

Tesis

**Instituciones políticas,
competencia electoral
y desempeño de gobierno**

Fernando Ibarra del Cueto



5^º CONCURSO
DE TESIS, EXAMEN Y CASOS
2 0 0 5



INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Conseje, 1ro presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros plectorales: BERNARDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO
MARÍA ELENA HOMS TIRADO
EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA

Secretario ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: ERNESTO HERRERA TOVAR
Suplente: RAÚL HERRERA ESPINOSA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
Suplente: JUAN MANUEL VICARIO ROSAS

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: JUAN GONZÁLEZ ROMERO
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: MARÍA DE LAS MERCEDES KURI LORENZO
Suplente: MIGUEL ÁNGEL ARNAIZ MANCERO DEL CASTILLO

PARTIDO ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA

Propietario: JESÚS ROBERTO ROBLES MALOOF

5



5^{to} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 5

Tesis de licenciatura

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Consejera electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejero electoral BERNARDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO

Consejera electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

YOLANDA LEÓN MARIQUEZ, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Iburguren, técnica especializada "A"

Diseño: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Autor: Juan Fernando Ibarra del Cueto

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, noviembre de 2005

ISBN: 968-786-001-4

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.



Tesis

**Instituciones políticas,
competencia electoral
y desempeño de gobierno**

Juan Fernando Ibarra del Cueto

Índice

INTRODUCCIÓN	9
I. INSTITUCIONES, COMPETENCIA ELECTORAL Y GOBIERNO LOCAL	13
1.1 La dimensión institucional de la democracia	13
1.2 La dimensión competitiva de la democracia	20
1.3 Una visión política del gobierno local	24
II. LA AUTONOMÍA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO	29
2.1 El gobierno local mexicano en perspectiva comparada	32
2.2 Tendencias de la autonomía municipal en 31 estados de la República mexicana	38
III. INSTITUCIONES POLÍTICAS MUNICIPALES	45
3.1 Instituciones políticas locales	46
3.2 Consecuencias políticas de las instituciones municipales	70
IV. LA COMPETENCIA ELECTORAL Y SUS EFECTOS	73
4.1 Evolución de la competitividad electoral	75
4.2 Evolución de la capacidad financiera	78
4.3 Una gestión hacendaria más eficiente: la huella de la competencia electoral	82
CONCLUSIONES	91
ANEXO 1	101
ANEXO 2	103
BIBLIOGRAFÍA	107

Introducción

Cuando a principios de la década de 1980 se pensó en la reforma municipal como un medio para descentralizar funciones que el centro difícilmente podía seguir ejerciendo, ampliar la representatividad del ayuntamiento y recuperar así parte de la legitimidad que el régimen posrevolucionario había venido perdiendo durante los últimos años, nadie hubiera pensado en las consecuencias reales de dicha reforma. Veinte años después, partidos diferentes del Revolucionario Institucional controlarían más de la mitad del total de municipios de México, y gobernarían 64% de los municipios con concentraciones urbanas de 50 mil o más habitantes,¹ hecho especialmente notable si se toma en cuenta que en 1988 apenas gobernaban 2.63% de los mismos. Nadie hubiera predicho tampoco que, antes de que ocurriera la alternancia en la Presidencia de la República en 2000, ya la habían experimentado 79% de estos municipios, y 53.33% de este porcentaje había conocido cambios del partido en el poder en dos o más ocasiones.

Era imposible por entonces imaginar que el dinamismo de la competencia electoral que experimentaría la política local y estatal llevaría a que, sólo entre 1988 y 2000, se promulgaran 70 nuevas leyes electorales estatales y que estas mismas leyes sufrieran a su vez más de 70 reformas, esto es, en promedio, dos nuevas leyes y dos reformas a las mismas por entidad federativa² en un periodo de 12 años. A estos números hay que agregar las leyes orgánicas municipales promulgadas durante el periodo, así como sus respectivas reformas, que deben ser por lo menos dos por estado desde 1983, ya que han ocurrido desde entonces dos reformas al Artículo 115 Constitucional.

Por otro lado, los recursos y la autonomía de los gobiernos locales experimentarían una recuperación no vista en muchos años. Si bien el municipio mexicano sigue siendo un nivel de gobierno débil, debe reconocerse que por primera vez en dos centurias recupera atribuciones perdidas a costa del centro. Los ayuntamientos de nuestro país se encuentran en una transformación cuyo final es todavía incierto, pero como veremos a lo largo de los siguientes cuatro capítulos, las características de este proceso hacen muy improbable su retroceso.

Llamo la atención hacia estos cambios porque describen las dos variables fundamentales de las que se ocupa el presente trabajo de investigación: las instituciones políticas y la competencia electoral en el nivel local. Los espacios institucionales que se inauguraron en 1977 con la reforma política dieron paso a una creciente competitividad en las elecciones en los principales centros urbanos del país, lo que a su vez presionó para profundizar los cambios institucionales y expandirlos a todos los municipios de México. Esta estrecha relación entre aumento de la competencia electoral y reformas institucionales que favorecieran la apertura política tiene su explicación en fenómenos que rebasan por mucho el

¹ Cabe mencionar que estos municipios representan 54.8% de la población que vive en municipios.

² Rafael Aranda, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, 2003, p. 73. Tesis (Programa de Doctorado en América Latina Contemporánea), Universidad Complutense de Madrid.

espacio de la política local, pero son sus efectos en el ámbito municipal los que se estudian en esta tesis.

En las próximas páginas habré de demostrar que *las instituciones políticas, entendidas como el sistema electoral, el sistema de partidos y la forma de gobierno, por un lado, así como la competencia electoral, por otro, estructuran los incentivos a los que se enfrentan los actores políticos en el nivel local*. Enunciada de esta manera, la idea central que recorre esta obra implica dos cuestiones: a) que el fenómeno político local tiene explicación, por lo menos de manera parcial, en variables locales, y b) que variaciones en el entramado institucional y en la competitividad electoral deben reflejarse en diferentes resultados políticos y de gobierno en los municipios de México. En otras palabras, diferentes instituciones y grados de competencia tienen efectos perceptibles en el nivel local de gobierno. Son dichos efectos los que se pretende analizar en los próximos capítulos.

Para hacer comparables los datos y dar mayor solidez a los hallazgos, se ha seleccionado una muestra de municipios relativamente homogénea, lo que permite aislar los efectos de diversas variables, especialmente las socioeconómicas. El criterio para construir esta muestra ha sido predominantemente urbano: municipios que tuvieran concentraciones mayores de 50 mil habitantes. Nótese que no se trata solamente de municipios con más de 50 mil habitantes, sino únicamente de aquellos que tienen por lo menos una localidad con tal cantidad de pobladores. Como es bien sabido, el municipio es una demarcación que no se circunscribe de manera exclusiva a una ciudad, sino que puede abarcar una gran cantidad de localidades, de acuerdo con su extensión territorial. Para ilustrar la diferencia, puede tomarse el ejemplo de Ocosingo, Chiapas, municipio que tiene cerca de 150 mil habitantes y, sin embargo, su principal localidad apenas alcanza los 12 mil residentes, por lo que no se incluye en la muestra. En contraparte, tenemos el caso de Agua Prieta, Sonora, cuya población total apenas rebasa los 60 mil habitantes, pero su cabecera concentra a 54 mil personas. En total, son 152 municipios de nuestro país los que, en 1995, cumplían con esta condición, y todos los estados tienen al menos un municipio con estas características (véase el Anexo 1). Debe subrayarse que, en conjunto, estos municipios representan 54.8% de la población que vive en municipios en nuestro país.

Podría cuestionarse la utilidad del criterio de concentraciones urbanas mayores de 50 mil habitantes, puesto que no representa de manera homogénea la diversidad de las 31 entidades federativas. Para responder a esta posible objeción hay que oponer dos ventajas que tiene este rasero. Flexibilizar el número de habitantes para incluir a todos los municipios que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) o el Instituto Nacional para el Desarrollo del Federalismo (Inafed, antes Cedemun) consideran urbanos aumenta considerablemente la heterogeneidad de la muestra, pues incrementa la divergencia en el índice de marginación.³ En cambio, de los 152 municipios seleccionados, ninguno presenta índices de marginación alta o muy alta, sólo nueve son de marginación media y el resto tiene un índice bajo o muy bajo, de manera que se trata de municipalidades relativamente parecidas en cuanto a su nivel de desarrollo. Por otro lado, si la línea se marca en de concentraciones mayores de 100 mil habitantes, entonces varios estados dejarían de estar representados en la muestra, por lo que el criterio de localidades mayores de 50 mil habitantes mantiene la representatividad de todos los estados, a la vez que permite un mínimo de homogeneidad entre los municipios seleccionados. El análisis realizado en los capítulos que presentan los principales hallazgos de la presente tesis (capítulos 3 y 4) está basado en información referente a estos 152 municipios, salvo que se especifique lo contrario.

³ El índice de marginación es una variable desarrollada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), la cual sintetiza nueve variables socioeconómicas: población analfabeta, población sin primaria, población sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, población sin disponibilidad de energía eléctrica, población sin agua entubada, hacinamiento, viviendas con piso de tierra, población en localidades con menos de 5 mil habitantes y población con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Como ya mencioné, el trabajo de investigación se compone de esta introducción, cuatro capítulos y una breve conclusión. El capítulo 1 profundiza desde una perspectiva teórica en la naturaleza de las dos variables enunciadas en la hipótesis: las instituciones políticas y la competencia electoral. Se exploran diversos enfoques teóricos basados en los polos conceptuales de concentración-dispersión del poder para el análisis institucional. Se analizan diversas variables que pueden tener consecuencias sobre el funcionamiento de un sistema democrático, de acuerdo con su capacidad de dispersar el poder entre diversos actores, de manera horizontal (sistema electoral proporcional, multipartidismo, separación de poderes) y vertical (dispersión territorial). Por otro lado, se repasan las principales implicaciones que tiene la competencia electoral en la política democrática. Para ello se analizan los incentivos que enfrentan los actores en escenarios de nula, escasa y alta competencia electoral. Al final del capítulo se vinculan estas consideraciones teóricas con su posible aplicación al estudio de la política local.

El capítulo 2 explora la evolución de la autonomía municipal en nuestro país durante los últimos años. El objetivo de este capítulo es evaluar los alcances que ha tenido hasta ahora la descentralización, con el fin de determinar qué es lo que está en juego en cada elección. Es decir, se busca poner en contexto la política local, determinando los límites dentro de los cuales opera el gobierno municipal. Para hacerlo, se procede por dos vías: primero, se comparan las atribuciones y los recursos del municipio mexicano con los de otros países del mundo, incluyendo países de tradición anglosajona, nórdica y europea continental, lo que marca patrones que explican la posición relativa del gobierno local. En segundo lugar, se hace un análisis de las diferencias que presenta la autonomía del gobierno local en los diferentes estados de la república mexicana. Al ser nuestro país una federación, las atribuciones consagradas en el Artículo 115 Constitucional al municipio son sólo una base de referencia para todas las entidades constituyentes. En principio, no existe ningún límite a la extensión de facultades que cada estado puede garantizar a sus municipios, por lo que es importante revisar hasta qué punto existen divergencias en las atribuciones locales entre los diferentes estados. Dicha comparación se basa en tres criterios: la autonomía jurídica, definida como el grado de protección constitucional que ofrecen las constituciones estatales a los municipios; la autonomía política, definida como las atribuciones que ejercen; y la autonomía financiera, referida a los recursos propios y recibidos por medio de transferencias. Adicionalmente, se utiliza una medida de la autonomía basada en el ejercicio presupuestal: el radio de gasto municipal, que permite conocer el porcentaje del gasto estatal que ejercen los municipios.

El capítulo 3 se ocupa de las instituciones políticas en el plano local, de manera específica. Se analizan en primer término los sistemas electorales municipales, tomando en cuenta su proporcionalidad. Posteriormente se hace una revisión de los sistemas de partidos en el nivel municipal y se exploran algunas hipótesis sobre la naturaleza de los mismos, es decir, se busca explicar, con base en variables locales, la cantidad de partidos que compiten por el poder en los diferentes municipios. La tercera variable analizada se refiere a las relaciones entre el presidente municipal y el cabildo, con base en la información que proporcionan las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales, para determinar, aunque sólo sea de manera formal, cuán colegiadas deben ser las decisiones de gobierno en el nivel local. Por último, se estudia la existencia de formas de representación territorial dentro del municipio. Para tener una visión agregada de las instituciones políticas locales, la segunda sección del capítulo agrupa estas cuatro variables institucionales

(sistema electoral, sistema de partidos, forma de gobierno y representación territorial), con el fin de analizar su interacción. Al final del capítulo se exploran posibles efectos producto de la variación institucional en los municipios mexicanos, y se analiza un fenómeno de reciente aparición: el de los *gobiernos no mayoritarios*, o gobiernos divididos, dentro del ayuntamiento, en los que el partido ganador de las elecciones no obtiene la mayoría de los cargos de representación y, por tanto, no puede tomar por sí solo ninguna decisión en el cabildo.

El capítulo 4 se ocupa de la segunda variable fundamental de esta investigación: la competencia electoral. Utilizando un Índice de Competitividad Electoral, se analiza la evolución de dicha variable en el nivel municipal desde 1988 hasta 2002, lo que incluye un total de cinco ciclos electorales de tres años cada uno. En general, el grado de competitividad es mucho más alto para el grupo de municipios de la muestra seleccionada que para el resto de las elecciones en el país, por lo menos hasta 1997. A pesar de ello, existen importantes diferencias, en cuanto a lo competido de las elecciones y en cuanto al momento en que la competitividad empezó a asentarse en los diferentes municipios incluidos en el estudio. En otras palabras, a pesar de ser un grupo relativamente homogéneo en cuanto a su naturaleza urbana y nivel de desarrollo, la competitividad no es un fenómeno extendido para todo el periodo. De esta manera, pueden contrastarse los efectos de esta variable en los diferentes municipios, comparando los casos competitivos con los no competitivos, con base en las implicaciones teóricas de la competencia electoral desarrolladas en el primer capítulo. Para ello, se analiza la información de las finanzas públicas de los gobiernos locales de la muestra y se compara su desempeño con base en indicadores financieros. Recurriendo a un modelo estadístico de regresión, se busca determinar si la competitividad electoral ha tenido algún impacto en la capacidad hacendaria de los municipios mexicanos. Al final se incluye una breve conclusión, que pretende sistematizar las consideraciones teóricas y los hallazgos fundamentales del trabajo de tesis.

I. Instituciones, competencia electoral y gobierno local

El diseño institucional y la competencia política constituyen los principales incentivos a los que se enfrentan los actores políticos en un sistema democrático. Ambos se encuentran estrechamente relacionados: es imposible pensar en una democracia sin elecciones competitivas, pues el funcionamiento de las instituciones democráticas depende esencialmente de que diversos grupos se disputen de manera competitiva el acceso al poder. A su vez, el hecho de que las elecciones sean competitivas depende de que exista un entramado institucional que permita la celebración de elecciones limpias y que defina claramente qué es lo que está en juego en cada elección.

Nuestro país representa un ejemplo particularmente ilustrativo del vínculo indisoluble entre el marco institucional y la competencia electoral: sus instituciones políticas, en lo que se refiere a su forma de gobierno, son esencialmente las mismas desde la promulgación de la Constitución de 1917, sin embargo, su funcionamiento se ha visto alterado de manera fundamental por la creciente competitividad electoral en todos los niveles de gobierno.¹ Se han hecho reformas importantes a la manera en que se eligen los cargos, pero no a los cargos mismos, es decir, en las elecciones siguen disputándose los mismos puestos, aunque la distribución del poder que éstos ejercen ha cambiado de manera radical.

Es así como la competencia política, sin necesidad de modificar las posiciones que están en juego en cada elección, ha alterado irreversiblemente la distribución territorial del poder, el peso relativo del presidente de la República frente al Congreso, la relación de los gobernadores con los congresos locales y, en general, toda la lógica del funcionamiento del sistema político mexicano.

La presente investigación pretende explorar los efectos de estas dos dimensiones de la democracia mexicana en el nivel local de gobierno. Sin embargo, antes de hacerlo, hace falta aclarar desde una perspectiva teórica por qué diferentes arreglos institucionales inducen distintos resultados y por qué los actores políticos actuarán de una forma determinada en presencia de la competitividad electoral.

