

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS EN POLÍTICAS PÚBLICAS
Conocimiento para una democracia de calidad

Documentos de trabajo del PIAPP

Año I. Número 3

Marzo de 2012

**ASIGNACIÓN DE RECURSOS MUNICIPALES Y COMPORTAMIENTO
ELECTORAL EN MÉXICO**

Carlos Moreno Jaimes

cmoreno@iteso.mx



ITESO

Universidad Jesuita
de Guadalajara

Este documento es un avance de investigación y puede ser descargado con fines académicos. Si fuera citado, se deberá hacer referencia al nombre del autor, el título, el número de documento de trabajo, el año y casa de publicación. El autor es el único responsable del contenido y las ideas expresadas en el documento y no refleja, necesariamente, la postura o puntos de vista del ITESO. Se solicita que los comentarios sobre el texto se hagan llegar directamente al autor.

Publicado por
Programa de Investigación y Análisis en Políticas Públicas
Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Manuel Gómez Morín 8585
Tlaquepaque, Jalisco, México. CP 45604
www.investigacionpolitica.iteso.mx

Sobre el autor:

Carlos Moreno Jaimes es doctor en Política Pública por la
Universidad de Texas, Austin.
Su área de investigación es el gobierno y las políticas públicas.
Actualmente, es profesor-investigador y jefe del Departamento
de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO.

Resumen

Este trabajo analiza el desempeño del gasto público local en México. Se enfoca en un fondo importante cuyo objetivo es reducir la pobreza mediante la provisión de infraestructura básica. Evalúa en qué medida su distribución territorial ha seguido una lógica compensatoria, así como las consecuencias que tienen las decisiones de gasto público local sobre el comportamiento electoral. La evidencia sugiere que la distribución de recursos no ha sido del todo sensible a las condiciones de pobreza regionales. Sin embargo, la asignación del gasto local es efectiva en aumentar la participación electoral y en recompensar a los partidos gobernantes que invierten recursos en obra pública.

Palabras clave: Gasto público local, provisión de infraestructura, comportamiento electoral.

Abstract

This paper analyzes the performance of local spending in Mexico. Focusing on an important fund for the reduction of poverty through the provision of basic infrastructure, it evaluates to what extent the territorial distribution of resources has followed a compensatory logic, as well as the consequences of local government spending choices on electoral behavior. Evidence suggests that the distribution of resources has not been fully responsive to regional poverty conditions. However, the allocation of local expenditures is effective in increasing voter turnout rates, as well as the vote share for incumbent parties.

Key words: Local public spending, infrastructure provision, electoral behavior.

INTRODUCCIÓN*

Entender el significado, causas y consecuencias del buen gobierno se ha convertido en una prioridad entre los estudiosos y las agencias internacionales que buscan promover la democracia y el desarrollo alrededor del mundo.¹ Esta preocupación es particularmente relevante en países que recientemente han pasado por un proceso de transición a la democracia, cuyos gobiernos siguen estando lejos de alcanzar estándares mínimos de calidad: la corrupción y el abuso de poder son un problema generalizado, las ineficiencias burocráticas impiden la correcta implementación de políticas públicas, existen minorías poderosas que tienen una influencia desmedida sobre las decisiones públicas y los ciudadanos enfrentan grandes obstáculos para influir en la agenda del gobierno. Desafortunadamente, todos estos factores tienden a perpetuar los problemas de pobreza, inseguridad y desigualdad social que por muchos años han prevalecido en el mundo en desarrollo, lo cual amenaza la supervivencia de esas democracias.

México es un caso interesante en este aspecto, principalmente porque su proceso prolongado de democratización electoral acabó erosionando la hegemonía de un partido que, durante varias décadas, monopolizó la arena electoral, permitiendo así el surgimiento e intensificación de la competencia política en todos los niveles de gobierno. Siendo México una república federal, su proceso de democratización revitalizó el papel de los gobiernos sub-nacionales, los cuales actualmente juegan un papel importante en la distribución de los recursos públicos. Una pregunta crucial es si las nuevas condiciones de la democracia electoral y del gasto público descentralizado han mejorado el desempeño de los gobiernos, especialmente a nivel local.

* Este documento de trabajo en una versión reducida del artículo de Carlos Moreno Jaimes titulado "Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico", publicado en la revista *Politics & Policy*, Vol. 39, No.6, Diciembre 2011, pp. 1021-1052.

¹ La literatura sobre calidad de gobierno ha intentado medir la influencia que tienen los mecanismos de gobierno sobre diversas dimensiones del desarrollo, las cuales van desde el crecimiento económico (Chong y Calderón, 2000), la productividad económica (Olson et. al. 2000), la inversión privada (Ades y de Tella, 1996), reducción de la pobreza (Burnside y Dollar, 1998) y la distribución del ingreso (Knack y Anderson, 1999). Hasta el momento, el consenso académico es que los gobiernos tienen un papel crucial en el desarrollo social y económico, aunque no hay un acuerdo generalizado sobre qué condiciones institucionales específicas son necesarias para que los gobiernos tengan una influencia favorable.

