Laura, "The Vertical Dimension of Government: Democratization and Federalism in Mexico", tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Rochester, 2004.

Gil Villegas, Francisco, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (ed.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 33-67.

Goodspeed, Timothy, "OECD Territorial Review of Mexico", documento de trabajo de la OECD, Paris, OECD, 2002.

Hiskey, Jonathan, "Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico", ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, 2000.

Hsiao, Cheng, *Analysis of Panel Data*, Cambridge Ma., Cambridge University Press, 1986.

Ibarra, Juan Fernando, M. Somuano y R. Ortega, "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 3, 2006, pp. 465-492.

INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales, 1989-2001*, disponible en el Sistema Municipal de Bases de Datos (www.inegi.gob.mx).

INEGI, *Censo general de población y vivienda*, 1990 y 2000, disponible en el Sistema Municipal de Bases de Datos (www.inegi.gob.mx).

Lavielle, Briseida, "Monitoreo de programas sociales en contextos electorales: Fondo de Infraestructura Social Municipal", México, FUNDAR, 2006 (disponible en http://www.fundar.org.mx/programassociales/8MonFISM.pdf).

Manin, Bernard, A. Przeworski y S. Stokes (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

Medina, Luis y S. Stokes, "Clientelism as Political Monopoly", documento presentado en la conferencia anual de la American Political Science Association, Boston, 2002.

Merino, Mauricio, *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.

Molinar, Juan y J. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. Cornelius *et al.* (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California, 1994.

Moreno Jaimes, Carlos, "Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: The Role of Federal Transfers", documento de trabajo 127, México, CIDE, 2003.

Moreno Jaimes, Carlos, "Decentralization, Electoral Competition, and Local Government Performance in Mexico", tesis doctoral, Universidad de Texas en Austin, 2005.

Nordhaus, William, "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, núm. 42, 1975, pp.169-190.

Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Prud'homme, Remy, "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, 1995, pp. 201-220.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Raich, Uri, "Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments", documento de trabajo 102, México, CIDE, 2003.

Robinson, James y T. Verdier, "The Political Economy of Clientelism", *CEPR Working Paper* 3205, 2002.

Rodríguez, Victoria, *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Co., Westview Press, 1997.

Rodríguez Gómez, Katya, "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, Jalisco, 1999.

Scott, John, "La descentralización, el gasto social y la pobreza en México", *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 785-831.

Sour, Laura, "El sistema de transferencias federales en México: ¿premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, 2004, pp. 733-751.

Tanzi, Vito, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C., 1995.

Tendler, Judith, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1997.

Ter-Minassian, Teresa (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1997.

Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, 1956, pp. 416-424.

Ward, Peter M., "From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipality", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, núm. 3, 1998, pp. 341-365.

Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa / UNAM, 1995.