1.1 LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

En los últimos años, el desarrollo de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular se ha visto marcado por el regreso de las instituciones como variable explicativa fundamental. Cuestiones como el desempeño económico o la estabilidad política de una sociedad, anteriormente explicadas por variables socioeconómicas o de cultura

¹ Esto es lo que Mauricio Merino ha llamado "la transición votada" ("México: La transición votada", conferencia impartida en el Instituto de Estudios de América Latina y Portugal de la Universidad de Salamanca, octubre de 2001).

política, son ahora vinculadas con el marco institucional dentro del cual los individuos y las organizaciones interactúan.

Para poder analizar en detalle los efectos de distintos tipos de instituciones en la vida política local es necesario, en primer lugar, comprender de manera más amplia la naturaleza misma de las instituciones y las características esenciales que toman dentro de un sistema democrático. Por otra parte, se requiere desarrollar un enfoque que permita clasificar los diversos arreglos formales e informales que explican el fenómeno político local. Ese es el propósito de las siguientes líneas.

Aunque no puede hablarse del institucionalismo como una corriente teórica homogénea, se pueden señalar puntos en común que comparten sus diversas vertientes. Las divergencias entre institucionalismo histórico, político, sociológico o económico han sido ampliamente debatidas, pero existe un reconocimiento en cuanto a la existencia de ciertos supuestos coincidentes. Incluso, autores como Douglas North afirman que este enfoque podría ser el primer paso hacia la construcción de una ciencia social más homogénea.²

Las instituciones son, de acuerdo con esta perspectiva, las reglas del juego de una sociedad, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Ellas reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura previsible a la vida diaria, a la vez que definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.³

Debe quedar clara la distinción entre una institución y una organización. La primera se define, como ya se señaló, como una *regla* que constituye el marco en cuyo interior ocurren relaciones de intercambio (de cualquier tipo). La segunda está constituida por los *jugadores*, que pueden ser cuerpos políticos, económicos, sociales o educativos.⁴ La comprensión de ambas como fenómenos distintos es fundamental, pues, como señala el mismo North, “la aparición o desaparición de determinado organismo es un hecho determinado por el marco institucional como consecuencia de la oportunidad que éste genera”.⁵ Desde luego, las instituciones pueden ser formales y estar codificadas en la ley, o bien, ser simplemente convenciones informales, costumbres, etc. Cualquier explicación de los fenómenos sociales requiere tomar en cuenta ambas, puesto que su previsión como norma escrita o simplemente como un acuerdo tácito puede no hacer diferencia si siempre constituyen un marco de referencia para la actuación de individuos y organizaciones.

En cuanto a las instituciones políticas, éstas establecen las áreas de actividad pública y las reglas para seleccionar a los representantes de la sociedad.⁶ Los gobiernos están organizados de acuerdo con una red de instituciones que facilitan la toma colectiva de decisiones y coordinan las actividades de los responsables de la administración pública.⁷ Los sistemas electorales y las formas de gobierno ofrecen un método institucional para la transformación de las preferencias individuales de los votantes en políticas públicas. Distintas configuraciones institucionales establecen contextos estratégicos que determinan los intereses que pueden ser efectivamente expresados y cuáles prevalecen sobre otros.⁸ La aceptación y estabilidad de las disposiciones institucionales depende de su capacidad de promover estrategias de los actores que correspondan con el marco institucional. En palabras de Josep M. Colomer, “decisiones sociales realizadas mediante diferentes procedimientos institucionales pueden satisfacer las demandas de diferentes grupos de ciudadanos y producir diferentes niveles de satisfacción política”.⁹

De esta manera, se hace posible una explicación del surgimiento de la cooperación y de la solución de problemas de acción colectiva sin la necesidad de abandonar los postulados del individualismo metodológico, es decir, este enfoque permite explicar la aparición de

² Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 16.

³ Douglas North, *op. cit.*, p. 14.

⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵ *Ibid.*, p. 19.

⁶ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 14.

⁷ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, p. 24.

⁸ Andre Kaiser, “Types of democracy, from classical to new institutionalism”, *Journal of Theoretical Politics*, núm. 4, vol. 9, p. 421.

⁹ Josep M. Colomer, *op. cit.*, p. 14.

instituciones como producto de decisiones individuales. En este marco, el actor político es considerado flexible, variado, maleable, dependiente de la cultura y socialmente construido.¹⁰ La acción individual, si bien es intencional y calculada, se vincula estrechamente con reglas e instituciones que están constituidas, sostenidas e interpretadas dentro de un sistema político. La vida está organizada por conjuntos de significados y prácticas compartidas que llegan a tomarse como dados por un largo periodo de tiempo. Sólo en este contexto se entiende la acción de los individuos y las organizaciones.¹¹ Es así que la forma que adoptan dichas reglas tiene una importancia fundamental en la comprensión de los resultados sociales y la regulación del conflicto.

Las instituciones democráticas sólo pueden sobrevivir si las fuerzas políticas organizadas, cualesquiera sean sus objetivos, reiteradamente encuentran en su beneficio canalizar sus acciones por medio del marco democrático. Esto implica no sólo que las instituciones democráticas deben hasta cierto punto ser neutrales, ofreciendo a todas las fuerzas políticas relevantes una oportunidad razonable de promover sus objetivos dentro del marco institucional, sino también que deben proteger los intereses de aquellas fuerzas que suelen perder en la competencia democrática (de otra forma, estas fuerzas dejarán de ver de su conveniencia la canalización de acciones mediante el marco democrático). Esta fuente procedimental de legitimidad hace en principio a la democracia menos vulnerable a crisis económicas, derrotas militares, incumplimiento de las promesas de los gobernantes, etc.¹² Esto es así porque su apertura a cualquier posibilidad permite que, en caso de que la sociedad juzgue que el camino elegido no es el correcto (cualquiera que éste sea), su insatisfacción sea conducida contra los titulares del gobierno eligiendo nuevos dirigentes, y no contra el entramado institucional, provocando una ruptura.

En este mismo sentido, Colomer afirma que “está en la esencia de la democracia que sus decisiones sean inciertas, varíen en el tiempo y por tanto no correspondan a ningún conjunto concreto de valores que pueda considerarse intrínsecamente bueno o superior”.¹³ Por tanto, para que sus instituciones perduren tienen que constituir un marco abierto a cualquier resultado, capaz de procesar intereses y valores divergentes e incluso cambiantes.¹⁴

Puesto que la democracia en principio se muestra neutral ante asuntos específicos de política económica, fiscal o social, la discusión debe centrarse más bien en la siguiente cuestión: una vez que se aceptan ciertas condiciones mínimas necesarias para la existencia de la democracia, ¿qué instituciones favorecen resultados más estables y socialmente satisfactorios?, ¿qué instituciones y bajo qué condiciones hacen que las democracias funcionen y perduren con base en los criterios antes expuestos?, ¿existen instituciones que se desempeñen mejor que otras? Todas estas preguntas han sido una preocupación recurrente en los estudios de ciencia política, aunque no pueda afirmarse que al día de hoy contemos con resultados concluyentes. A pesar de ello, en la actualidad es claro que la estabilidad democrática no es sólo cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, porque las distintas estructuras institucionales difieren en su capacidad para procesar conflictos.¹⁵ De manera más específica, las instituciones democráticas deben conciliar, por un lado, la necesidad de una adecuada representación del pluralismo político y, por otro, la necesidad de toma de decisiones efectivas y satisfactorias.¹⁶

Para hacerlo, no todas las democracias han elegido el mismo camino, sino que guardan diferencias en cuanto a sus sistemas de representación, modalidades y supervisión de poderes, sistemas de gobierno, formas de organización de los intereses, y los conjuntos

¹⁰ James March y Johan Olsen, “Institutional perspectives on Political Institutions”, *Governance*, vol. 9, núm. 3, p. 249.

¹¹ James March y Johan Olsen, *op. cit.*, p. 253.

¹² Josep M. Colomer, “La incertidumbre de la democracia”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, España, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 4, p. 90.

¹³ Josep M. Colomer, “La incertidumbre...”, *op. cit.*, p. 87.

¹⁴ Adam Przeworski *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 42.

¹⁵ Adam Przeworski *et al.*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁶ Josep M. Colomer, “Reflexiones sobre la reforma política en México”, *Este país*, núm. 137, agosto de 2002, p. 4.

de derechos y obligaciones de los ciudadanos.¹⁷ Dichas diferencias tienen a su vez efectos directos en la estabilidad, el funcionamiento y la legitimidad de cada democracia. Debe decirse, sin embargo, que si bien las instituciones tienen un impacto directo sobre el desempeño y la durabilidad de las democracias, éstas nunca funcionan *en abstracto*, sus efectos están siempre mediados por el contexto político y cultural.¹⁸ Esto debe quedar claro al analizar casos concretos, para evitar la enunciación de generalizaciones de escaso valor científico.

Este marco conceptual podría sugerir diversas líneas de investigación, una de las cuales es la comparación de características específicas de un sistema democrático, tales como su forma de gobierno o su sistema electoral. Sin embargo, con frecuencia se olvida que los distintos componentes de un sistema político se encuentran estructuralmente conectados, lo que ha llevado a conclusiones en ocasiones confusas y de alcance muy limitado.

Para analizar las instituciones y sus posibles efectos es necesario, en primer lugar, partir de una categorización que permita agrupar los diversos arreglos institucionales que existen en las democracias modernas. Esto, a su vez, debe llevar a la posibilidad de construir variables operacionales que faciliten el estudio comparado de diferentes conjuntos de instituciones, lo cual fue reconocido hace ya varios años por el sociólogo suizo Jurg Steiner, quien hizo el primer esbozo de tal categorización al afirmar que

podría ser útil aplicar los conceptos de mayoría y proporcionalidad al proceso de toma de decisiones como un todo. Estos términos denotan ciertos modelos de regulación del conflicto. Ambos constituyen los extremos de un continuo que requiere una investigación más profunda. No hay hasta ahora estudios que clasifiquen a los sistemas políticos de acuerdo con el grado con el que resuelven conflictos por reglas de mayoría o proporcionales".¹⁹

Steiner proponía un continuo conceptual que partiera de la oposición entre concentración del poder (sistemas mayoritarios) y dispersión del mismo (sistemas proporcionales). Sorprendentemente, sus palabras no encontraron eco en la ciencia política sino muchos años después. Cabe recordar que en aquellos años las variables institucionales no eran precisamente las más socorridas para explicar el fenómeno político. Los modelos conductuales, sistémicos o estructuralistas eran mucho más utilizados.

Buscando un criterio que unificara este conocimiento y a la vez sirviera para evaluar el desempeño de las instituciones, Arend Lijphart desarrolló ampliamente dos *modelos* de democracia que representan dos extremos conceptuales: el mayoritario y el consensual,²⁰ en un estudio que parecía por fin dar respuesta a las palabras de Steiner. Aunque explícitamente utilizó el término *modelos*, parece más lógico pensar en ambos como tipos ideales que describen dos formas de funcionamiento democrático, diferenciadas por el grado de concentración o dispersión del poder.

El trabajo de Lijphart parte de una pregunta fundamental: "¿Quién gobernará y a los intereses de quién responderá el gobierno cuando los ciudadanos estén en desacuerdo y tengan preferencias divergentes?".²¹ De acuerdo con el politólogo holandés, existen dos posibles formas de responder a dicha pregunta: la respuesta mayoritaria indica "lo que diga la mayoría", mientras que la respuesta consensual abogaría por "el mayor número de gente posible". Esta sencilla pregunta con sus dos posibles respuestas resumen la diferencia entre los dos polos que constituyen la columna vertebral de su propuesta.

¹⁷ Josep M. Colomer, "Reflexiones..." *op. cit.*, p. 9.

¹⁸ Adam Pzeworski, *op. cit.*, p. 84.

¹⁹ Jurg Steiner, "Principles of majority and proportionality", *British Journal of Political Science*, vol.1, núm. 1, p. 67.

²⁰ Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2001.

²¹ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 13.

En su primer estudio, publicado en 1984, eran ocho las variables que distinguían a ambos tipos, pero en 1999 publicó una versión revisada del mismo donde incluyó otros dos, sumando un total de 10. Las variables se encuentran estructuralmente ligadas en dos dimensiones: Ejecutivos-Partidos²² y Federal-Unitario.²³ Una de las conclusiones más significativas a las que llega Lijphart es que “la enorme variedad de reglas formales e informales que encontramos en las democracias pueden reducirse a un claro modelo bidimensional con base en los contrastes entre gobierno mayoritario y consensual”.²⁴ A pesar de su clara simpatía por el modelo consensual, Lijphart fue cuidadoso en su primera obra y se limitó a señalar el continuo mayoría-consenso como una clasificación. Sería en la segunda edición de su obra cuando se permitiría llevar el argumento más lejos, apoyando sus conclusiones sobre la superioridad de las instituciones consensuales con evidencia empírica.

Al igual que ocurrió con la sugerencia de Steiner, pasaron algunos años para que la propuesta del politólogo neerlandés fuera discutida con suficiente profundidad. Fue necesario esperar a que las instituciones retomaran su calidad de variable explicativa fundamental dentro de las ciencias sociales. Recientemente se ha debatido con amplitud sobre las cualidades y los defectos de la propuesta de Lijphart. André Kaiser señala tres razones por las que los *tipos* de Lijphart son una contribución sustancial a la política comparada:²⁵ 1) son aplicables universalmente a todos los tipos de sistemas políticos democráticos; 2) sus conceptos ayudan a analizar la relación entre diversas partes de un entramado institucional en una estructura amplia, de manera que vetas de investigación aisladas pueden ser reunidas; y 3) pueden servir muy bien como punto de partida de investigación.

Ahora bien, existen argumentos de peso –derivados lógicamente de las características institucionales que distinguen a los tipos ideales mayoría y consenso– que llevarían a contradecir los postulados de Lijphart. Esto ha sido señalado por diversos estudiosos, principalmente de las instituciones políticas norteamericanas, que consideran que Lijphart sobrevalora las virtudes del consensualismo a la vez que subestima sus defectos y posibles riesgos.

Para Giovanni Sartori, “si decimos democracia por consenso ya tenemos en nuestras manos las cartas ganadoras”,²⁶ es decir, las palabras producen una apreciación sesgada de ambos tipos. El politólogo italiano señala con precisión cuatro problemas que puede presentar la democracia consensual como contraparte de sus méritos:²⁷ a) las grandes coaliciones oscurecen en mayor medida la responsabilidad, lo que hace difícil que sean castigadas por el electorado; b) la dispersión del poder entre ejecutivo y legislativo fácilmente puede convertirse en confusión del poder que lleve a una crisis de legitimidad; c) una forma extrema de proporcionalismo puede derivar en la asignación de cuotas de peso a grupos cuya representatividad es menor; y d) la aceptación del veto de minoría como medio importante y normal de limitar el poder puede resultar en inmovilismo.

No cabe duda de que la propuesta de Lijphart es notable por su amplitud y exhaustividad. Sin embargo, la noción “consensual” de “dispersión del poder” ha sido reevaluada, y podría decirse que ha sido acotada y en cierto sentido superada. No todas las formas de dispersar el poder conducen al consenso, por ello, deben distinguirse los distintos arreglos institucionales que llevan al reparto de posiciones estratégicas entre diferentes actores. Josep Colomer, Andre Kaiser, George Tsebelis y Markus Crepaz, entre otros, han hecho propuestas en tal sentido.

Josep M. Colomer desarrolla un criterio distinto para el estudio de las instituciones: el concepto de eficiencia social.²⁸ Esto significa la capacidad que tienen las instituciones de

²² En esta dimensión se agrupan: 1. El poder ejecutivo, 2. La relación entre poderes, 3. El sistema de partidos, 4. El sistema electoral y 5. Los grupos de interés.

²³ En la dimensión Federal Unitario se agrupan: 1. La distribución territorial del poder, 2. La estructura del poder legislativo (una o dos cámaras), 3. La rigidez constitucional, 4. La revisión judicial y 5. La autonomía del banco central.

²⁴ *Ibid.*, p. 279.

²⁵ Andre Kaiser, *op. cit.*, p. 431.

²⁶ Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 87.

²⁷ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 88.

²⁸ Josep M. Colomer, *Instituciones...*, p. 19.

alcanzar resultados socialmente satisfactorios, entendiendo a estos últimos como la posibilidad de satisfacer las demandas de diferentes grupos de ciudadanos y producir mayores niveles de utilidad social. Según el politólogo catalán, tres variables institucionales producen diferentes grados de estabilidad y diferentes niveles de utilidad en la elección social: 1) el grado de dispersión de las preferencias de los votantes; 2) la inclusividad de las reglas de votación y de los procedimientos de toma de decisión; y 3) el número de dimensiones de temas en elecciones conjuntas y separadas correspondientes a esquemas de unidad y de división de poderes.