Asignación de recursos municipales y comportamiento electoral

Este trabajo analiza el desempeño del gasto público local en México. Investiga en qué medida la distribución de recursos entre los municipios ha operado en función de la lógica compensatoria que el marco legal explícitamente estableció para la repartición territorial de un fondo de infraestructura social básica. En segundo lugar, analiza si el gasto local benefició electoralmente a los actores gubernamentales en los municipios, resultado que podría corroborar una de las predicciones centrales de las teorías electorales de la rendición de cuentas: que los votantes sancionan el desempeño de sus gobiernos en las urnas.²

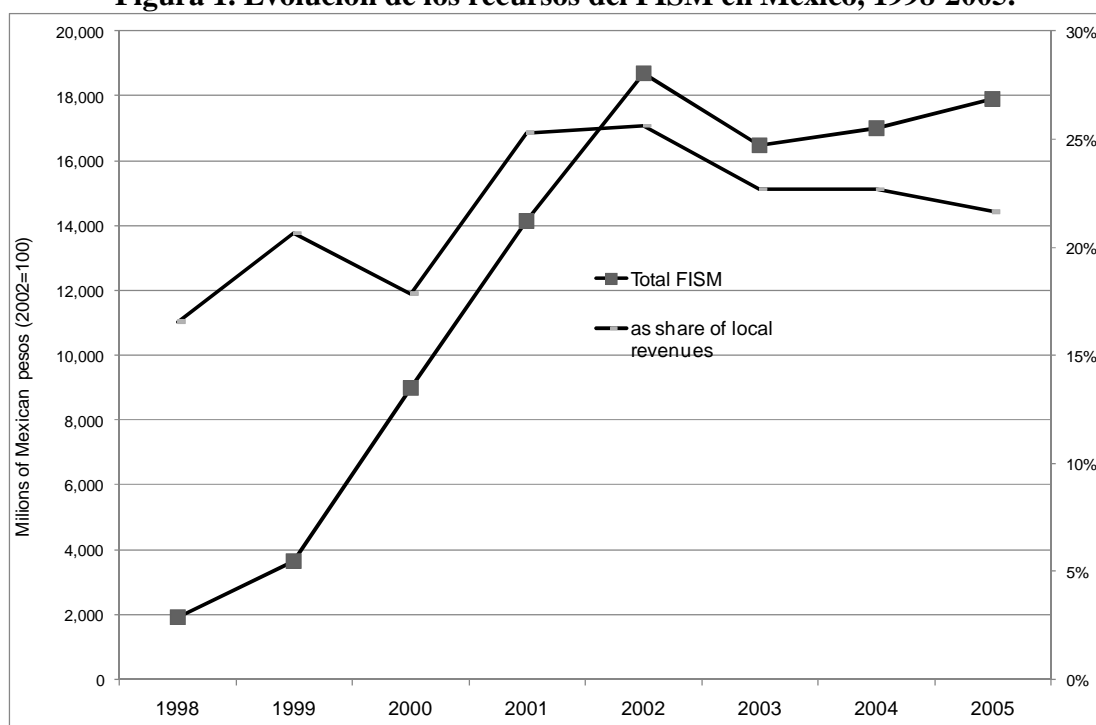
LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA BÁSICA PARA LOS POBRES

Uno de los eventos que marcó el fin de la hegemonía unipartidista en México ocurrió en 1997, cuando el Partido Revolución Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados. Descentralizar la operación de fondos públicos hacia los gobiernos sub-nacionales se convirtió en la prioridad de la nueva legislatura, la cual creó un mecanismo institucional para transferir recursos de origen federal hacia los gobiernos estatales y municipales: el Ramo 33. Este ramo presupuestal destinó recursos explícitamente para promover la provisión de servicios públicos tales como educación, salud, seguridad pública, infraestructura social, entre otros, los cuales eran operados anteriormente por las dependencias del gobierno federal. Al comenzar a operar el Ramo 33 en 1988, los gobiernos municipales recibieron una nueva fuente de recursos denominada Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), cuyo objetivo era estimular el desarrollo de proyectos de infraestructura básica en áreas con niveles elevados de pobreza. Desde su fundación en 1998 hasta la fecha, el FISM se ha destinado a las siguientes categorías de gasto: agua potable, drenaje y alcantarillado, urbanización municipal, electrificación de las zonas rurales, infraestructura básica para la salud y la educación, mejora en los servicios de vivienda, caminos y carreteras para proyectos

² Este trabajo parte de un programa amplio de investigación sobre calidad de gobierno a nivel local en México. Se fundamenta en la discusión de algunos principios que la literatura contemporánea ha propuesto para conceptualizar la noción de “buen gobierno”, tales como el de imparcialidad sugerido por Rothstein y Teorell (2008), o el de responsividad planteado por autores como Manin, Przeworski y Stokes (1999), Putnam (1993) y Mansbridge (2003).

productivos en las zonas rurales. Los gobiernos municipales son responsables de decidir la asignación local de los recursos del FISM, pero la ley federal les exige incorporar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Como se muestra en la Figura 1, el monto total de los recursos del FISM ha aumentado rápidamente desde su creación, alcanzando su máximo nivel en 2002 y estabilizándose en una cantidad de aproximadamente \$17,000 millones de pesos (cerca de \$1,400 millones de dólares en términos reales). Además, ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos para los municipios: el FISM representa en promedio 25 por ciento de los ingresos anuales, sin embargo existen variaciones considerables entre los municipios, las cuales se explican por los relativos niveles de pobreza que se discutirán más adelante.

Figura 1. Evolución de los recursos del FISM en México, 1998-2005.



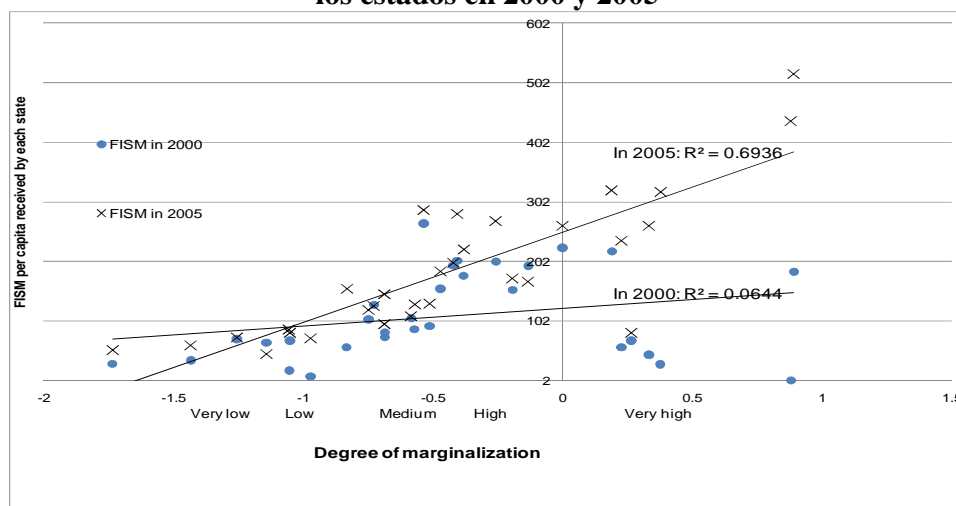
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2009d)

Dados los propósitos compensatorios del FISM, el proceso formal para la distribución de los recursos a lo largo del territorio se basa en el nivel de las necesidades socio-económicas en las distintas regiones y opera en dos etapas. En la primera, la distribución de fondos desde el gobierno federal hacia los estados se basa en una

compleja fórmula definida por la ley de coordinación fiscal, la cual incluye indicadores monetarios y no monetarios de pobreza. La segunda etapa concierne a los estados, los cuales deben distribuir los fondos a sus municipios. La ley dicta que los estados deben replicar la fórmula utilizada por el gobierno federal en la primera etapa o, si carecen de datos suficientes, emplear un algoritmo alternativo basado en indicadores de pobreza más simples.³

La evidencia revela que la distribución del FISM entre de los 31 estados del país ha mejorado significativamente su lógica compensatoria a través del tiempo, como demuestra la Figura 2 con datos de 2000 y 2005. Aunque se puede observar una relación negativa entre el nivel de marginación social y el monto per cápita de los recursos del FISM recibidos por los estados en ambos años, en el año 2000 el grado de marginación explicaba menos de uno por ciento de la variación en la distribución del FISM a nivel estatal, mientras que en 2005 esa misma variable explicaba casi 70%. En otras palabras, el gobierno federal ha orientado los recursos del FISM, preponderantemente, hacia los estados más pobres, tal y como lo establece la ley.

Figura 2. Relación entre los recursos del FISM y la marginación social a los largo de los estados en 2000 y 2005



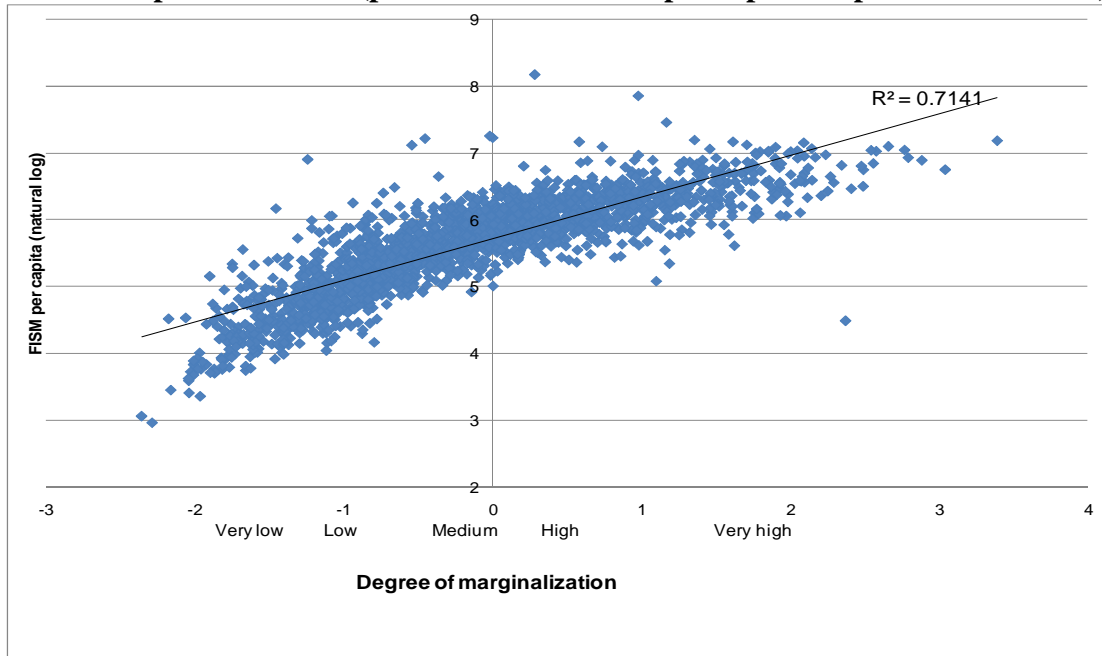
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2009d) y CONAPO (2000)

³ La mayoría de los gobiernos estatales han optado por la fórmula alternativa, la cual concede una mayor importancia al tamaño poblacional de los municipios. Se ha argumentado que dicha elección está motivada políticamente, pues los gobernadores prefieren destinar los recursos del FISM a los municipios con mayor cantidad de votantes (Hernández Trillo y Jarillo, 2007).