El valor de juicio fundamental para evaluar la eficiencia social de las instituciones es el votante mediano, es decir, la posición de la preferencia dentro del espectro político del ciudadano que minimiza la suma de las distancias de los demás. Para explicarlo de una forma más sencilla, se evalúa la capacidad que tienen las instituciones para llevar al poder al partido o grupo de partidos que maximiza la satisfacción de la mayor cantidad de votantes o, por lo menos, minimiza sus pérdidas. Colomer sostiene que “en comunidades amplias y complejas en las que emerge un gran número de temas políticos que son sometidos a decisiones colectivas vinculantes, las reglas de un solo ganador tienden a producir distribuciones muy desiguales de satisfacción política [...] cuanto más complejas son las instituciones políticas más estables y socialmente eficientes son sus resultados”.²⁹ Esto es así porque las reglas de múltiples ganadores, según afirma Colomer, se autorrefuerzan. Al promover la emergencia, el arribo al poder y la supervivencia de múltiples actores políticos obtienen amplio apoyo de los correspondientes actores y tienden a convertirse en soluciones de equilibrio.³⁰

Diversos conceptos utilizados por Colomer se aproximan o incluso podrían considerarse equivalentes a los de Lijphart. Específicamente al contrastar las reglas electorales y las formas de gobierno, la coincidencia es casi total. Las reglas de un solo ganador y el gobierno unificado, conceptos utilizados por Colomer, son una expresión clara de mayoritarismo, mientras que las reglas de múltiples ganadores y el gobierno dividido horizontal y verticalmente constituyen a todas luces elementos consensuales. Sin embargo, a diferencia de Lijphart, el autor hace una clara distinción entre aquellos arreglos que pueden resultar en conflicto y aquellos que pueden conducir a la cooperación entre diversos actores. Es decir, explícitamente hace una diferencia entre formas institucionales que, al dispersar el poder, conducen al conflicto y aquellas que generan consenso y, por lo tanto, mayores grados de satisfacción social.

Por otro lado, George Tsebelis compara diversos arreglos institucionales con respecto a una variable: la capacidad de reforma en las políticas públicas.³¹ Demuestra, entre otras cosas, que puede resultar confuso estudiar de manera aislada factores tales como el tipo de régimen, de legislatura, o el sistema de partidos, por ejemplo. Se propone, a su vez, analizar el potencial de cambio en las políticas basándose en el concepto de “jugadores con capacidad de veto” (*veto players*). Sus hallazgos lo llevan a concluir que la estabilidad en las políticas se incrementa con el número de jugadores con capacidad de veto, la incongruencia relativa de unos con respecto a otros (es decir, su postura en diferentes posiciones políticas) y su cohesión interna.

Andre Kaiser desarrolla dos tipos ideales haciendo una acotación al continuo mayoría-consenso. De acuerdo con Kaiser, la existencia de diversos puntos de veto no necesariamente dirige el funcionamiento de una democracia hacia el consenso, sino que distintos tipos de veto pueden producir el efecto contrario, de ahí que prefiera el nombre de demo-

²⁹ *Ibid.*, p. 118.

³⁰ *Ibid.*, p. 124.

³¹ George Tsebelis, “Decision making in political systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, pp. 289-325.

cracia de *negociación* para designar un sistema que maximiza los puntos de veto. Clasifica los tipos de veto en cuatro categorías: consociales, delegatorios, técnicos y legislativos.³² Los primeros están creados con el objetivo de compartir el poder dentro del ejecutivo (sistemas electorales proporcionales, ejecutivos duales y representación multipartidista en el gabinete), los segundos buscan dividir el poder en diferentes niveles (federalismo), los terceros tienen como fin separar de la discusión política áreas técnicas del gobierno que deben ser conducidas por *expertos* (bancos centrales) y los últimos pretenden garantizar los derechos de minorías o aumentar la rigidez del marco legal (mayoría calificada, bicameralismo). Vistos de esta forma, sólo los consociales están dirigidos a generar decisiones por consenso, mientras el resto podría considerarse como formas de institucionalizar el disenso. La principal diferencia del modelo de Kaiser con respecto al desarrollado por Tsebelis es el hecho de que se consideran puntos y no jugadores de veto, puesto que “los puntos de veto son mecanismos institucionales que pueden ser (o no) utilizados por los actores políticos”.³³ Es decir, el hecho de que existan no conduce de manera mecánica (como supone Tsebelis) a un incremento en la estabilidad del *statu quo*; para que ello ocurra, hace falta que los actores ubicados en un punto de veto hagan uso del mismo.

Markus Crepaz complementa el argumento de Kaiser y clasifica los puntos de veto en dos categorías: competitivos y colectivos.³⁴ Los primeros se caracterizan por la existencia de diferentes actores políticos operando en instituciones separadas con poderes de veto mutuos (federalismo, bicameralismo, presidencialismo). Los segundos agrupan a distintos actores dentro de un mismo cuerpo institucional (representación proporcional, multipartidismo en el legislativo, parlamentarismo). Mientras los competitivos pueden conducir al conflicto interinstitucional, los segundos implican responsabilidad colectiva, por lo que ambos conducen a resultados de política diferentes. De acuerdo con Crepaz, sistemas políticos con un mayor número de vetos colectivos “conducen a una mayor responsividad hacia los deseos de los votantes”, en comparación con arreglos institucionales caracterizados por puntos de veto competitivos.³⁵

Es necesario en este punto hacer un esfuerzo por resumir todo lo dicho sobre los conceptos de concentración y dispersión del poder en el análisis institucional, de manera que pueda reunirse un conjunto coherente de ideas que sirva como punto de partida para la investigación. En principio, las diferentes características de un sistema político pueden clasificarse de acuerdo con su capacidad para concentrar o dispersar el poder. Sin embargo, la forma en que reparten el poder no siempre es la misma ni tiene los mismos efectos. Por lo tanto, pueden distinguirse los mecanismos institucionales que dispersan el poder favoreciendo la cooperación y el consenso, de aquellos que lo hacen conduciendo a una posible confrontación o conflicto.

En el cuadro 1.1 se agrupan cinco variables fundamentales para el análisis institucional, así como el efecto esperado de los mecanismos que dispersan el poder en la relación entre diferentes actores: cooperación o conflicto. Todas ellas constituyen el piso básico de las diferentes propuestas teóricas que hemos citado. De esta manera, se propone una visión que, a pesar de tomar como base la concentración y dispersión del poder, diferencia entre formas y arreglos que pueden eventualmente favorecer la negociación y el acuerdo o, por el contrario, profundizar el desacuerdo y entorpecer la toma de decisiones efectiva.

³² Kaiser, *op. cit.*, p. 436.

³³ *Ibid.*, p. 437.

³⁴ Markus L. Crepaz, “The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized democracies”, *European Journal of Political Research*, vol. 34, núm. 2, pp. 181-183.

³⁵ Markus L. Crepaz, *op. cit.*, p. 182.

Cuadro 1.1 Mecanismos de concentración y dispersión del poder

Variable Institucional	Forma de concentración	Forma de dispersión	Efecto esperado de la dispersión
Sistema electoral	Mayoritario	Proporcional	Contingente*
Sistema de partidos	Bipartidista	Multipartidista	Contingente**
Poder ejecutivo	Partido único	Coalición multipartidista	Cooperación
Relaciones entre poderes	Ejecutivo dominante	Separación estricta	Conflicto
Distribución territorial del poder	Unitaria	Federalismo	Conflicto

* Varía de acuerdo con la separación ejecutivo-legislativo y las atribuciones de ambos.

** Varía de acuerdo con la existencia de un sistema parlamentario o presidencial.

Así, mientras una coalición multipartidista en el ejecutivo favorece la cooperación, la separación estricta entre poderes (presidencialismo), la forma federal de distribuir el poder y el bicameralismo pueden conducir al conflicto. Por su parte, los sistemas electoral y de partidos proporcional y multipartidista, respectivamente, pueden tener ambos efectos, según la combinación con otras instituciones. En un sistema presidencial de separación y facultades exclusivas de poderes, la proporcionalidad y el multipartidismo conducen al conflicto; sin embargo, pueden favorecer la negociación en un sistema parlamentario en el que es necesaria la formación de una mayoría para establecer un gobierno.

Es importante aclarar que hablamos solamente de los efectos de aquellas instituciones que tienen como objetivo la dispersión del poder, pues únicamente este tipo de mecanismos puede llevar a la cooperación o el conflicto entre diferentes actores. En su modalidad de concentración del poder, las instituciones se encuentran controladas por un solo grupo, por lo que la negociación y el acuerdo se hallan ausentes. La cooperación y el conflicto como consecuencia del diseño de las instituciones marcan uno de los puntos de partida para la presente investigación.

1.2 LA DIMENSIÓN COMPETITIVA DE LA DEMOCRACIA

Un hecho notable que se pone de relieve al revisar la amplia literatura que discute la democracia es que no existe un acuerdo explícito sobre su definición. En particular, parece haber desacuerdo en torno a ciertos contenidos específicos como condición de la democracia. Es decir, se discute si un régimen democrático, para ser tal, más allá de las reglas electorales, la forma de gobierno y la garantía de derechos básicos, debe ir acompañado de condiciones igualitarias de vida o de un nivel generalizado de bienestar. Es difícil no favorecer valores como estos últimos, sin embargo, como discutimos en el primer apartado de este capítulo, la democracia debe constituir un marco abierto a cualquier resultado,

por lo que no es claro por qué tales valores deban formar parte intrínseca de un sistema democrático. Puesto de otra manera, no es evidente por qué un sistema que no cumpla con tales condiciones no pueda ser considerado una democracia si permite la designación de autoridades en elecciones libres.

A pesar de estas divergencias, cualquier definición de democracia, por restrictiva que sea, incluye la competencia electoral. Más aún, probablemente sea, junto con la existencia de garantías, la única característica que se encuentra en todas las definiciones. Partiendo entonces de una definición más restrictiva de la democracia que podría llamarse *procedimental*, puede definirse un régimen democrático como aquel en el que hay reglas de decisión conocidas y relativamente equitativas, las cuales producen una fuente de apoyo al régimen basada en la aceptación generalizada de tales reglas. Éstas incluyen los derechos civiles básicos de los ciudadanos y la elección competitiva de los gobernantes por aquéllos sobre una base razonablemente igualitaria.³⁶ El desconocimiento de los resultados específicos que tales reglas generarán lleva a Adam Przeworski a considerar una condición de la democracia la “institucionalización de la incertidumbre”, es decir, la existencia de certeza procedimental e incertidumbre en cuanto a los resultados del proceso democrático.³⁷ Para que esto último sea cierto, es necesario cierto grado de complejidad social o de pluralismo cultural que dé lugar a la formación de actores diferenciados que puedan entrar en interacción o en competencia,³⁸ pues de otra manera tal incertidumbre podría no presentarse.

Ahora bien, la cuestión es: ¿por qué es importante que exista tal competitividad en las elecciones?, ¿cuál es la consecuencia de la incertidumbre en cuanto a los resultados electorales? Estas preguntas nos conducen a los incentivos a los que se enfrentan los diversos actores políticos en condiciones de competencia. Está claro que son los partidos políticos las instituciones que agrupan a los políticos y buscan representar las preferencias del electorado. Su principal objetivo es alcanzar el poder y una vez instalados en él, mantenerse, es decir, lograr que su partido se reelija. La importancia de la competitividad electoral viene dada por el hecho de que, para que un partido alcance el poder, necesita buscar el apoyo de los votantes, de manera que para lograr su objetivo (el poder) debe convencer a los votantes de las virtudes de su gestión, si se encuentra gobernando, o de los beneficios que obtendrían si dicho partido ganara la elección. En palabras de Anthony Downs, “los partidos actúan únicamente con el fin de conseguir la renta, el prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos [...] formulan políticas que les permiten ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular ciertas políticas...”.³⁹ El hecho de no tener una victoria segura obliga a los candidatos postulados por los partidos políticos a “buscar las ofertas de bienes colectivos que mejor se ajusten a las preferencias de los electores y, con ello, recibir el mayor número de votos”.⁴⁰

Ese es el principal incentivo que provee la competencia electoral a los partidos políticos, y como puede verse, tiene importantes ventajas para los ciudadanos, pues en principio éstos no tienen que vigilar de manera directa a los políticos para que actúen en su beneficio, basta que existan dos o más partidos en competencia para que se genere un flujo continuo de información sobre la efectividad de las políticas públicas a través de la crítica entre los competidores.⁴¹ Como lo afirmarían hace ya muchos años uno de los primeros teóricos de la democracia contemporánea, Joseph Schumpeter, la función social de la actividad política en condiciones de competencia “se cumple, podemos decir, incidentalmente”.⁴² Por mezquinos que sean los intereses de los grupos políticos en competencia, si

³⁶ Josep M. Colomer, *La incertidumbre...*, p. 88.

³⁷ Adam Przeworski, *Democracia y mercado*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995, p. 19.

³⁸ Adam Przeworski, *Democracia y ...*, *op. cit.*, p. 89.

³⁹ Anthony Downs, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 30.

⁴⁰ Eduardo Guerrero, “Competencia política y rendición de cuentas en la administración pública”, ponencia presentada en la Conferencia “México contra la corrupción”, abril de 2002, p. 1.

⁴¹ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 2.

⁴² Citado en Downs, *op. cit.*, p. 31.

se encuentran en el poder tienen que realizar una buena gestión si quieren ser reelectos, y si no es éste su caso, tienen que convencer al electorado de las bondades de su propuesta. Esto no es sólo una afirmación teórica, existe evidencia de que los partidos políticos y los representantes populares en efecto responden a cambios en la opinión pública con el fin de atraer más votos, y que cuando el partido en el poder percibe que las políticas que ha impulsado son rechazadas por el electorado, se anticipa al castigo en las urnas y cambia la dirección de aquéllas.⁴³

Desde luego, la relación no es directa, sería ingenuo pensarlo así. La relación entre las ofertas de los políticos y la decisión de los electores está mediada por la administración pública. Esta última es un aparato complejo, que desarrolla intereses y utiliza su posición para llevarlos adelante. Si bien es cierto que se encuentra bajo las órdenes de quienes han resultado electos, en su mayor parte es un cuerpo que no depende de los votos del electorado. ¿Por qué entonces deberíamos esperar que la burocracia, encargada de implementar las políticas públicas aprobadas por los políticos, actúe en beneficio de los ciudadanos? Para responder a esta pregunta, cabe hacer algunas anotaciones respecto de la interacción entre políticos y administradores públicos, tanto en condiciones de nula competencia como en condiciones de alta competitividad electoral.⁴⁴

En sistemas políticos en los que no existe competencia electoral alguna, como lo comprueban los sistemas totalitarios y autoritarios que funcionaron en el siglo xx, algunos de los cuales siguen existiendo, la administración pública tiende a ser “colonizada” por el partido en el gobierno.⁴⁵ El aparato público es instituido por el grupo que accede al poder y establece una relación instrumental con el mismo que provoca que la línea de división entre la burocracia y el partido se vuelva confusa. Es difícil que en tales condiciones la administración pública desarrolle preferencias propias, pues sus integrantes conocen bien la dependencia de que son objeto y forman parte íntegra del sistema de lealtades que requiere el partido para mantener el poder. Este último la utiliza como fuente de beneficios particularizados para grupos que le son leales, sea en forma de políticas públicas específicas o dando acceso a sus puestos y recursos. De manera que, en ausencia de competencia electoral, el mandato establecido por el partido político en el poder tiende a ser ejecutado sin mayores objeciones por la administración, dada su estrecha relación. Esto no significa que ésta sólo siga órdenes del partido, al contrario, tiene amplios márgenes de acción para implementar aquello que se le ordena, pues la ausencia de una oposición capaz de fiscalizar su actuación le abre espacios de discrecionalidad, siempre que cumpla el cometido del partido.

Sin embargo, antes apuntábamos que la burocracia puede desarrollar intereses propios, cuya coincidencia con los de los políticos y el electorado no está asegurada. Una aparente paradoja del argumento que aquí desarrollamos es que dicha independencia puede presentarse precisamente en condiciones de competencia política. Como señala Eduardo Guerrero, “a medida que la competencia electoral se institucionaliza y el predominio de un solo partido decrece hay una tendencia del Ejecutivo y los legisladores a favorecer arreglos institucionales que induzcan la neutralidad política de los administradores públicos”.⁴⁶ Esto ocurre porque todos los actores saben que para que exista un mínimo de equidad en la contienda es necesario asegurar que ningún partido, estando en el poder, sea capaz de valerse de su posición para ganar elecciones por medio de la repartición de beneficios a sus clientelas políticas.⁴⁷ De esta forma, si todos los partidos se encuentran en condición de ganar elecciones, aun el partido en el poder encontrará de su beneficio favorecer la

⁴³ James A. Stimson, “Party government and responsiveness”, en Adam Przeworski *et al.*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.