Sin embargo, no es totalmente claro si la segunda etapa del proceso de distribución (de los estados a los municipios) ha operado bajo una lógica similar. La Figura 3 muestra la misma relación presentada anteriormente, pero esta vez basada en datos a nivel municipal. Una vez más, observamos una relación inversa entre el FISM per cápita y el nivel de marginación social, donde esta última variable explica casi 70% de la variación. No obstante, la figura oculta las grandes disparidades en la distribución intermunicipal de los recursos del FISM entre cada uno de los estados del país. Para entender mejor este problema, la Figura 4 muestra el valor de la R-cuadrada que resulta de calcular 31 regresiones separadas (una por estado), donde la variable dependiente es el monto per cápita del FISM asignado a cada municipio y la única variable explicativa es el grado de marginación municipal. Los resultados revelan diferencias muy marcadas entre los estados del país. En algunos, la marginación explica casi 100% de la variación intermunicipal del FISM per cápita (por ejemplo en Quintana Roo, Campeche y Nayarit), mientras que en otros, la marginación explica 40% o menos de dicha variación (en casos como Guanajuato, Tlaxcala y Baja California). En suma, las decisiones estatales de distribución de recursos hacia los municipios no satisfacen de manera uniforme el objetivo compensatorio del FISM. Si bien no es el propósito de este trabajo analizar los factores que explican esas diferencias, es posible que existan factores político-electorales que las expliquen. El trabajo de campo ha revelado que las autoridades a nivel municipal rara vez comprenden el algoritmo mediante el cual los gobiernos de los estados distribuyen los recursos. De hecho, en muy raras ocasiones dichos funcionarios han logrado replicar la fórmula para anticipar la cantidad de dinero que van a recibir durante el año (CONEVAL, 2011, p. 45). Por consiguiente, no resultaría sorprendente que los gobiernos estatales se aprovechen de esta asimetría en la información para modificar, al menos marginalmente, la proporción relativa de los recursos del FISM en función de motivaciones políticas.⁴

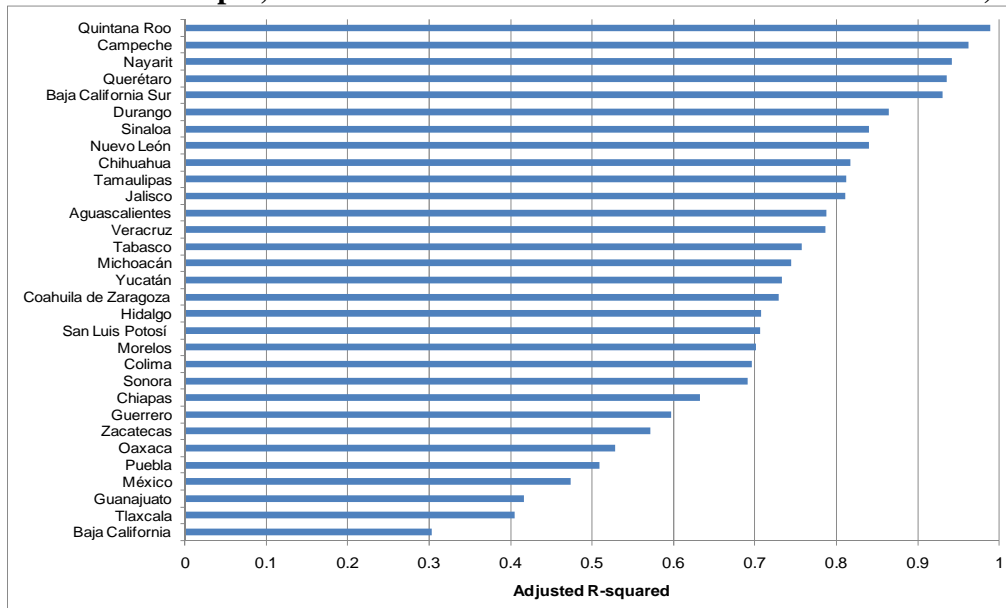
⁴ En su análisis de tres programas de desarrollo social, Pérez-Yarahuán (2007) encontró que la distribución de los recursos del FISM beneficia a los municipios cuyas autoridades políticas son del mismo partido que el del gobernador del estado, e incluso que más recursos se transfieren cuando se llevan cabo las elecciones a nivel estatal.

Figura 3. Relación entre los recursos del FISM y la marginación social entre todos los municipios de México (promedio de recursos per cápita del periodo 2000-2005)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2009d) y CONAPO (2000)

Figura 4. Valor de la R-cuadrada que resulta de cada regresión por estado (Variable dependiente: FISM per cápita; variable independiente: índice de marginación social a nivel municipal; técnica de estimación: mínimos cuadrados ordinarios)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2009d) y CONAPO (2000)

¿Cuál es el uso específico de los recursos del FISM una vez que llegan al nivel municipal? Aunque esta simple pregunta parece fácil de responder, en realidad no existen datos suficientes que permitan observar los patrones de gasto de todos los municipios en México. Esta limitación tiene que ver con uno de los principales problemas que enfrenta la descentralización en el nivel local: la falta de transparencia en la implementación de políticas públicas por parte de los gobiernos estatales y municipales. A pesar de que desde que se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en 2003, muchos estados crearon sus propias legislaciones en la materia, la calidad de dichas leyes y la manera en la cual se aplican varían significativamente a lo largo del país. El resultado de esas diferencias es que muchos gobiernos locales no cumplen con la obligación de reportar periódicamente como ejercen sus presupuestos y, cuando lo hacen, las discrepancias en los criterios contables hacen muy difícil comparar las decisiones de gasto entre los municipios mexicanos (CONEVAL, 2011, p. 76).

Pese a lo anterior, una encuesta nacional hecha a los gobiernos municipales en 2004 permite obtener un panorama general sobre la aplicación del FISM entre los municipios, tal y como se muestra en el Cuadro 1. La categoría denominada “urbanización” es el rubro de gasto más importante financiado con el FISM, sin embargo incluye proyectos de índole muy diversa, por ejemplo caminos urbanos, puentes, pavimentos, alumbrado público, e incluso el embellecimiento de las plazas y los jardines públicos. No es del todo claro si este tipo de proyectos de urbanización realmente contribuye a aliviar la pobreza a nivel local, aunque existen investigaciones que demuestran que el gasto municipal ha contribuido modestamente a mejorar la cobertura de servicios básicos como el agua y el drenaje, sobre todo en las regiones más pobres de México (Moreno-Jaimes, 2010). Lo que sí es posible suponer es que muchos de estos proyectos son electoralmente rentables, ya que suelen ser de gran visibilidad para los votantes, por lo que la siguiente sección analizará los efectos del gasto municipal sobre el comportamiento electoral.

Cuadro 1. Uso de los recursos del FISM por los gobiernos municipales.

	Porcentaje del FISM gastado
Agua	17%
Alcantarillado	10%
Drenaje y letrinas	9%
Urbanización	31%
Electrificación rural	15%
Infraestructura básica para los servicios de salud	8%
Infraestructura básica para educación	17%
Mejora a la vivienda	7%
Mejora a los caminos rurales	17%
Infraestructura para proyectos productivos en zonas rurales	8%
Otros	7%

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, *Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004*.

CONSECUENCIAS ELECTORALES DEL GASTO LOCAL

Difícilmente puede argumentarse que el desarrollo social, por sí mismo, es la meta más importante de los políticos que actúan en un marco de competencia electoral, dado que su supervivencia política depende fuertemente de las recompensas electorales que dichas autoridades gubernamentales puedan obtener de sus decisiones de política pública.

Existe una vasta literatura sobre los determinantes políticos del gasto público en las democracias y también hay varios estudios empíricos sobre el caso mexicano que muestran que los programas de combate a la pobreza que el gobierno federal ha implementado a lo largo de las últimas dos décadas han tenido motivaciones electorales, ya sea porque la distribución de los fondos públicos ha respondido a las condiciones de lealtad partidista entre los votantes, o bien porque la asignación del gasto ha generado recompensas electorales para los tomadores de decisiones.⁵

⁵ Algunos de los trabajos más importantes sobre políticas de redistribución son los de Cox y McCubbins (1986) y Dixit y Londregan (1996). Para el caso mexicano, un estudio ampliamente citado sobre los determinantes electorales del PRONASOL es el de Molinar y Weldon (1994). Dos trabajos recientes sobre programas contemporáneos de desarrollo social son el de Pérez Yarahuán (2007) y el de De la O Torres (2007). Estos últimos proporcionan evidencias de que la distribución del gasto público está relacionada con los resultados electorales.

Es importante notar que el gasto en obras públicas es, hasta cierto punto, una inversión políticamente riesgosa para un político que busca maximizar votos, dado que los beneficios de la obra pública son de naturaleza colectiva: una vez puestos en práctica, proyectos como la mejora a los caminos, alumbrado público o la renovación de parques públicos proveen de beneficios a todos los residentes de una comunidad, independientemente de su afiliación partidaria o tendencia política. Es decir, la provisión de bienes públicos genera beneficios tanto para los opositores como para los partidarios, debido a que la exclusión es inviable. En contraste, la provisión de bienes individuales que son excluyentes e indivisibles (por ejemplo materiales para la vivienda, comida u otros subsidios similares) constituyen una estrategia más confiable para que los políticos se aseguren el apoyo de personas específicas (Stokes, 2007). Por lo tanto no es sorprendente que algunas investigaciones hayan encontrado que algunos programas que otorgan beneficios individuales a los pobres en México (por ejemplo PROGRESA) tendieron a recompensar electoralmente al PRI (De la O Torres, 2007). Sin embargo, sería poco razonable suponer que la provisión individualizada de subsidios públicos es la única estrategia maximizadora de votos, ya que ésta sería financieramente incoasteable para los políticos. Por lo tanto, la literatura supone que los decisores públicos tienden a adoptar estrategias mixtas, destinando una porción de los fondos disponibles a programas de beneficios individuales y otra porción a la provisión de bienes colectivos.

Con la finalidad de evaluar la influencia que tiene el gasto local en la participación de los votantes en las urnas, estimé un modelo de regresión cuya variable dependiente es el cambio en la tasa de participación electoral entre dos elecciones municipales consecutivas.⁶ Dado que las elecciones locales en México no son concurrentes (varían según los calendarios electorales de cada estado), incluí solo aquellos municipios que tuvieron elecciones en 2000 o en 2001.⁷ Puesto que el periodo de los gobiernos municipales es de solo tres años, esos mismos municipios tuvieron elecciones en 2003 y 2004, respectivamente. La tasa promedio de participación en el primer periodo fue de 35 por ciento, con una desviación estándar del 7.8 por ciento. En el

⁶ Todos los datos electorales provienen de la base de datos de elecciones locales de CIDAC (www.cidac.org.mx).

⁷ Estos 1151 municipios (47 por ciento de todos los municipios del país) pertenecen a los siguientes nueve estados, que juntos incluyen a casi 60 por ciento de la población de México, salvo el Distrito Federal: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

segundo periodo (2003 ó 2004) el promedio de participación aumentó a 38 por ciento con una desviación estándar del 8.4 por ciento. Más adelante utilizo como variables dependientes el cambio en la proporción de votos obtenidos por el partido gobernante en cada municipio, tratando de observar si las decisiones de gasto de los gobiernos generaron recompensas electorales a los partidos.