⁴⁴ No se discuten aquí las virtudes o los defectos de un sistema democrático frente a los de un sistema autoritario, pues no es ese el tema que nos ocupa. Se trata más bien de identificar los incentivos que enfrentan los actores políticos en distintas condiciones. La presente tesis se ocupa de gobiernos locales en transición de un sistema a otro, por lo que es necesario distinguir su funcionamiento.

⁴⁵ Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁷ De ahí que no resulte en absoluto extraño que bajo las nuevas condiciones de competencia electoral todos los actores políticos en México hayan aprobado una ley para profesionalizar al servicio público, legislación que el antiguo partido en el poder se había resistido a discutir durante décadas.

neutralidad de la administración, pues puede encontrarse en la situación de no ser gobierno y verse afectado por una burocracia partidista al servicio de sus rivales. La paradoja consiste en que, en tales condiciones, la independencia que adquiere la burocracia puede alejar su actuación tanto de los intereses de los políticos como de los ciudadanos.

Tenemos entonces que, sin competencia política, la burocracia y el partido en el poder actúan de manera coordinada, no en beneficio de los electores sino de los grupos que le son leales al partido. La competencia favorece la independencia de la administración pública, lo que puede alejarla tanto de los grupos políticos en competencia como de los electores. Esto parecería contradecir nuestra anterior afirmación en el sentido de que en un sistema competitivo se ejecutan las políticas preferidas por el electorado.

Sin embargo, en el caso de que la competitividad electoral se mantenga permanentemente en niveles en que la amenaza de derrota se cierna siempre sobre el partido en el poder, los incentivos que tiene este último para obligar a la administración a ejecutar políticas que aumenten su probabilidad de triunfo son muy altos. No se trata de utilizar de manera directa a la burocracia para ganar la elección, repartiendo beneficios y prebendas, pues esto último, como hemos dicho, está restringido en un sistema competitivo, sino más bien del esfuerzo que realizarán los políticos para intentar “por todas las vías hacer llegar a los electores los bienes colectivos que han prometido”.⁴⁸ Es imposible que terminen con los espacios de independencia de la burocracia, pues su neutralidad y profesionalización hacen de ella un aparato difícil de fiscalizar, pero buscarán reducir dichos espacios al máximo, pues de otra manera verían comprometida su permanencia en el poder.

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

Cabe hacer un comentario para advertir al lector sobre los límites que tiene la presente argumentación. No se pretende afirmar con lo dicho hasta ahora que la competencia electoral es capaz, por sí misma, de hacer congruentes las políticas públicas de las autoridades electas con las del electorado, y que pueda eliminar la corrupción y la discrecionalidad en la administración pública. De hecho, como lo demuestran recientemente Cheibub y Przeworski, aun cuando exista competencia política, “si los votantes no conocen algunas condiciones que afectan los resultados de las acciones de los gobiernos (cosa que ocurre con mucha frecuencia), algunas veces reelegirán a políticos que no han hecho todo lo que podían hacer, y otras veces no reelegirán gobiernos que hicieron todo lo que estaba a su alcance”.⁴⁹ De ahí que la reelección de un partido “no es prueba absoluta de que sea un gobierno representativo; cuando mucho comprueba que los votantes piensan que lo es”.⁵⁰ Por otro lado, los escándalos de corrupción que parecen plagar las democracias modernas bastan para demostrar que la competencia política no es suficiente para la existencia de un sistema libre de este tipo de problemas.

Sin embargo, a pesar de que existen diversas formas que pueden utilizar los políticos para librarse del escrutinio público y la rendición de cuentas, la competitividad electoral reduce

⁴⁸ Eduardo Guerrero, *op cit*, p. 10.

⁴⁹ José Antonio Cheibub and Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Adam Przeworski *et al.*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, p. 237.

⁵⁰ Adam Przeworski *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

sus márgenes de acción, limitando las posibilidades de actuación discrecional. Es decir, es en dichas condiciones como se reducen al máximo (aun cuando no desaparecen) los espacios para el uso patrimonial del aparato público, a la vez que se generan incentivos para utilizarlo en beneficio de los ciudadanos, que tienen en última instancia el poder de decisión sobre el futuro del partido en el gobierno. Nótese que incluso los escándalos públicos ocasionados por malversaciones de fondos o el uso indebido de la función pública son producto de la competencia política. En ausencia de esta última, la inexistencia de tales escándalos no es indicativo de falta de corrupción, sino de la carencia de mecanismos que permitan su denuncia y, por lo tanto, la ignorancia completa de su existencia por parte de los ciudadanos.

1.3 UNA VISIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO LOCAL

En los párrafos anteriores hemos visto que las instituciones políticas y la competitividad electoral estructuran los incentivos a los que se enfrentan los electores, los partidos y la burocracia, además de que existe una controversia importante entre las ventajas y desventajas que diferentes arreglos institucionales presentan en su funcionamiento actual. La presente investigación busca contribuir a una mejor comprensión de los efectos de estas variables en la vida política local, pero antes de hacerlo, debemos explorar algunas consideraciones sobre el estudio del gobierno local.

Hasta fecha reciente, el gobierno local no era considerado un objeto de estudio autónomo. En la mayoría de los casos era estudiado como un apéndice de los sistemas políticos nacionales o estatales, pero no merecía la atención de proyectos independientes de investigación. Como consecuencia, no se ha desarrollado un cuerpo de teoría que explique el fenómeno político local. Tendencias actuales dentro de la ciencia política y la administración pública parecen estar terminando con esta indiferencia académica hacia la vida política local. Algunos ejemplos de lo anterior son los estudios de gestión, de descentralización y de relaciones intergubernamentales. Los primeros se refieren a la capacidad de gobierno de las instituciones locales con base en su posición relativa con respecto a otros niveles de gobierno.⁵¹ Los segundos se originaron como respuesta a las reformas emprendidas durante las últimas dos décadas por gran cantidad de países que pretendían dar más autonomía y atribuciones al gobierno local.⁵² El enfoque de relaciones intergubernamentales trata de mostrar que la visión formalista de las relaciones entre distintos niveles de gobierno no muestra la realidad compleja y diversa que caracteriza el trato que los gobiernos federal, estatal y municipal tienen entre sí.⁵³

Ahora bien, analizar la vida política local de manera relativamente autónoma requiere ciertas condiciones. Antes de revisarlas debe hacerse una advertencia: tratar el gobierno local como un objeto autónomo de estudio no significa que pueda aislarse de la realidad nacional. Cualquier explicación del fenómeno local debe incluir el impacto que sobre la vida local tienen arreglos de otros niveles de gobierno; sin embargo, argumento en esta tesis que el enfoque puede lograr explicaciones parciales con base en el análisis de información local. Naturalmente, la explicación con base en variables de carácter local se ve fortalecida en la misma medida en que el nivel municipal de gobierno ve aumentadas su importancia y su autonomía. Carlos R. Alba propone tres condiciones para que un gobierno local pueda ser estudiado como un verdadero espacio político de gobierno y no como un mero instrumento administrativo:⁵⁴

⁵¹ Puede verse como ejemplo Samuel Humes, *Local governance and national power*, Nueva York, Haverster-Wheatsheaf, 1991.

⁵² En esta vertiente se inscriben buen número de obras, entre las que pueden citarse Brian Smith, *Decentralization: the territorial dimension of the state*, Londres, George Allen and Urwin, 1985.

⁵³ Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁵⁴ Carlos R. Alba, "El gobierno local: una aproximación teórica", en Carlos R. Alba, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III, p. 24.

- 1) Operar en un área geográfica limitada dentro de una nación.
- 2) Funcionar con mecanismos de selección de líderes por medio de elecciones periódicas.
- 3) Disfrutar de cierta autonomía, lo que incluye competencias fiscales.

En este sentido, los estudios centrados en las instituciones políticas locales son muy escasos, sin embargo, existen por lo menos tres aportaciones, todas ellas de la ciencia política norteamericana, que deben ser mencionadas por constituir una verdadera excepción. La primera es la contribución de Richard Engstrom y Michael McDonald,⁵⁵ en la que comparan dos formas de elegir a las autoridades locales en Estados Unidos: por un lado, el método de candidatos para toda la ciudad o municipio (*at-large elections*, semejantes a lo que en México es conocido como elecciones por planilla); por otro, el método de distritos (división de la ciudad o municipio en distritos, un representante electo por cada uno de ellos). Los resultados de su investigación demuestran que las elecciones por planilla tienden a subrepresentar a las minorías (especialmente a los afroamericanos) en las ciudades norteamericanas.

En un estudio similar, Susan Welch y Timothy Bledsoe estudian el impacto que ha tenido la reforma de las instituciones electorales y representativas de las ciudades americanas.⁵⁶ Se enfocan en el mismo tema, es decir, los dos métodos de elección de autoridades, pero llevan sus conclusiones mucho más allá que las de Engstrom y McDonald. De acuerdo con los resultados de Welch y Bledsoe, la elección por planilla también subrepresenta a la población de bajos ingresos y no responde de manera efectiva a intereses geográficamente establecidos.

Finalmente, la tercera contribución que merece ser citada, por ocuparse específicamente de las consecuencias políticas de diversos arreglos institucionales en el nivel local, es la de Kenneth Klase y Soo Geun Song, quienes evalúan la influencia de diferentes formas de gobierno en el conflicto local. Los autores comparan la forma tradicional de gobierno, que consiste en una comisión electa encargada de las áreas de administración, con la forma de consejo-gerente, en la cual es contratado literalmente un administrador que debe dar cuentas a un consejo electo. Los resultados de su investigación le permiten afirmar que, a pesar de las posibles ventajas que pueda tener en términos de eficiencia, la forma de gobierno de consejo-gerente incrementa el nivel de conflicto entre grupos que gestionan sus intereses ante el condado.

En México, la reciente transición a la democracia ha abierto nuevos espacios políticos para diversos actores y ha presionado hacia la descentralización de responsabilidades y de recursos fiscales, lo cual ha dado una mayor importancia política y económica al gobierno local, que se ha convertido con frecuencia en una arena privilegiada para el procesamiento del conflicto social. Esto ha sido impulsado por cambios institucionales promovidos en los niveles nacional y estatal, particularmente en lo que se refiere a la distribución de recursos y a las atribuciones con que cuenta el gobierno local. De ahí que en una cantidad cada vez mayor de municipios son las instituciones locales las que dan cauce a los problemas públicos.

Como consecuencia de los cambios que ha experimentado nuestro país, específicamente la democratización, los gobiernos locales han sido estudiados con un renovado interés en México. Sin embargo, resulta paradójico que se privilegie principalmente el estudio del gobierno local como instancia administrativa, cuando precisamente el hecho que

⁵⁵ Richard Engstrom y Michael McDonald, "The effect of at-large versus district elections on racial representation in US municipalities", en Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.), *Electoral laws and their political consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986.

⁵⁶ Susan Welch y Timothy Bledsoe, *Urban Reform and its Consequences*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.

los ha llevado a ocupar un lugar en el escenario de la transición a la democracia ha sido un acontecimiento político: la creciente competitividad de las elecciones locales.⁵⁷

Las instituciones políticas locales y su impacto en el desempeño de la democracia local requieren un análisis detallado que hasta ahora no ha sido hecho. Esta carencia podría explicarse por la naturaleza heterogénea de dichos arreglos institucionales, que vuelve complicada su sistematización y, por tanto, ha incidido en que los mismos no hayan despertado mucho interés entre los estudiosos de la ciencia política. A pesar de que pueden encontrarse estudios comparativos de su estructura formal, las consecuencias específicas de diversos arreglos no han sido evaluadas. Sabemos poco acerca de los efectos de tener sistemas electorales con o sin representación territorial, o de elegir a los miembros del cabildo con una fórmula mayoritaria o una proporcional. Lo mismo puede decirse acerca de diversas reglas de decisión, formas de gobierno, la reelección, o la existencia de un servicio civil en la administración municipal. Sin embargo, en la enorme variedad de arreglos institucionales que para algunos podría complicar la investigación basada en la comparación en el nivel municipal, resalta un hecho pocas veces tomado en cuenta: todas las disposiciones que regulan la vida política local pueden ser ubicadas en algún punto del continuo concentración-dispersión del poder.

Esta heterogeneidad de arreglos formales podría en principio abrir la puerta de lo que podría llamarse experimentación institucional. Lijphart encuentra que las federaciones son un espacio privilegiado para la misma, pues “uno de los aspectos de la autonomía de las unidades constituyentes de las federaciones es que éstas tienen sus propias constituciones por lo que en principio podrían experimentar con diferentes formas de gobierno”.⁵⁸ En el caso de los gobiernos locales las “unidades constituyentes”, es decir, los estados de la Federación, pueden dotar a sus respectivos municipios con muy diversas disposiciones, lo que abre una importante posibilidad para comparar su desempeño. Las instituciones políticas locales, como parte del entramado institucional que da forma a la vida política de un país, configuran, dentro del ámbito de autonomía que les ha sido reservado, las opciones y estrategias de los actores relevantes en el nivel local. En otras palabras, si se reconoce que son las instituciones las que median y regulan el conflicto, debe reconocerse también que los arreglos institucionales en el nivel local de gobierno participan directamente en la conformación de las estrategias de los actores políticos locales.

Por otro lado, a pesar de que la competitividad electoral ha estado presente en una buena cantidad de municipios por lo menos desde 1988, los estudios para sistematizarla y estudiar sus efectos han sido sumamente escasos. Constituyen una notable excepción los trabajos de reciente aparición de Alain de Remes y de Rafael Aranda. El primero ha explorado el fenómeno de la *yuxtaposición* de los gobiernos locales, es decir, los casos en los que el ganador de la elección local es diferente del triunfador en la estatal, lo cual da lugar a un gobierno yuxtapuesto.⁵⁹ El autor busca explicar dicho fenómeno con base en variables como la urbanización del municipio, las crisis económicas, el realineamiento electoral y la concurrencia de las elecciones. Más allá de sus hallazgos, el trabajo de Alain de Remes merece ser atendido por la integración de una base de datos electorales en el nivel municipal que reúne los resultados de todos los municipios de México desde 1980 hasta la fecha.

Por su parte, el trabajo de Aranda representa el primer esfuerzo por evaluar el alcance de la competitividad electoral en municipios urbanos de nuestro país. El autor sostiene que, “conforme se consolidaba una competencia electoral tripartidista en el ámbito lo-

⁵⁷ Debo mencionar como excepciones dos obras: Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994, y Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.

⁵⁸ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 197.

⁵⁹ Alain de Remes, *The causes of juxtaposition: A theoretical framework for the study of municipal and state elections in México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 5.

cal y, por consiguiente, sistemas municipales tripartidistas, los tres principales partidos nacionales se fortalecían no sólo localmente sino nacionalmente, haciendo al sistema de partidos nacional cada vez más competitivo, lo cual, a su vez, consolidaba al PRI, PAN y PRD como alternativas de gobierno a nivel local en un círculo virtuoso”.⁶⁰ Lo que el autor busca demostrar es que el formato tripartidista del sistema de partidos de nuestro país está basado en su consolidación en el nivel local.

Fuera de estas dos excepciones, la competitividad electoral en el nivel municipal no ha sido un tema en los estudios contemporáneos de ciencia política o administración pública en nuestro país. Como hemos visto, en lo que se refiere a las dos variables que planteamos en este capítulo, es decir, las instituciones políticas y la competencia electoral, existe una carencia casi absoluta de estudios que nos ayuden a entender sus impactos en el nivel local de gobierno. La presente tesis busca contribuir a una mejor comprensión de la vida política local, y para ello explora la creciente autonomía del gobierno local, sus características institucionales y la dinámica de la competencia electoral desde 1988.

⁶⁰ Rafael Aranda, *op. cit.*, p. 11.

II. La autonomía de los gobiernos municipales en México

Sin lugar a dudas, el municipio constituye el nivel de gobierno más débil de los tres que conforman la estructura gubernamental de nuestro país. Basta mencionar algunos datos para comprobar esto último: en 2000 los municipios de México recaudaron apenas 3.24% del total nacional y ejercieron 5.74% del total del gasto público en México; sólo podían cubrir con sus propios recursos 30% de sus gastos y daban empleo apenas a 10% de los empleados públicos contratados en el país.¹ Sin embargo, durante los últimos 25 años, la institución municipal ha sido objeto de importantes reformas que han aumentado tanto su autonomía como sus recursos: a lo largo del decenio 1990-2000 sus ingresos tuvieron una tasa de crecimiento promedio de 9.61% anual en términos reales, con lo que multiplicó sus recursos por 2.28 en 10 años. Estos datos, que apuntan en sentido contrario, son el resultado de un largo proceso que llevó al municipio mexicano a una posición de precariedad extrema, pero que ha tocado fondo y ha comenzado a invertirse en el último par de décadas. La complejidad y la extensión en el tiempo de esta evolución rebasan por mucho el objetivo de la tesis, pero resulta indispensable delinear sus aspectos fundamentales para comprender las condiciones que imperan en la actualidad en el ámbito municipal de gobierno.