Las variables independientes son las siguientes. La primera es el gasto en obra pública, medida como el promedio anual de la proporción de recursos destinados al rubro de obras públicas durante los tres años de gobierno (es decir, entre dos elecciones consecutivas). Utilizo el gasto en obra pública porque se trata de proyectos que son altamente visibles para los votantes. En promedio, los gobiernos locales dedican 34 por ciento de su presupuesto para financiar proyectos de obras públicas, mientras que la porción restante es utilizada para pagar las nóminas burocráticas y cubrir otros gastos administrativos (la desviación estándar de esta variable es de 14.4 por ciento). La hipótesis es que la alta visibilidad del gasto en obra pública beneficia electoralmente a los tomadores de decisiones locales, lo cual implica que dicho gasto debería incrementar la tasa de participación de la gente en la siguiente contienda electoral, pero también el porcentaje de votación para el partido en el poder. La segunda variable independiente es el grado de competencia interpartidista en la elección consecutiva. Conforme una elección es más competitiva (es decir más cerrada), suponemos que la gente percibe que su participación podría influir más sobre el resultado final, por lo cual tendrá incentivos a emitir su voto (Cox, 1988). También podemos suponer que, bajo tal escenario, los partidos tendrán más incentivos a movilizar el sufragio de sus seguidores. Para medir el grado de competencia electoral, utilizo el margen de victoria, medido como la diferencia entre la proporción de votos obtenidos por los dos partidos más fuertes (i.e. el partido ganador y el segundo más fuerte) en el segundo periodo electoral. El nivel promedio del margen de victoria entre los municipios que tuvieron elecciones entre 2003 y 2004 fue cercano a 11 por ciento, con una desviación estándar del 11 por ciento también. Otro factor que puede afectar el cambio en la participación de los votantes es el número efectivo de partidos participantes en una elección. No tengo una expectativa teórica muy sólida con respecto a la influencia de esta variable en la participación electoral, pero mi impresión es que, dado que la competencia electoral mexicana a nivel local suele ser

bipartidista (o a lo sumo tripartidista), un alto grado de fragmentación partidista inhibe la participación de la gente, principalmente porque los votantes pueden percibir que la efectividad de su voto se vería diluida. El número de partidos se mide mediante el índice Laakso-Taagepera, cuyo valor promedio para el segundo periodo electoral es igual a 2.7 partidos, con un mínimo de uno y máximo de seis. Finalmente, el modelo usa como variable de control la tasa de crecimiento de la población entre 2000 y 2005, pues es razonable suponer que la participación electoral aumenta simplemente como resultado del cambio demográfico. Una preocupación metodológica muy común en los modelos que estiman la relación entre políticas públicas y comportamiento electoral es la endogeneidad: las políticas pueden afectar la forma en que la gente vota pero también el comportamiento real (o incluso el esperado) de los votantes puede influir en las políticas públicas adoptadas por los tomadores de decisiones, tal y como mencioné en mi discusión sobre la teoría de la “representación anticipatoria” (Mansbridge, 2003). Sostengo que la endogeneidad no es un problema en este modelo, puesto que la variable dependiente está definida como el cambio en la tasa de participación entre dos momentos en el tiempo (y no como la tasa de participación en un momento específico). En otras palabras, es razonable esperar que el gasto local cause un cambio en la tasa de participación entre 2000 y 2005, pero no al contrario. La técnica de estimación es la de mínimos cuadrados ordinarios, cuyos resultados se reportan en la primera columna del Cuadro 2, junto con los errores estándar robustos.

La variable que tiene un mayor peso sobre la tasa general de participación electoral es la proporción del gasto municipal destinado a las obras públicas.⁸ La magnitud de su efecto puede ser sustancial, ya que por cada punto porcentual de incremento en la proporción del gasto orientado a obras públicas, la tasa de participación entre los dos periodos electorales aumenta en más de 0.12 por ciento. En otras palabras, un gobierno municipal que dedica casi todo su presupuesto a financiar proyectos de obra pública generará un incremento en la participación del 12 por ciento en comparación con otro gobierno que no asigne ningún recurso al financiamiento de obras públicas. Dado que el valor promedio del margen de victoria (i.e. la diferencia en la proporción de votos

⁸ Su coeficiente beta estandarizado (no reportado) es el más grande de todas las variables independientes incluidas en el modelo.

entre el partido ganador y el segundo) es igual a 11 por ciento, el efecto del gasto en obras públicas podría determinar el resultado de una elección local. El resto de las variables explicativas confirman ampliamente nuestras expectativas: el margen de victoria es inversamente proporcional al cambio en la participación electoral, lo que indica que conforme una elección es más cerrada, más votantes estarán motivados a participar. Por otra parte, el número de partidos es una variable estadísticamente significativa y está negativamente relacionada con el cambio en la participación electoral, lo cual confirma que la fragmentación desmotiva el sufragio. La tasa de crecimiento de la población está ligeramente por debajo del umbral convencional de significancia estadística, pero está relacionada positivamente con el cambio en la tasa de participación.