Un hecho que suele pasarse por alto es que el municipio es la única de las instituciones mexicanas que ha sobrevivido a la convulsa historia política del país desde sus orígenes. En efecto, se trata de la misma institución que organizaba al gobierno local en la colonia, y, a diferencia de los estados que constituyen la República mexicana, nunca experimentó una transformación como la que éstos sufrieron durante la República centralista o el Imperio. Sin embargo, su permanencia no ha sido en manera alguna sinónimo de fortaleza: en palabras de Mauricio Merino, “el municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado, pero su papel ha cambiado considerablemente”.² La razón que explica su continuidad es que los sucesivos regímenes y reformas que han operado en nuestro país desde el final de la época colonial se han basado en esta instancia para llevar adelante su proyecto político. Es así como el gobierno local sirvió de pilar fundamental en la construcción del Estado nacional mexicano, pero, al hacerlo, sufrió “mutilaciones” que alteraron de manera fundamental su naturaleza: pasó de ser representante de la soberanía del monarca en épocas coloniales, a precario administrador de servicios públicos.³ Este tránsito operó en “ofensivas” emprendidas en su contra por medio de acciones cuyo objetivo era muy diverso: las reformas borbónicas, la Constitución de Cádiz y su influencia en los primeros ordenamientos del México independiente, las leyes de reforma, la prohibición de las alcabalas y las reformas al sistema de propiedad de la tierra.

Reunir en un mismo párrafo las reformas que marcan la historia de México desde la Colonia hasta la Revolución para vincularlas al proceso de debilitamiento municipal puede

¹ Estos porcentajes fueron calculados con base en datos del *Sistema municipal de bases de datos* del INEGI (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html) y de la *Encuesta Nacional sobre desarrollo institucional municipal*, Indesol-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2000.

² Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional*, México, El Colegio de México, 1996, p. 245.

³ Mauricio Merino, “El gobierno perdido”, *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 3, p. 420.

generar ciertas suspicacias, así que deben aclararse, aunque sea superficialmente, los mecanismos que explican esta relación.⁴

Las reformas borbónicas, emprendidas por la Corona española a finales del siglo XVIII, deben entenderse, en lo que al gobierno local se refiere, como la primera reforma administrativa que tuvo como motivación fundamental y objetivo hacer más eficiente la administración municipal. Las elites regionales que se formaron a lo largo y ancho del territorio colonial aprovechaban su carácter de representantes de la Corona para ensanchar su riqueza y su poder: invertían en un cargo público para tener a cambio el derecho de recaudar en nombre del soberano. Esta forma patrimonialista de ejercer la administración en la época colonial era lo que buscaban combatir las reformas para darle a aquélla una justificación y un orden racionales. Es así como estas reformas acotaron la representación soberana del municipio al imponerles las intendencias como una autoridad superior, a la vez que eliminaron sus funciones judiciales.

La Constitución de Cádiz, ordenamiento jurado por las cortes españolas en 1812, profundizó el desmantelamiento de las atribuciones municipales al eliminar su representación soberana y confinar sus tareas al ámbito administrativo, trasladando la representación política a las diputaciones provinciales. A pesar de la aparente ruptura con la Constitución gaditana que supuso la independencia, estos cuerpos colegiados, que eran más bien órganos ejecutivos dirigidos por “jefes políticos”, gobernarían la vida territorial mexicana durante prácticamente un siglo hasta la llegada de la Revolución,⁵ prolongando de esta manera el confinamiento de los gobiernos municipales durante todo el siglo XIX.

En efecto, los ordenamientos que regirían la vida política de la nación mexicana durante sus primeros decenios de existencia no modificarían en absoluto esta concepción de gobierno local sujeto políticamente a las autoridades intermedias y sólo relevante en cuanto entidad administrativa. Lo que es más, las siguientes modificaciones que sufriría, aun cuando estarían dirigidas a combatir el poder que habían adquirido los jefes regionales, no significarían su reforzamiento, sino su utilización como instrumento del poder central para instaurar las leyes de reforma y promover la pacificación del país. Por tan extraordinario servicio a la consolidación del Estado en el siglo XIX, los municipios recibieron como pago otras dos mutilaciones a sus atribuciones, por contradecir éstas los principios liberales: la amortización de sus tierras y la desaparición de las alcabalas,⁶ fuente primordial de sus ingresos.

Finalmente, no podía esperarse que la Revolución rescatara el municipio de su confinamiento y olvido. El régimen revolucionario concluyó el proceso de centralización del poder descrito en las últimas líneas; construyó diversas instituciones para llevar adelante su programa de reformas sociales, pero ninguna de ellas habría de apuntalar el papel del gobierno local. No podía ser de otra manera: la lección aprendida con sangre en el siglo XIX recomendaba cualquier cosa excepto la dispersión del poder. En todo caso, había que encontrar la fórmula para que existiera movilidad política y evitar así el anquilosamiento que había terminado con el Porfiriato. En 1933 se encontró el mecanismo que garantizaría la renovación de las elites sin poner en riesgo la centralización del poder: la no reelección consecutiva. Por medio de una conveniente interpretación del principio maderista de no reelección, esta reforma se instituyó para el Congreso federal, para los congresos estatales y para todos los municipios del país. El régimen posrevolucionario logró de esa manera centralizar la designación de todas las candidaturas a puestos de “elección” popular y, con ello, asegurar la lealtad de todos los aspirantes políticos del país.

⁴ Debo aclarar que, para este breve resumen histórico, tomo el argumento desarrollado por M. Merino en el artículo citado, que resume en 20 páginas 200 años de historia del “gobierno perdido”.

⁵ Mauricio Merino, “El gobierno perdido”, *op. cit.*, p. 424.

⁶ Las alcabalas eran un impuesto heredado de la Colonia cuyo cobro, originalmente centralizado, había perdido orden en los primeros años del México independiente, y tanto el establecimiento de sus tasas como su recaudación se encontraban totalmente descentralizados.

La lógica era muy sencilla: las demandas e inconformidades de diferentes sectores se resolvían con el reparto de candidaturas cuyo triunfo estaba garantizado. La condición era no permanecer en el cargo por más de un periodo, con lo que, para continuar su ascenso, todo político tenía que voltear hacia el centro para ser favorecido con otra candidatura o con un puesto en la administración pública. Así, para el funcionamiento de este mecanismo, la aportación municipal fue fundamental, pues se convirtió en el principal proveedor de cargos para ser repartidos –literalmente miles de regidurías, sindicaturas y presidencias municipales.

Durante décadas no fue necesaria ninguna reforma al gobierno local: mientras el régimen posrevolucionario fue capaz de mantener tasas elevadas de crecimiento económico sin enfrentar amenazas políticas significativas, no tuvo razón alguna para detener su avance centralizador. Sin embargo, en la segunda mitad de la década de los setenta, tanto la crisis económica como la multiplicación de grupos que amenazaban con abandonar la arena institucional harían necesarias algunas reformas. Se requerían “medidas que contribuyeran a restaurar la legitimidad perdida y suavizar la idea generalizada acerca de un gobierno centralizado, corrupto e irresponsable”.⁷

Los gobiernos de José López Portillo, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo utilizarían una vez más a los municipios como instrumento para hacer frente a estos problemas. Sucesivas reformas políticas que permitieran cierto grado de apertura para los partidos políticos en la representación municipal, estatal y federal, así como una ola de reformas administrativas que descentralizaran los problemas que el centro no podía atender, serían las cartas con las que el régimen intentaría legitimarse y mantener el control, para no perder en definitiva el poder. En palabras de Victoria Rodríguez, “mientras los presidentes De la Madrid y Salinas utilizaron la descentralización porque resultaba políticamente conveniente y porque servía como medio para recuperar algo de la legitimidad perdida del régimen, Zedillo no podía darse el lujo entre utilizarla o no... Si De la Madrid y Salinas estaban en posibilidad de centralizar descentralizando, la realidad de Zedillo era la de *sobrevivir* descentralizando”.⁸

Sin embargo, las consecuencias que estas últimas reformas tendrían en la vida municipal rebasan con mucho las expectativas que de ellas tenían sus autores, e incluso hoy no estamos capacitados para prever en su totalidad el alcance que tendrán. Por primera vez en doscientos años, el gobierno local es objeto de modificaciones que, si bien fueron pensadas de manera instrumental, han resultado en una recuperación modesta pero sostenida de sus atribuciones y de los recursos que le permiten operar cada vez más como un verdadero nivel de gobierno, y no sólo como un escalafón administrativo. La razón por la que esto es así tiene que ver con la naturaleza misma de la descentralización descrita en las últimas páginas, cuya esencia es política y no administrativa. No importa cuán serios hayan sido en algún momento los esfuerzos por descentralizar funciones administrativas, éstos nunca tendrían efecto mientras no existieran condiciones de competencia política que dieran sentido a la dispersión territorial del poder formalmente consagrada en nuestra Constitución.

Ahora bien, para saber cuál es el efecto que la nueva realidad política ha tenido sobre los municipios en México, hace falta preguntarse por el saldo que hasta ahora ha dejado esta inversión del proceso de centralización. Es decir, aunque, como he señalado, el proceso apenas comienza, es necesario preguntarse en qué estado se encuentra la autonomía del municipio mexicano con respecto a los otros dos niveles de gobierno: el estatal y el

⁷ Guillermo Cejudo, *Quince años de reforma municipal*, México, 2001. Tesis (Licenciatura en Administración Pública), El Colegio de México.

⁸ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 271.

federal. Para ello, analizo en los próximos dos apartados las atribuciones y los recursos del gobierno local.

2.1 EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA

¿Cómo evaluar la situación actual del municipio en México? ¿Deben tomarse en cuenta sus atribuciones y recursos actuales y compararlos con los que tenía en el pasado?, o, ¿debe tomarse en cuenta su posición con respecto a los otros dos niveles de gobierno? Como lo demuestran los datos presentados en el primer párrafo de este capítulo, si se procede por la primera vía se puede caer fácilmente en un optimismo excesivo, pero si se procede por la segunda podría llegarse a la falsa conclusión de que en realidad nada ha cambiado. En efecto, las atribuciones y los recursos garantizados a los municipios son mucho mayores que los que disfrutaba hace apenas 20 años, sin embargo, el problema es que la base de la comparación es tan precaria que cualquier cambio parece espectacular. Lo contrario también es cierto: la centralización de recursos y atribuciones en manos del gobierno federal ha sido tan alta que, a pesar de que los recursos municipales y estatales se han duplicado en menos de diez años, su participación agregada sigue luciendo pequeña en comparación.

Una medida objetiva para evaluar al gobierno local de México es compararlo con el de otros países. Cabe hacer una aclaración: los datos utilizados en este apartado son siempre relativos a la posición del gobierno local con respecto a otros niveles de gobierno; de otra manera, la comparación sería absurda. No cabe duda de que los gobiernos locales de países tan desarrollados como Suecia o Dinamarca poseen una cantidad mucho mayor de recursos en términos absolutos que los municipios mexicanos, pero lo mismo ocurre con sus gobiernos regionales y nacionales. Para efectos de la comparación, lo importante no es saber cuántos dólares recaudó el gobierno municipal norteamericano en comparación con los pesos que recaudó el mexicano, sino qué proporción del total nacional o estatal fueron recaudados por el *city council* promedio frente a la recaudación del ayuntamiento mexicano promedio.

Hecha esta aclaración, ya es posible pasar al análisis. El cuadro 2.1 nos proporciona un primer acercamiento a las características generales que presenta el gobierno local en diferentes países de América y de Europa. El cuadro no provee información monográfica de manera arbitraria. Los casos están seleccionados para poder comparar tres países de tradición anglosajona (uno europeo y dos norteamericanos), dos países de tradición continental europea, y dos países de tradición nórdica. Como se verá más adelante, estas diferentes tradiciones marcan patrones que explican la posición relativa del gobierno local en distintas regiones del mundo. Se podrá comprobar también que el municipio mexicano no es de modo alguno ajeno a dichos patrones.

Lo primero que cabe resaltar del cuadro es la posición constitucional del municipio, es decir, el ordenamiento que debe regir sus atribuciones fundamentales. Los dos países federales presentes en el cuadro, aparte de México, sitúan la responsabilidad de definir las características del gobierno local en las constituciones estatales o regionales. Tanto los países continentales como los nórdicos sitúan tal responsabilidad en la constitución nacional, mientras que Gran Bretaña, con su tradición de derecho consuetudinario, lo deja en manos de su parlamento. México, por su parte, divide la responsabilidad entre la Consti-

tución federal y las constituciones estatales, atendiendo tanto a su tradición histórica –a la cual hemos hecho referencia en las últimas páginas como a la naturaleza federal de su norma fundamental.

La razón por la cual he destacado esta característica en el cuadro 2.1 es que, si bien la posición constitucional no garantiza por sí sola la autonomía del gobierno local, sí puede constituir en ciertas circunstancias uno de sus pilares fundamentales. No cabe duda de que no ha sido la Constitución federal la mejor defensora del municipio mexicano; sin embargo, en condiciones políticas distintas, en las que no existe un árbitro político supremo, sino que las controversias entre niveles de gobierno las dirige un órgano judicial independiente, la posición constitucional del municipio se convierte en un asunto fundamental. Para ponerlo de otra manera, el hecho de que las atribuciones y las características fundamentales del municipio se encuentren divididas entre la Constitución federal y las 31 constituciones estatales protege la autonomía municipal, por reducida que ésta sea, de posibles embates de la Federación o de los estados, pues hace imposible que una mayoría, sea en el gobierno federal, sea en el estatal, suprima sus derechos consagrados en ambos ordenamientos.

Cuadro 2.1 Características generales del gobierno local en diferentes países

	Gran Bretaña	Estados Unidos y Canadá	Francia e Italia	Suecia y Dinamarca	México
Posición constitucional	Sujeto al Parlamento	Estatutos estatales y regionales	Constitución nacional	Constitución nacional	Constitución federal y constituciones estatales
Estructura nacional*	Dos niveles	Hasta cuatro niveles	Tres niveles	Dos niveles	Tres niveles
Autoridad ejecutiva local	Consejo	Mixta	Alcalde	Mixta	Mixta

*Niveles de gobierno

FUENTE: Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, University of Birmingham, 1994.

Por el contrario, la ausencia de dicha protección puso al gobierno local inglés a merced de la mayoría conservadora que en la década de los ochenta, encabezada por Margaret Thatcher, mutiló de manera sustancial sus atribuciones y capacidades.⁹ Si se quiere, la posición constitucional no es un atributo que garantice un gobierno local con autonomía, pero es una condición fundamental para que, una vez alcanzada, su reversión se torne muy complicada.

Las otras dos características que señala el cuadro 2.1 son de menor relevancia, pero deben tomarse en cuenta en el momento de hacer una comparación. En primer lugar, no se habla de lo mismo cuando se trata de los gobiernos locales de Gran Bretaña y Estados Unidos, por ejemplo. Gran Bretaña tiene dos, y exclusivamente dos, niveles de gobierno, por lo que sólo puede hablarse de los niveles nacional y local. En Estados Unidos pueden existir por lo menos dos niveles de gobierno dentro de un estado: el condado y el mu-

⁹ Una buena descripción de lo ocurrido con el gobierno local en el Reino Unido durante dicho periodo puede encontrarse en David Wilson y Chris Game, *Local government in the United Kingdom*, Londres, MacMillan, 1996.

nicipio, con lo que en total sumarían cuatro niveles. Esta advertencia debe tomarse en cuenta en el momento de analizar los cuadros y datos que se presentarán a continuación; naturalmente, el gobierno local goza de mayor autonomía en países donde sólo hay dos niveles de gobierno, que en aquéllos en los que hay tres o más.

El cuadro 2.2 compara las atribuciones de los gobiernos locales de siete países, incluido México, tomando como base una serie de facultades que con frecuencia se encuentran ubicadas en el nivel municipal de gobierno. Por falta de información no se incluyeron los casos de Gran Bretaña e Italia, presentes en el cuadro 2.1; se incluye sin embargo otro país de tradición continental: Alemania. En la gran mayoría de los casos son atribuciones que comparte con otros niveles de gobierno, aunque en países como Estados Unidos gran cantidad de estas potestades las ejerce de manera exclusiva el gobierno local, sea el condado o el municipio.