La siguiente pregunta es si el incremento en los votos debido al gasto en obras públicas beneficia a los partidos que gobiernan los municipios. Constitucionalmente, los gobiernos municipales tienen autoridad plena para asignar sus presupuestos excepto cuando utilizan fondos federales como el FISM, donde deben cumplir con categorías específicas de gastos mencionadas anteriormente.⁹ Sin embargo, hay investigaciones que demuestran que, en algunos estados del país, las autoridades estatales tienen un papel muy importante en determinar decisiones relativas a los presupuestos municipales, por ejemplo al establecer regulaciones adicionales a aquellas ya establecidas por las leyes federales, o bien condicionando la liberación de recursos de origen estatal para financiar proyectos respaldados por el gobernador (Moreno-Jaimes, 2008). En cualquier caso, podemos esperar que tanto las autoridades municipales como las estatales utilicen el gasto para promover el voto para sus partidos en la elección subsecuente. Considerando que el escenario electoral de los municipios mexicanos se encuentra bajo el control predominante de tres partidos políticos nacionales (el Partido Revolucionario Institucional o PRI, el Partido Acción Nacional o PAN y el Partido de la Revolución Democrática o PRD), se llevaron a cabo tres modelos de regresión, donde la variable dependiente respectiva es el cambio en la proporción de votos obtenida por cada uno de los partidos. Las variables explicativas, como en el modelo anterior son el gasto relativo a obras públicas, el margen de victoria, el número efectivo de partidos y la tasa de

⁹ Sin embargo, aun en este último caso, los municipios tienen suficiente autonomía para decidir qué proyectos específicos se llevarán a cabo y a determinar el lugar en el que dichos proyectos se implementarán.

crecimiento de la población. Sin embargo, con la finalidad de capturar el efecto que tiene el gasto del gobierno en los resultados electorales para el partido gobernante, esta vez el modelo incluye dos elementos adicionales que interactúan con la operación de los presupuestos públicos: el partido del gobierno en el estado y el partido del presidente municipal. Dicho de manera más precisa, cuando la variable dependiente es, por ejemplo, el cambio en la proporción de votos para el PRI, el modelo incluye una variable dicotómica que toma valor de uno si el gobernador del estado pertenece a dicho partido (y cero si es de otro partido), otra variable dicotómica que toma el valor de uno si el presidente municipal pertenece el PRI (y cero en caso contrario) y la interacción multiplicativa de cada una de esas dos variables con la proporción del gasto en obras públicas. La misma lógica aplica cuando la variable dependiente es el cambio en la proporción de votos para el PAN o para el PRD. Esas interacciones buscan capturar el uso del gasto local que hacen los políticos en el poder para favorecer el éxito electoral de sus partidos. La hipótesis que trato de demostrar es que la ventaja electoral que un partido logre obtener por medio del gasto público, será significativa si y solo si dicho partido controla el gobierno estatal o la presidencia municipal (o ambos).

Cuadro 2. Resultados del análisis de regresión sobre el cambio de la tasa de participación electoral y de la proporción de votos para cada partido entre elecciones consecutivas (mínimos cuadrados ordinarios)

	Tasa de participación electoral	PRI	PAN	PRD
		Coefficiente (error estándar)	Coefficiente (error estándar)	Coefficiente (error estándar)
Margen de victoria	-0.130*** (0.025)	-0.088 (0.079)	-0.135** (0.044)	-0.016 (0.040)
Número de partidos (Laakso-Tagepera)	-1.314*** (0.329)	-3.717*** (0.971)	-2.697*** (0.655)	-1.205 (0.675)
Gasto en obras públicas	0.125*** (0.015)	-0.534*** (0.108)	0.03 (0.03)	-0.09** (0.03)
Gobernador PRI		-56.603*** (5.939)		
Alcalde PRI		-13.537** (4.456)		
Gasto en obras públicas * Gobernador PRI		0.975*** (0.114)		
Gasto en obras públicas * Alcalde PRI		0.048 (0.075)		
Gobernador PAN			-8.717* (3.693)	
Alcalde PAN			-13.856*** (3.313)	
Gasto en obras públicas * Gobernador PAN			0.161* (0.074)	
Gasto en obras públicas * Alcalde PAN			-0.029 (0.057)	
Gobernador PRD				-10.254 (6.564)
Alcalde PRD				-21.894*** (4.813)
Gasto en obras públicas * Gobernador PRD				0.180 (0.112)
Gasto en obras públicas * Alcalde PRD				0.096 (0.082)
Tasa de crecimiento de la población	4.196* (2.330)	-2.495 (5.336)	2.411 (3.894)	-8.562 (4.664)
Constante	0.984 (1.450)	26.346*** (6.427)	10.778*** (3.146)	7.077** (2.838)
N	1027	1026	1026	1026
R-al cuadrado	0.1219	0.1798	0.1947	0.1247
Nota: Errores estándar tipo Huber-White entre paréntesis. El método de estimación son mínimos cuadrados ordinarios.				
***p<.001 **p<.01 *p<.05				

Los resultados se reportan en las últimas tres columnas del Cuadro 2. En el caso de la proporción de votos para el PRI, la evidencia claramente demuestra la hipótesis de que el gasto local tiene efectos positivos solo cuando el gobierno del estado está controlado por ese partido: el gasto en obra pública genera un incremento en la proporción de votos de 4.4 por ciento (i. e. la diferencia entre el coeficiente correspondiente al gasto en obra pública y el coeficiente correspondiente a la interacción de esa variable con el gobierno del PRI). Sorprendentemente, el gasto público no tiene ningún efecto electoral cuando se evalúa de acuerdo con partido del alcalde. Vistos de manera conjunta, esos dos resultados sugieren que el uso electoral del gasto en obra pública proviene, predominantemente, de los gobiernos estatales, y no tanto de los municipales. El mismo resultado se observa en el caso de la proporción de votos del PAN, ya que el efecto del gasto público es positivo y estadísticamente significativo únicamente en los municipios que pertenecen a estados gobernados por el PAN, aunque su magnitud es más pequeña en comparación con el PRI (el gasto local produciría un incremento en la proporción de votos para el PAN no mayor a 1.6%). De nueva cuenta, la afiliación partidista del alcalde no parece tener mayor relevancia en explicar el efecto electoral del gasto en obra pública. Finalmente, en el caso del PRD, el gasto local no parece fomentar su fuerza electoral en lo absoluto, probablemente porque ese partido solo gobernaba una minoría de estados y municipios en el periodo analizado (10 y 12 por ciento respectivamente). Por lo tanto, el PRI parece ser el partido que más se beneficia de la asignación del gasto en obra pública a nivel municipal. Este resultado no debería sorprendernos en lo absoluto, sobre todo considerando que las fuertes redes de clientelismo que el PRI construyó a lo largo de varias décadas en México, le han seguido permitiendo sacar provecho electoral de los recursos públicos.

CONCLUSIONES

Un argumento muy difundido sobre el proceso de democratización en México es que los gobiernos sub-nacionales no están lo suficientemente preparados para enfrentar los complejos retos del combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social, heredados

de los años de estancamiento económico y gobierno autoritario. Esta afirmación ha servido para poner en duda la conveniencia de descentralizar la provisión de bienes públicos esenciales para mejorar las condiciones de vida de la gente. Los hallazgos de este trabajo presentan un panorama híbrido sobre el desempeño de la política de descentralización de infraestructura social básica en México durante los primeros años de la década del 2000, cuando el país ya se encontraba en un entorno de franca competencia electoral en todos los niveles de gobierno, incluyendo la primera experiencia de alternancia partidista en la presidencia de la república.

La evidencia empírica muestra que la distribución territorial de los recursos federales para infraestructura básica mejoró sustancialmente su lógica compensatoria en términos generales, aunque con grandes disparidades entre los estados, lo cual abre la posibilidad de que los recursos públicos sean asignados con demasiada discrecionalidad y poco énfasis en reducir la pobreza. También es cierto que las decisiones de asignación del gasto han servido para promover electoralmente a los partidos gobernantes a nivel estatal y municipal. Si bien este resultado podría sugerir que existe un círculo virtuoso entre incentivos electorales y el desempeño de los gobiernos, no es evidente que el gasto en obra pública realmente sirva para mejorar la calidad de vida de las personas, pues es altamente probable que se trate de proyectos de gran visibilidad, pero sin implicaciones importantes para el desarrollo social.

REFERENCIAS

Ades, Alberto and Rafael di Tella. (1996). The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions. *IDS Bulletin* 27, No. 2.

Burnside, Craig and David Dollar. (1998). *Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction*. (Policy Research Working Paper No. 1937). Washington, DC: World Bank.

Chong, Alberto and Cesar Calderón. (2000). Empirical Tests on the Causality and Feedback Between Institutional Measures and Economic Growth. *Economics and Politics*, 12 (1): 69-81.

CONAPO. (2000). *Índices de marginación 2000*. México: Consejo Nacional de Población.

CONEVAL. (2011). *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Cox, Gary. (1988). Closeness and Turnout: A Methodological Note. *Journal of Politics* 50: 768-75.

Cox, Gary and Mathew McCubbins, (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics*, 48: 370-89.

De la O Torres, Ana. (2007). *Effects of Anti-Poverty Programs on Electoral Behavior. Evidence from the Mexican Education, Health, and Nutrition Program*. Ph.D. Dissertation, Department of Political Science. U.S.A.: Massachusetts Institute of Technology.

Dixit, Avinash and John Londregan. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics*, 58: 1132-55.

Hernández Trillo, Fausto y B. Jarillo. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos, El Colegio de México*, 22 (2): 143-184.

INEGI. (2009). *Censo General de Población y Vivienda 1990*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI. (2009a). *Censo General de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI. (2009b). *Conteo de Población y Vivienda 1995*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI. (2009c). *Conteo de Población y Vivienda 2005*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

INEGI. (2009d). *Finanzas públicas estatales y municipales 1998-2005*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Knack, Stephen and Gary Anderson. (1999). *Is 'Good Governance' Progressive?*. Manuscrito no publicado.

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. (1999). *Introduction: Democracy, Accountability, and Representation*. En A. Przeworski, B. Manin y, S. Stokes (Eds.). (pp. 1-26). New York: Cambridge University Press.

Mansbridge, Jane. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97 (4): 515-528.

Molinar, Juan and J. Weldon. (1994). *Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity*. En Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox. (Eds.). *Transforming State-Society relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: University of California.

Moreno-Jaimes, Carlos. (2007). Do Competitive Elections Produce Better-Quality Governments? Evidence from Mexican Municipalities, 1990-2000. *Latin American Research Review*, 42 (2): 136-153.

Moreno-Jaimes, Carlos. (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*. Tlaquepaque: ITESO-UIA Puebla-UIA Torreón.

Moreno-Jaimes, Carlos. (2010). *Gasto público y servicios municipales en México y Jalisco*, en David Gómez-Álvarez, (Coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, (pp. 545-577). México: Cámara de Diputados-PNUD-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa.

Olson, Mancur, Sarna Naveen and A. Swamy. (2000). Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-country Differences in Productivity Growth. *Public Choice*, 102 (3 and 4): 341-364.

Pérez-Yarahuán, Gabriela. (2007). *Social Development Policy, Expenditures, and Electoral Incentives in Mexico*. Mexico: Ibero Forum, Tomo 3, Vol. 2.

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

Carlos Moreno Jaimes

Rothstein, Bo, y Jan Teorell. (2008). What is Quality of Government: A Theory of Impartial Political Institutions. *Governance*, 21 (2): 165-190.