En el cuadro, los espacios vacíos representan áreas de política ejercidas de manera exclusiva por el gobierno nacional, el resto son, o bien compartidas por los otros niveles, o bien exclusivas de alguno de ellos. Resaltan a primera vista tres observaciones: los gobiernos locales sueco y danés participan en prácticamente todas las áreas de política consideradas, el gobierno local norteamericano es el que más atribuciones exclusivas tiene, y el canadiense y el mexicano, los que menos (dos cada uno).

Cuadro 2.2 Atribuciones del gobierno local en diferentes países

	México	Canadá	Estados Unidos	Alemania	Francia	Dinamarca	Suecia
Educación	R, L	R, L	R, L	R, L	R, L	R, L	R, L
Hospitales y sanidad	R, L	R, L	R, L		R, L	R, L	R, L
Familia	R, L	R, L	L	L	R, L	L	L
Vivienda		R, L	L	R, L			L
Urbanismo	R, L		L	L	L	L	L
Basura	L	L	L	L	L	L	L
Cultura	R, L	R, L	L	L	R, L	R, L	R, L
Deporte	R, L	R, L	L	L	L	R, L	L
Carreteras	R, L	R, L	L		R, L	R, L	R, L
Electricidad				L		R, L	L
Comercio		R, L				L	R, L
Turismo					R, L	R, L	R, L
Agua	L	L	L	L			L

R = Regional, estatal o provincial; L = Local

FUENTE: Michael Goldsmith y Kenneth Newton, "Gobierno local en el mundo moderno", en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha, *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III, 1997 y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

De cualquier manera, sorprende ver que el municipio mexicano *comparte* siete áreas de responsabilidad y ejerce dos de manera exclusiva, por lo que participa en nueve de las 13 áreas consideradas. Ahora bien, antes de llegar a una conclusión precipitada sobre la activa participación del municipio en todas estas áreas de política, debe hacerse una precisión importante: lo que se observa en el cuadro es producto de un análisis formal y, como tal, puede generar confusión, especialmente en lo que se refiere a atribuciones compartidas, pues las que son materia exclusiva no dejan lugar a dudas. El problema está en definir en qué medida *comparte* el gobierno local en México responsabilidades en tales áreas.

El proceso de centralización descrito en las primeras páginas de este capítulo encontró a lo largo de su desarrollo un obstáculo formal en el Artículo 124 de la Constitución, que establece en favor de los estados la cláusula residual de nuestro sistema federal. La redacción del artículo no deja lugar a dudas: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.¹⁰ Si bien no puede decirse que el régimen posrevolucionario derivara su legitimidad de su apego a la ley, tampoco puede afirmarse que basara su acción en la violación sistemática de las normas,¹¹ por lo tanto, no podía ignorar la existencia del 124 Constitucional y debía encontrar alguna manera de fundamentar su actuar sin violar dicho precepto.

Por muchos años, la salida fácil a esta cuestión fue aumentar las facultades *expresamente* concedidas a la Federación en el Artículo 73, de manera que fueran escasas las potestades que conservaran los estados y de esa forma las áreas susceptibles de coordinación se redujeran al mínimo. Esto fue reconocido desde hace muchos años, incluso en documentos oficiales como las *Reflexiones sobre la planeación en México*, publicadas por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, texto en el que se afirma que “nuestra práctica política dio por necesidad al federalismo una dinámica centralizadora que permitió, durante una larga fase histórica, multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos; hoy esa tendencia se ha convertido en una seria limitante para el desarrollo”.¹² El Artículo 73, con sus 30 fracciones, se ha convertido en la materialización de dicha “dinámica centralizadora” de nuestro federalismo.

Reconociendo la creciente incapacidad de la Federación para ocuparse de manera exclusiva de materias complejas tales como la salud, la educación o la protección del medio ambiente, y atendiendo a las presiones producto de una creciente dispersión territorial del poder, nuestro ordenamiento jurídico ha ido transitando desde las últimas décadas hacia un modelo en el que la distribución competencial se entiende como un proceso dinámico.¹³ Esto se ha ido logrando por medio de lo que se ha dado en llamar “facultades concurrentes”,¹⁴ en las que la Federación, los estados y los municipios tienen que *concurrir* para la atención de un área de política en la que la coordinación es indispensable.

Si bien este tránsito se ha ido realizando desde la Constitución (específicamente las fracciones XXIII, XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, y XXIX-J del Artículo 73, referidas a seguridad pública, asentamientos humanos, protección al ambiente, protección civil y deporte respectivamente), el cambio ha pasado sobre todo por las llamadas “leyes marco” o “leyes generales”, en las que se hace una distribución de competencias exclusiva y otra concurrente. Es decir, se especifican, de un lado, aquellas atribuciones que son exclusivas de la Federación y de los estados y, de otro, aquellas potestades en las que deben reunirse los tres ámbitos de gobierno. Para tal efecto, el instrumento que refieren las propias leyes es el de *convenios* en los que Federación, estados y municipios establecen los compromisos referidos a recursos y ejecución material de las políticas.

¹⁰ Artículo 124 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹ En realidad, como lo demuestra Merino en el artículo ya citado, todos los regímenes que han operado en nuestro país desde la independencia han buscado fundamentar sus acciones en la Constitución.

¹² Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, “Reflexiones sobre la planeación en México”, en Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, *Antología de la planeación en México 1917-1985*, México, FCE-SPP, 1985.

¹³ Martín Díaz y Díaz, *México en la vía del federalismo cooperativo*, en Varios autores, *Homenaje a Fernando Alejandro Vazquez Pando*, México, Barra mexicana-Colegio de Abogados, 1996, p. 130.

¹⁴ Martín Díaz y Díaz, *op. cit.*, p. 152.

Una revisión superficial de estas leyes generales permite comprobar dos cuestiones: 1) la Federación ha mantenido en la mayoría de los casos facultades muy importantes; 2) en los casos en que esto no es así, los beneficiarios resultan los estados y, sólo marginalmente, los municipios. Por lo tanto, es necesario replantear lo observado en el cuadro 2.2, por lo menos en cuanto a lo que se refiere a Educación y Salud, probablemente las dos áreas de política más importantes de las destacadas en el cuadro. De esta manera, el municipio mexicano en realidad comparte cinco (familia, deporte, urbanismo, carreteras y cultura) de las 13 áreas, y ejerce de manera exclusiva dos (recolección de basura y agua). Con base en estas consideraciones, el gobierno local en México es el más débil de los siete casos considerados, sin embargo, no se encuentra muy lejos del canadiense y el francés.

Una vez analizada la estructura competencial, conviene hacer una revisión de la autonomía financiera que tienen los gobiernos locales, así como de su capacidad administrativa, aunque sólo sea de manera general. No se pueden separar el análisis de las atribuciones y el de la capacidad financiera, pues una pierde sentido sin la otra, es decir, la fortaleza del gobierno local sólo puede variar en la medida que estas dos dimensiones de su autonomía varíen en el mismo sentido. De nada sirven las atribuciones en materia de política pública si no se equiparan con capacidades financieras que permitan ejercerlas. Y a su vez, esta capacidad se ve aumentada en la medida en que dichos recursos sean recaudados de manera directa por la instancia local, pues las transferencias y las participaciones son siempre susceptibles de cambios importantes.

El cuadro 2.3 muestra los datos de la capacidad financiera de los gobiernos locales, medida como la proporción de ingresos que son producto de la recaudación propia. En promedio, los municipios mexicanos recaudan 31.28% del total de sus ingresos, lo que los ubica en la parte baja de la tabla. Probablemente no sorprenda tanto la posición del municipio mexicano en el cuadro, como el hecho de que recaude una proporción mayor que aquella que recaudan las municipalidades italianas. Aun a pesar de este hecho, el dato demuestra una enorme dependencia y fragilidad de los ingresos municipales en México. Si bien las reglas para la transferencia de recursos se han vuelto cada vez más claras, depender en 69.72% de las transferencias recibidas de otros niveles de gobierno coloca en una posición de vulnerabilidad al municipio en nuestro país, aunque también son claramente vulnerables los gobiernos locales de Bélgica e Italia.

Cuadro 2.3 Capacidad hacendaria de los gobiernos locales

Ingresos propios como porcentaje del total (%)	
Estados Unidos	77.00
Alemania	70.00
Canadá	66.30
Portugal	66.00
Finlandia	59.20
Francia	59.00
Dinamarca	51.00
Bélgica	42.00
México	31.28
Italia	26.00

FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Managing across levels of government*, París, 1997.

El otro dato que es relevante para comparar los gobiernos locales es el del empleo público local como proporción del total del empleo público del país. Este indicador muestra la capacidad administrativa del gobierno local en términos de recursos humanos. Sin duda es un dato muy inexacto, pues no nos dice nada acerca de las características específicas del personal que trabaja para el gobierno local,¹⁵ pero es el único dato disponible que permite comparar diferentes países. De nueva cuenta el municipio mexicano se sitúa a la cola de la lista pues emplea 11.03% del total nacional, en contraste con 74.8% en Finlandia, o 61.10% en Estados Unidos.

Cuadro 2.4 Empleo local como porcentaje del total del empleo público

	% Empleo local
Finlandia	74.80
Dinamarca	72.90
Estados Unidos	61.10
Canadá	38.90
Alemania	37.10
Francia	30.70
Italia	14.00
Portugal	14.00
España	14.00
México	11.03

FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *op cit.*, y Peter John, *Local governance in Western Europe*, Londres, Sage, 2001.

Sin embargo, nuevamente no vale tanto la pena fijar la atención en la posición global que ocupa el gobierno local de México, como en el hecho de que existen países con una tradición legal e histórica parecida a la nuestra que se sitúan muy cerca del lugar que ocupa México en la tabla. El municipio mexicano, con su 11.03%, se coloca a menos de tres puntos porcentuales de los casos de España, Portugal e Italia, los tres con 14%. Como antes se señaló, a pesar de la peculiar historia que ha caracterizado al municipio en México, parece quedar claro que su posición de debilidad relativa no sólo se explica por factores internos de los últimos años, sino por una larga historia y tradición que compartimos con otros países.

En resumen, no cabe duda de que el gobierno local en México es, en perspectiva comparada, uno de los más débiles del mundo, a pesar de los recientes cambios que han aumentado sus recursos y su autonomía. Sin embargo, no puede dejar de señalarse el hecho de que estos cambios han contribuido a colocarlo en una posición, en términos relativos, semejante a la que tienen los gobiernos locales en países con los que nuestro país comparte una larga tradición histórica, como son el caso de Italia, España o Portugal. Si se tomaran datos anteriores, incluso sólo diez años antes, el municipio mexicano brillaría por su práctica inexistencia, tanto por lo que hace a sus atribuciones como en lo que se refiere a sus recursos. En otras palabras, el municipio mexicano ha dejado de ser un simple

¹⁵ Un panorama desolador en este sentido para el caso de México puede leerse en Enrique Cabrero, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

escalón administrativo y comienza a perfilarse como un auténtico nivel de gobierno. No deben dejarse de lado los datos presentados en las primeras líneas de este capítulo: el incremento de los recursos municipales creció entre 1990 y 2000 a una tasa real de 9.6% promedio. Haría falta comprobar qué es lo que ha ocurrido desde entonces, pero de mantenerse dicha tasa, los ingresos que tendría en 2005 representarían cuatro veces más, en términos reales, que los que obtuvo en 1990.

2.2 TENDENCIAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN 31 ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Hemos hablado hasta ahora de la autonomía y la capacidad del municipio mexicano en términos generales, es decir, nos hemos ocupado de las características *promedio* del nivel local de gobierno. Sin embargo, teniendo nuestro país una Constitución federal, cabría esperar diferencias importantes en la forma en que dicha autonomía se expresa en cada entidad constituyente. En otras palabras, si bien el piso básico de las facultades municipales está provisto por la Constitución, éste puede extenderse hasta el límite que cada estado considere conveniente. En esta sección se analizan las particularidades de las atribuciones garantizadas al municipio en los diferentes estados de la república mexicana.

El análisis que se presenta a continuación describe la situación actual, es decir, está basada en los datos que aporta, por un lado, la legislación estatal vigente y, por otro, la información de gasto más reciente disponible. Esto tiene un importante inconveniente: en los últimos años, como consecuencia de las reformas promovidas en el nivel nacional, las leyes estatales en materia municipal han sufrido diversos cambios que no se analizan aquí. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 tomaron forma diversa en la legislación estatal, pero sólo se analizará la segunda, pues es la que se ve reflejada en los ordenamientos vigentes.

Para analizar la autonomía municipal en las 31 entidades federativas se han considerado tres criterios: jurídico, político y financiero. El primero se refiere a la protección que recibe el estatus jurídico del municipio, es decir, la capacidad que tienen los congresos estatales para hacer modificaciones a su forma de gobierno o a sus atribuciones. Para evaluar esto último, se toma en consideración la participación que se otorga al municipio en la aprobación de reformas a la constitución estatal. Si bien buena parte de las atribuciones municipales se encuentran en las leyes orgánicas, lo referente a su forma de gobierno y organización territorial, así como las áreas de competencia exclusiva, se encuentran en las constituciones estatales. Por otro lado, en todos los estados las leyes orgánicas pueden ser modificadas con la mayoría absoluta del congreso local, sin la participación de los ayuntamientos, mientras que las reformas constitucionales tienen requisitos diversos, pero en la mayoría de los casos requieren algún tipo de aprobación municipal.

Esto es importante, no sólo por lo que tiene que ver con la organización o las atribuciones municipales, sino por la posibilidad de que los ayuntamientos evalúen la pertinencia de reformar el principal ordenamiento estatal, con los efectos que esto tiene para todos los ciudadanos. Es decir, a pesar de que se discuta una reforma que no tenga que ver directamente con los municipios, se agrega la visión de los integrantes de los ayuntamientos del estado en cuanto a la discusión sobre la reforma. Dicho de otro modo, el requisito de aprobación municipal de las reformas constitucionales constituye un principio adicional de dispersión territorial del poder más allá de las atribuciones municipales, pues divide la

decisión fundamental de cambios a la constitución estatal entre el congreso del estado y los ayuntamientos.

El segundo criterio es el político, que se refiere principalmente a las facultades y los servicios públicos que ejerce o presta el municipio. Puede tratarse de materias en las que la atribución no sea puramente administrativa, sino más bien legislativa o regulatoria. Como señalé algunos párrafos antes, el mínimo indispensable está marcado en el Artículo 115 Constitucional, pero en principio podría ser muy diferente en cada uno de los estados.

Finalmente, el criterio financiero se refiere a los recursos con los que cuenta el municipio, pero se diferencian las atribuciones fiscales municipales de los recursos recibidos por participaciones o aportaciones.¹⁶ Esto debe hacerse porque no cabe duda de que el municipio tiene mucho menos capacidad de decisión sobre los recursos que recibe de otros niveles de gobierno que sobre los que obtiene con su propio esfuerzo fiscal. Aunque los recursos sean participaciones y no se encuentren comprometidos para ser gastados en rubros específicos, son siempre contingentes y pueden ser modificados con cambios en la legislación federal o estatal, de tal forma que los únicos recursos sobre los que ejerce soberanía absoluta son los que resultan de la recaudación local. Por otro lado, se hace una breve revisión del régimen de participaciones vigente en los estados con base en los sistemas estatales de coordinación fiscal. Se analiza también una medida alternativa de la autonomía financiera: el radio de gasto municipal, es decir, el total del gasto público estatal que es ejercido por los municipios.

Autonomía jurídica

Como puede verse en el cuadro 2.5, existen diferencias importantes entre los distintos estados: cinco de ellos no ofrecen ninguna protección constitucional a sus municipios y concentran la decisión de reforma exclusivamente en el Congreso, con la sanción del gobernador. En estas entidades basta la aprobación del congreso local para que la reforma constitucional tenga efecto, sin necesidad de que sea sancionada por los municipios.

Cuadro 2.5 Protección constitucional municipal

Mayoría de ayuntamientos requerida para aprobar una reforma constitucional	Estados
Mayoría calificada	Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas
Mayoría absoluta	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz
Mayoría especial	Chihuahua y San Luis Potosí
No requiere aprobación municipal	Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán

FUENTE: Constituciones estatales.

¹⁶ Las aportaciones federales se distinguen de las participaciones porque su destino está comprometido a ciertos rubros. Destinadas a las entidades federativas, las aportaciones se componen de siete fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf), Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP). De éstos, los municipios participan en dos: el FAIS y el Fortamundf.

En los estados de Chihuahua y San Luis Potosí se requieren mayorías especiales para aprobar una reforma constitucional. En el primer caso se requiere la aprobación de 20 municipios, que representan 29.8% del total, lo que a primera vista haría pensar en un principio muy flexible. Sin embargo, la *Constitución del Estado de Chihuahua* hace una acotación que vuelve más restrictivo el principio: los 20 municipios deben sumar más de 50% de la población del estado, de manera que es un principio que beneficia a los municipios más poblados. En el caso de San Luis Potosí se requiere la aprobación de una *súper* mayoría de los ayuntamientos: las tres cuartas partes deben dar su anuencia. Esto significa que 44 municipios, de un total de 58, deben dar el visto bueno a la reforma para que ésta sea promulgada. Si bien esta norma garantiza a los municipios un alto grado de seguridad jurídica con respecto a sus atribuciones, considerando la creciente dispersión territorial del poder, podría también traducirse en inmovilismo, pero eso es algo que en todo caso debería evaluarse de manera particular.

La mayor parte de los estados (un total de 20) requieren la aprobación por mayoría absoluta de los municipios para que una reforma constitucional pueda tener efecto. Por último, las constituciones de cuatro estados (Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas) solicitan la aprobación de una mayoría calificada de sus municipios para que una reforma al máximo ordenamiento estatal pueda llevarse a cabo, es decir, requieren el voto aprobatorio de dos terceras partes (66%) de los ayuntamientos.

Ahora bien, como puede verse, existen diferencias importantes en cuanto a la protección constitucional que otorgan los estados a los municipios en los 31 estados de la república mexicana. Está claro que mientras más amplia sea la proporción requerida, mayor será la garantía jurídica de que gocen los municipios; sin embargo, como antes señalábamos, mientras más inclusiva sea la regla, menos eficaz se volverá. Adicionalmente, esto tiene diferente significado según la cantidad de municipios que tiene cada estado, pues no puede decirse que los efectos de requerir el visto bueno de la mitad de las municipalidades sean los mismos en Baja California que en Chiapas, por ejemplo. Mientras que el primero necesita reunir la aprobación de tres de sus municipios (de un total de cinco), para el segundo es necesario el consentimiento de 60 ayuntamientos (de un total de 119). Los problemas de coordinación que plantea la misma regla en estados distintos son de complejidad muy diferente. Aunque el número de municipios de los cuatro estados que requieren mayoría calificada no es tan diverso como en el caso de las entidades que requieren mayoría absoluta, las mismas consideraciones deben tenerse en cuenta,¹⁷ especialmente por el hecho de que se requieren dos terceras partes de los ayuntamientos para la reforma constitucional.

Podríamos, por tanto, concluir que si bien la autonomía municipal se ve aumentada cuando se requiere la aprobación de alguna mayoría de municipios, existe un costo en cuanto a la eficacia de las reformas constitucionales, es decir, la posibilidad de éxito de tales modificaciones se ve reducida de manera considerable. Por lo tanto, sería razonable pensar que en estados con una cantidad relativamente baja de municipios puede requerirse el consentimiento de una proporción más amplia que la mayoría absoluta sin presentar problemas tan serios de coordinación,¹⁸ mientras que en estados con un número importante de municipios bastaría con requerir la mitad más uno.

De acuerdo con este criterio, que combina tanto la inclusividad de la regla como el número de municipios involucrados, no puede afirmarse de manera automática que en un estado que requiere mayoría calificada la autonomía municipal se encuentra garantizada de mejor manera. De ahí que sea mejor distinguir simplemente entre los estados que

¹⁷ Sinaloa y Querétaro tienen 18 municipios, Nayarit 20 y Zacatecas 57.

¹⁸ Para ilustrar esto último retomemos los casos de Baja California y Chiapas. Si se requiere la mayoría absoluta, entonces es necesaria la aprobación de tres municipios en el primer caso, pero 60 en el segundo. Una mayoría calificada haría necesario el consentimiento de cuatro municipios en Baja California y 80 en Chiapas. Mientras en el primer caso sólo habría que incluir un municipio más, en el segundo habría que sumar 20 municipios más.

otorgan algún tipo de protección constitucional y los que pueden modificar su máximo ordenamiento sin necesidad de tomar en cuenta a sus municipalidades. De esta forma, únicamente Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán no ofrecen autonomía jurídica (en el sentido de protección constitucional) a sus municipios, el resto lo hacen en alguna medida.

Autonomía política

Como decíamos al principio de esta sección, con autonomía política nos referimos a las atribuciones del municipio, aunque no se circunscriban solamente a actividades administrativas. El análisis de las facultades garantizadas por la Constitución federal está hecho en la primera parte de este capítulo, ahora pretendemos determinar si existen diferencias importantes entre los estados en cuanto al ámbito de competencia municipal.

El análisis de las facultades municipales en cada estado puede ser una tarea compleja si se considera el espacio abierto que deja la Constitución federal al afirmar que los municipios, además de los específicamente enumerados, tendrán a su cargo “los demás (funciones y servicios públicos) que las legislaturas locales determinen según [sus] condiciones territoriales y socioeconómicas [...] así como su capacidad administrativa”. Además, por la vía de convenios, los municipios pueden asumir otras funciones no expresamente concedidas ni en la Constitución federal, ni en las constituciones estatales, ni en las leyes orgánicas municipales. De cualquier manera, este último supuesto no agregaría gran cosa a la autonomía municipal, pues se trataría de funciones sólo contingentes, susceptibles de desaparecer. Las únicas atribuciones municipales garantizadas son las respaldadas por la legislación federal y estatal.

El análisis de tal legislación arroja algunas diferencias, pero como podrá observarse, opera más bien una reproducción de la legislación federal en los ordenamientos estatales (véase el Anexo 2). Probablemente, la excepción más importante a esta afirmación sea el estado de Coahuila, en el que opera una suerte de “cláusula residual”, que a la letra dice: “[e]l Ayuntamiento, dentro del ámbito de la ley, gozará de libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”¹⁹. Sin embargo, este aparente espacio ampliado de autonomía se ve acotado, si tomamos en cuenta lo argumentado en la primera sección de este capítulo en el sentido de que la Federación ha explicitado de manera amplia sus atribuciones en el Artículo 73 Constitucional, disminuyendo la importancia de la cláusula residual establecida en favor de los estados en el Artículo 124. Si a tales atribuciones sumamos las conferidas al legislativo estatal en el Artículo 67 de la *Constitución Política del Estado de Coahuila*, podremos rápidamente darnos cuenta de que el residuo de atribuciones que queda para los municipios es considerablemente pequeño.

Vale la pena mencionar algunas otras atribuciones que ciertos estados confieren a sus municipios. En general, puede decirse que estas facultades tienen dos características fundamentales: en todos los casos representan cargas para el erario municipal y difícilmente pueden los municipios extraer de ellas nuevos recursos. Es decir, a pesar de que es conocida la precariedad de la hacienda municipal y la limitada capacidad de sus instituciones, se pretende otorgar funciones cuya complejidad hace muy difícil, por decir lo menos, su ejercicio por parte de las administraciones municipales.

¹⁹ Artículo 27 de la *Constitución Política del Estado de Coahuila*.

Una atribución que debe mencionarse es la que otorgan los estados de México y Nayarit a sus municipios. Ambas entidades ordenan la creación de coordinaciones y comisiones municipales de Derechos Humanos, respectivamente. Siendo el municipio un nivel de gobierno sin una clara división de poderes (como podrá verse en el capítulo siguiente), un organismo de este tipo puede convertirse en un importante contrapeso al ejercicio del gobierno local. A pesar de que esta facultad es importante en sí misma, para efectos del análisis aquí presentado no agrega nada en términos de la autonomía municipal, puesto que las acciones de dichas coordinaciones y comisiones están limitadas exclusivamente al ámbito del municipio.

Por otro lado, ocho estados²⁰ facultan a sus municipios para crear y administrar sistemas de asistencia social, tres entidades otorgan atribuciones a los gobiernos locales para hacerse cargo del deporte,²¹ estacionamientos²² y vivienda.²³ Finalmente, los estados de Guanajuato y Nayarit delegan los servicios de bibliotecas públicas en sus ayuntamientos respectivos. El Anexo 1 detalla todas las facultades que tienen los municipios, de acuerdo con la legislación estatal, más allá de las conferidas en el Artículo 115 Constitucional.

Autonomía financiera

El tercer criterio que utilizamos en la presente sección para comparar la autonomía de los municipios en las diferentes entidades de la república mexicana es el financiero. Nos basamos para ello, en primer lugar, en la autonomía fiscal, es decir, en las facultades impositivas que conceden los estados a sus respectivos ayuntamientos. Las leyes orgánicas municipales consideran más de 20 diferentes impuestos que en cada caso pueden ser recaudados por los municipios, por lo que en este análisis sólo se hará referencia a los más importantes.²⁴

El impuesto que se encuentra con mayor frecuencia es el de adquisición de inmuebles, autorizado por las leyes orgánicas municipales de un total de 22 estados. El impuesto sobre espectáculos públicos se encuentra presente en la legislación de 16 estados, mientras que en nueve casos puede ser recaudado por la hacienda municipal el gravamen a las loterías y juegos permitidos. Otros impuestos que deben mencionarse son los de fraccionamientos²⁵ y prestación de servicios profesionales,²⁶ cuya recaudación es permitida en cinco y en cuatro estados, respectivamente.

En la estructura impositiva plasmada en las leyes orgánicas municipales existen por lo menos dos graves defectos que atentan contra la autonomía fiscal municipal. El primero se refiere a la naturaleza de los impuestos que pueden ser cobrados por las haciendas de los municipios. Como es bien sabido, los gravámenes más efectivos son aquellos que se dirigen a las rentas o al consumo, rubros en los que las tesorerías municipales no pueden intervenir. El segundo es la enorme heterogeneidad de formas tributarias, pues como ya antes decíamos, existen cerca de 20 diferentes en las 31 entidades federativas. Esta diversidad impide la aplicación efectiva de una política fiscal por parte de los municipios, pues sería impensable en términos económicos hacer efectivo lo autorizado por la legislación estatal. Impuestos semejantes en todos los municipios, que permitieran diferencias en sus tasas pero no en su naturaleza, harían factible una mayor recaudación por dicha vía y fortalecerían las haciendas municipales, y, por tanto, la autonomía de los ayuntamientos de nuestro país.

²⁰ Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Sinaloa y Yucatán.

²¹ Jalisco, Quintana Roo y Sonora.

²² Jalisco, Morelos y Nayarit.

²³ Chiapas, Chihuahua y Sinaloa.

²⁴ En el Anexo 1 puede encontrarse también una relación detallada de tales facultades para cada estado.

²⁵ Permitido en Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

²⁶ Autorizado en Campeche, Coahuila, Quintana Roo y Veracruz.

El resultado de un andamiaje fiscal como el existente en las municipalidades mexicanas es una muy escasa obtención de fondos por la vía de los impuestos, dejando el predial como el único gravamen real al alcance del nivel municipal de gobierno. Por lo tanto, a pesar de la enorme variedad de formas impositivas que existen de manera *formal*, en la práctica existe una sola fuente *real*, lo que deja a los municipios de todos los estados de nueva cuenta en igualdad de circunstancias. Esto no quiere decir que todos los municipios recaudan lo mismo, sino solamente que se encuentran dotados legalmente de manera semejante. El siguiente paso es el esfuerzo fiscal de cada hacienda municipal, y, como veremos en el capítulo 4, pueden existir importantes diferencias.

El complemento del análisis de la autonomía financiera está constituido por una revisión de los sistemas estatales de coordinación fiscal. En el nivel nacional, la Ley de Coordinación Fiscal regula la forma en que se distribuyen los fondos recaudados por la Federación por medio de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En dicha ley se consideran las proporciones que deben recibir los estados y los municipios. Sin embargo, al igual que ocurre con el Artículo 115 Constitucional, la ley de coordinación pretende establecer el mínimo que los estados deben participar a sus municipios, pero permite que cada estado, atendiendo a sus propios criterios, distribuya cantidades mayores a las que está expresamente obligado.

Es así como se han creado sistemas estatales de coordinación fiscal, normados por sus respectivas leyes, para dar certidumbre al proceso de distribución de recursos, tanto federales, como provenientes de la recaudación local. Una tercera parte de los estados consideran participaciones mayores a las establecidas en la ley federal.²⁷ En estas entidades, si bien las diferencias no son espectaculares, hay algunos casos que deben destacarse. El estado de Baja California garantiza la distribución de 29% de su recaudación estatal; Chihuahua hace algo semejante, pero tan solo con 20%; Jalisco distribuye entre sus municipios 40% del impuesto estatal sobre nóminas y 100% de los impuestos estatales de espectáculos públicos y hospedaje, mientras que San Luis Potosí hace lo propio con 100% de las participaciones que le corresponden por concepto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) recaudado por la Federación.

Finalmente, el último criterio para el análisis de la autonomía financiera es el radio de gasto municipal, que es una medida de la proporción del gasto estatal ejercido por los municipios, es decir, resulta de dividir la cantidad total de recursos gastados por los ayuntamientos entre el total de gasto ejercido por el estado. Esta medida permite observar desde una perspectiva integral la autonomía de los municipios. Si bien sabemos, por lo que hemos expuesto hasta ahora, que los recursos municipales son limitados, debe reconocerse que las entidades federativas también son víctimas hasta cierto punto de la centralización de funciones y recursos. Por lo tanto, el radio de gasto municipal nos permite saber cuánto del total de fondos disponibles, tanto para el estado como para los municipios, es ejercido por estos últimos.

²⁷ Se trata en esta ocasión de los estados de Baja California, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala. El detalle de esta información puede encontrarse en el Anexo 1.

Cuadro 2.6 Radio de gasto municipal* en 31 estados de la República mexicana (2000)

Estado	Radio de gasto municipal (%)	Estado	Radio de gasto municipal (%)
Aguascalientes	22.25	Nayarit	17.12
Baja California	15.57	Nuevo León	21.72
Baja California Sur	21.56	Oaxaca	11.75
Campeche	16.83	Puebla	15.12
Coahuila	18.86	Querétaro	23.02
Colima	20.72	Quintana Roo	23.49
Chiapas	12.33	San Luis Potosí	21.47
Chihuahua	25.55	Sinaloa	21.39
Durango	19.55	Sonora	19.90
Guanajuato	27.51	Tabasco	24.44
Guerrero	17.40	Tamaulipas	19.84
Hidalgo	20.55	Tlaxcala	18.07
Jalisco	25.04	Veracruz	12.80
México	24.75	Yucatán	28.15
Michoacán	22.73	Zacatecas	26.94
Morelos	19.41	Media	20.51

* Porcentaje del Gasto Total Estatal que es ejercido por los municipios.

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html) y del Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas (www.transparencia.org.mx)

Los valores del radio de gasto municipal se presentan en el cuadro 2.6 y confirman la tendencia a la homogeneidad que describimos a lo largo del presente capítulo. De los 31 estados, 23 ejercen entre 15 y 25% del gasto estatal total (cinco, más de 25%, y tres, menos de 15%), ninguno gasta menos de 10% y no hay un solo caso con más de 30%. Los extremos son el estado de Yucatán, con 28.15%, y Oaxaca, con 11.75 por ciento.

De lo dicho hasta ahora puede concluirse que la autonomía de los municipios mexicanos sobresale por ser homogénea en todos los estados de nuestro país. Desgraciadamente, dicha homogeneidad supone igualdad en la precariedad: a pesar de que la última reforma al Artículo 115 de la Constitución federal es muy reciente, la legislación estatal que debe traducir tal modificación en las entidades federativas es en exceso tímida en cuanto a las atribuciones que en todos los ámbitos otorga al nivel municipal de gobierno. Ésta se ha limitado a acatar lo establecido en el citado artículo y muy poco más. Salvo en el caso de algunas de las participaciones y, en muy limitada manera, en ciertas facultades concedidas a los municipios de algunos estados, puede afirmarse que los espacios de autonomía que ha ganado el municipio siguen proviniendo de las reformas federales. Es curioso que, siendo el municipio la unidad política básica de los estados, no sean éstos los pioneros y primeros defensores de sus facultades y atribuciones y que, en cierta forma, lo que se ha avanzado se haya hecho *a pesar de* y definitivamente *no a causa de* las entidades constituyentes de nuestro sistema federal.

III. Instituciones políticas municipales

En el primer capítulo se desarrolló ampliamente la relación teórica entre instituciones políticas y el grado de cooperación o conflicto que generan entre los actores políticos. Aunque la base para hacer tal distinción es el grado de dispersión o concentración del poder, se demostró que no todas las formas de dispersión pueden considerarse iguales. En otras palabras, no existe un continuo *puro* entre concentración y dispersión, sino varias vías que pueden dividir el poder entre diferentes actores. Es de esperarse que algunos arreglos institucionales destinados a dispersar el poder generen consenso y cooperación, mientras que otros pueden inducir el conflicto y el inmovilismo. En principio podría suponerse que, como producto de esta relación entre instituciones, cooperación y conflicto, otros efectos podrían ser observables por el resultado que deben generar dichas instituciones, es decir, la representación política y las políticas públicas que son ejecutadas por los gobiernos. En última instancia, son estas últimas las determinantes de los niveles de satisfacción política de los ciudadanos.

Desde que las instituciones políticas han retomado un lugar preponderante como variable explicativa en la ciencia política, diversos estudios se han ocupado de buscar evidencia empírica que permita comprobar la relación teórica entre instituciones y un conjunto de variables políticas, económicas y sociales. Sin embargo, no siempre se toma en cuenta que las variables de un sistema político no pueden estudiarse de manera aislada, pues sus efectos se encuentran vinculados entre sí. Muchos estudios se han centrado en una variable particular como el sistema electoral o la forma de gobierno, sin hacer referencia al resto de las características que forman en conjunto un sistema democrático.

Un ejemplo de esto último es la discusión desarrollada en torno al presidencialismo y el parlamentarismo como formas de gobierno y sus efectos en la estabilidad democrática. Al respecto, gran cantidad de literatura discute sus virtudes intrínsecas, sin mayor referencia a su relación con los sistemas electorales o de partidos en los cuales operan. De ahí que no sorprenda que gran parte del debate pareciera un diálogo de sordos entre quienes defendían los beneficios de uno u otro sistema, buscando formas novedosas de medición para demostrar que uno u otro tenían más casos *exitosos*.¹ Sólo cuando se han considerado todas las variables con las que opera el sistema político se ha podido llegar a conclusiones más sólidas, tales como la que afirma que el presidencialismo combinado con un sistema de partidos muy fragmentado tiene menores probabilidades de supervivencia que otras formas de gobierno.²

En el presente capítulo se presenta un análisis detallado sobre la relación empírica entre instituciones, representación y resultados de gobierno en el nivel local. Así, se ponen a prueba las afirmaciones teóricas desarrolladas en el primer capítulo, pero desde la pers-

¹ La literatura al respecto es muy amplia, pero pueden revisarse, entre otros, los siguientes estudios: Juan J. Linz, "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?", en Oscar Godoy Arcaya (ed.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica, 1990; Scott Mainwaring y Mathew Shugart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (Una revisión crítica)", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 4, octubre-diciembre de 1993; Mathew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

² Scott Mainwaring, *Presidentialism, multiparty systems, and democracy the difficult equation*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1990.

pectiva municipal, con base en el análisis detallado de las instituciones locales, es decir, todos aquellos arreglos formales e informales que componen el sistema político municipal. Esto supone la revisión de la legislación en el nivel estatal en materia electoral, las atribuciones concedidas a los ayuntamientos, de manera particular a sus diferentes actores, y la configuración de sistemas de partidos en el nivel local.

3.1 INSTITUCIONES POLÍTICAS LOCALES

A pesar de que se ha insistido en ello desde el principio de esta tesis, es necesario subrayar el hecho de que la bibliografía sobre instituciones políticas locales es prácticamente inexistente. Como se señaló en el capítulo 1, probablemente esta ausencia de investigaciones serias al respecto se deba a la enorme cantidad de arreglos institucionales que existen, incluso dentro de un mismo país, lo que hace complicada su comparación.

Para el caso particular de México, no existen estudios que dediquen su atención a las instituciones locales. Como señala Mauricio Merino, “uno de esos territorios pendientes es la comparación crítica de las distintas normas que rigen esta materia [sistemas electorales] en los estados de la República: cada vez se estudia más y mejor el régimen electoral federal, pero todavía se sabe muy poco sobre los distintos sistemas electorales de las entidades federativas”.³ No sólo los sistemas electorales pertenecen a estos “territorios pendientes”, sino también los sistemas de partidos, las formas de gobierno y, en general, todas las instituciones políticas locales.

La idea central que recorre al presente capítulo es que son las instituciones políticas locales las responsables de moldear los incentivos de los actores políticos (candidatos, partidos, gobernantes, administradores) en el nivel municipal de gobierno. Para demostrarlo, el primer paso es conocer de cerca la naturaleza y el funcionamiento de dichas instituciones, de manera que, con base en las consideraciones teóricas expuestas con anterioridad, sea posible analizar cómo es que tales arreglos influyen en el proceso político.

Sistemas electorales locales

La primera institución política local que será sometida al análisis es el sistema electoral municipal, o, más bien, las diversas fórmulas electorales que operan a lo largo y ancho de la República mexicana. La razón es sencilla: constituyen el primer escalón en la conversión de los votos depositados en las urnas en representación política, es decir, son el primer mecanismo para formar un gobierno que traduzca las preferencias ciudadanas en políticas públicas. Las fórmulas electorales municipales son definidas en el nivel estatal por las legislaturas locales, responsables de promulgar las leyes orgánicas municipales y el código electoral estatal. A diferencia de lo que ocurre en otros países, en México la autoridad municipal no puede definir en ningún caso su forma de gobierno o, por lo menos, su sistema electoral.

Los sistemas electorales municipales han tenido durante los últimos 20 años una evolución paralela y en cierto sentido semejante a la que han experimentado las normas electorales en los niveles estatal y federal. Si bien las reformas a la legislación electoral federal iniciaron desde la década de los sesenta con la introducción de los “diputados de

³ Mauricio Merino, “Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano”, ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, febrero de 2002.

partido”,⁴ puede afirmarse que las modificaciones de fondo tuvieron inicio con la reforma política de 1977, en la que se introdujo la representación proporcional, tanto en el Congreso de la Unión, como en las legislaturas estatales y en los ayuntamientos con una población superior a 300 mil habitantes. En el caso de estos últimos, el método tradicional de elección había sido hasta entonces el de planilla, según el cual cada partido presentaba una lista de candidatos para integrar el gobierno municipal. Los miembros de la planilla del partido que resultara ganador ocuparían todos los puestos del cabildo, incluyendo las regidurías, las sindicaturas y la Presidencia Municipal.

Sin embargo, la redacción de la ley dejó un amplio margen para diversas interpretaciones de la misma, de manera que algunos estados adoptaron un modelo mixto de mayoría y representación proporcional, en el que la planilla del partido ganador obtenía la Presidencia Municipal y la mayoría de las regidurías, mientras que otros estados decidieron utilizar la representación proporcional para elegir a la totalidad de los regidores. En total, nueve estados optaron en principio por esta segunda fórmula; sin embargo, aprovechando la reforma municipal de 1983, en la que se estableció que “las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”, por alguna razón que no es del todo clara, seis de éstos decidieron modificar su interpretación constitucional y adoptar el modelo mixto, por lo que el sistema de representación proporcional quedó limitado a tres estados.

Cabe preguntarse si dicha interpretación del Artículo 115 Constitucional ha sido correcta, especialmente por el hecho de que en el texto de la Constitución se establece claramente que se “introducirá el principio de representación proporcional”, es decir, no dice nada sobre el principio de mayoría, sino establece únicamente la representación proporcional como fórmula electoral. La clave del asunto se encuentra en la forma de interpretar la palabra *introducirán*, ya que puede entenderse como *introducir para complementar* la fórmula ya existente (mayoritaria) o *introducir para sustituirla*. Al respecto, el licenciado Miguel Montes García, en su calidad de director general de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, afirmaba poco después de la aprobación de la reforma de 1983 lo siguiente:

Desde el punto de vista gramatical, la expresión que se emplea en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tiene duda. Introducir este principio significa: establecer este sistema y no sólo que algunos de los integrantes del cuerpo colegiado se nombren por él y los otros se nombren por mayoría relativa.⁵

Correcta o incorrecta, la interpretación que domina la legislación estatal en la materia es la que favorece el principio mayoritario. Como antes decíamos, después de la reforma de 1983, únicamente tres estados mantuvieron la representación proporcional como principio para la distribución de cargos en el municipio. A estas tres entidades se les sumaron recientemente las de Veracruz y San Luis Potosí, por lo que ahora son cinco los estados en los que la mayoría de los escaños de representación son repartidos proporcionalmente al número de votos obtenidos, mientras que en 27 es el principio mayoritario el que prevalece.

Existe una importante cantidad de particularidades exclusivas de cada uno de los estados en las fórmulas electorales municipales. Las características de los cargos que se eligen se analizarán en la parte correspondiente a las relaciones entre el presidente municipal y el cabildo; para fines de este apartado basta decir que en todos los casos se eligen un presi-

⁴ Esta figura buscaba dar una representación limitada a partidos políticos de oposición. Puesto que dichos partidos no ganaban circunscripciones uninominales, se diseñó una fórmula para que a partir de cierto umbral de votación tuvieran derecho a la asignación de diputados de partido. Sin embargo, por el límite que la propia normatividad imponía en el número de escaños que podían ser asignados por esta vía, no puede decirse que fuera un sistema proporcional.

⁵ Citado en Blanca Acedo, *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

dente municipal y un variado número de regidores y síndicos. Para asignar estos puestos de elección popular, existe una cantidad enorme de fórmulas electorales en los ayuntamientos de los 31 estados que integran la Federación. Es importante aclarar que, a pesar de la clara diferencia existente entre los estados en los que se privilegia la fórmula mayoritaria y aquellos que han elegido la proporcional, en todos los casos se trata de sistemas mixtos. Esto es así porque al menos la Presidencia Municipal se asigna en todos los casos al partido ganador, sin importar el porcentaje de votos obtenido para alcanzar el triunfo, y su asignación nunca forma parte de la repartición proporcional del resto de los regidores.

Puesto que la forma de asignar los cargos de presidente municipal, regidores y síndicos varía en casi todas las entidades de acuerdo a la cantidad de habitantes dentro del municipio, el número de sistemas electorales municipales rebasa con mucho el número de estados integrantes de la Federación. Sólo para la elección de autoridades en los 152 municipios que se analizan en el presente trabajo de investigación, existen 59 fórmulas electorales diferentes.

Cuadro 3.1 Fórmulas electorales en 31 estados de la República mexicana

Núm.	Estado	Núm. de ediles	Ediles de MR	% Ediles de MR (%)	Ediles de RP	% Ediles de RP
1	Morelos 1	17	2	11.76	15	88.24
2	Veracruz 1	15	2	13.33	13	86.67
3	Morelos 2	13	2	15.38	11	84.62
4	Veracruz 2	13	2	15.38	11	84.62
5	Guanajuato 2	12	2	16.67	10	83.33
6	Morelos 3	11	2	18.18	9	81.82
7	Guanajuato 1	15	3	20.00	12	80.00
8	San Luis Potosí 1	18	4	22.22	14	77.78
9	Tlaxcala 1	9	2	22.22	7	77.78
10	Veracruz 3	9	2	22.22	7	77.78
11	San Luis Potosí 2	15	4	26.67	11	73.33
12	Veracruz 4	7	2	28.57	5	71.43
13	Guerrero 1	31	17	54.84	14	45.16
14	Yucatán 1	18	10	55.56	8	44.44
15	Colima 2	12	7	58.33	5	41.67
16	Baja California 1	17	10	58.82	7	41.18
17	Guerrero 2	17	10	58.82	7	41.18
18	Hidalgo 1	22	13	59.09	9	40.91
19	Baja California 2	15	9	60.00	6	40.00
20	Chihuahua 1	20	12	60.00	8	40.00

Cuadro 3.1 (continúa)

Núm.	Estado	Núm. de ediles	Ediles de MR	% Ediles de MR (%)	Ediles de RP	% Ediles de RP
21	México 2	20	12	60.00	8	40.00
22	México 3	15	9	60.00	6	40.00
23	México 1	23	14	60.87	9	39.13
24	Colima 1	13	8	61.54	5	38.46
25	Chiapas 1	16	10	62.50	6	37.50
26	Chihuahua 2	16	10	62.50	6	37.50
27	Querétaro 1	16	10	62.50	6	37.50
28	Coahuila 1	19	12	63.16	7	36.84
29	Durango 1	19	12	63.16	7	36.84
30	Sinaloa 1	19	12	63.16%	7	36.84
31	Sonora 1	22	14	63.64	8	36.36
32	Zacatecas 1	22	14	63.64	8	36.36
33	Jalisco 3	14	9	64.29	5	35.71
34	Michoacán 1	14	9	64.29	5	35.71
35	Querétaro 2	14	9	64.29	5	35.71
36	Durango 2	17	11	64.71	6	35.29
37	Quintana Roo 1	17	11	64.71	6	35.29
38	Jalisco 1	23	15	65.22	8	34.78
39	Baja California Sur 1	21	14	66.67	7	33.33
40	Campeche 1	15	10	66.67	5	33.33
41	Coahuila. 2	18	12	66.67	6	33.33
42	Coahuila. 3	15	10	66.67	5	33.33
43	México 4	12	8	66.67	4	33.33
44	Michoacán 2	12	8	66.67	4	33.33
45	Sonora 2	12	8	66.67	4	33.33
46	Aguascalientes 1	19	13	68.42	6	31.58
47	Jalisco 2	19	13	68.42	6	31.58
48	Tamaulipas 1	24	17	70.83	7	29.17
49	Nuevo León 1	28	20	71.43	8	28.57
50	Nuevo León 2	21	15	71.43	6	28.57
51	Puebla 2	14	10	71.43	4	28.57

Cuadro 3.1 (concluye)

Núm.	Estado	Núm. de ediles	Ediles de MR	% Ediles de MR (%)	Ediles de RP	% Ediles de RP
52	Tamaulipas 2	21	15	71.43	6	28.57
53	Puebla 1	25	18	72.00	7	28.00
54	Nayarit 1	18	13	72.22	5	27.78
55	Nuevo León 3	19	14	73.68	5	26.32
56	Oaxaca 1	19	14	73.68	5	26.32
57	Puebla 3	13	10	76.92	3	23.08
58	Tabasco 1	13	10	76.92	3	23.08
59	Nuevo León 4	14	11	78.57	3	21.43

FUENTE: Leyes electorales estatales y leyes orgánicas municipales vigentes.

En el cuadro 3.1 se clasifican estas últimas, de acuerdo con la proporción de ediles que se eligen por los principios de mayoría y representación proporcional. El ayuntamiento más grande por el número de ediles que lo integran es el descrito por la fórmula “Guerrero 1”, integrado por un total de 31 ediles, reservado para los municipios guerrerenses con más de 300 mil habitantes, mientras que el ayuntamiento que se integra de acuerdo con la fórmula “Veracruz 4” tiene sólo siete ediles. En ambos casos, el número de ediles incluye al presidente municipal.

Como antes afirmábamos, y queda ilustrado en el cuadro 3.1, en realidad no existen fórmulas verdaderamente proporcionales. Aun la fórmula que se acerca más a esta posibilidad (“Morelos 1”), asigna por el principio de mayoría 11% de los puestos de elección. Esto significa que, antes de iniciar la asignación de regidores de representación proporcional, el ganador obtiene una ventaja importante sobre sus competidores. Es por ello que resulta relativamente sencillo para los ganadores de las elecciones municipales en todos los casos conseguir mayorías dentro del cabildo, a pesar de no obtener un porcentaje mayoritario de votos. Aun así, 12 fórmulas electorales, correspondientes a los estados de Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz, hacen en principio posible la existencia de una mayoría en el cabildo diferente a la del partido vencedor en la contienda electoral.

Ahora bien, es de todos sabido que, entre todos los sistemas electorales conocidos, existen diferentes fórmulas de representación proporcional para traducir porcentajes de votos en escaños. Sin embargo, todas deben buscar en principio repartir de manera equitativa los escaños entre los diferentes grupos políticos en competencia, de acuerdo con su fuerza electoral. Lo que resulta muy extraño es que, de acuerdo con lo asentado en diversas leyes estatales, el objetivo de la fórmula mal llamada proporcional, en muchos casos no sea la asignación de regidurías y sindicaturas de acuerdo precisamente con el peso relativo de las diferentes fuerzas políticas. En total, sólo 15 estados asignan sus regidurías y sindicaturas que no son de mayoría por un principio estrictamente proporcional, es decir, la fórmula de cociente y resto mayor⁶ (véase el cuadro 3.2).

⁶ Esta fórmula consiste en dividir el número total de votos entre el número de escaños a repartir. Una vez hecha esta operación, se le asignan a cada partido el número de escaños que resulte de dividir su votación entre el cociente de la primera operación. Si aún hubiera cargos por asignar, se reparten en orden descendente de acuerdo con el resto mayor de cada partido. Para un análisis más preciso de las fórmulas electorales aquí discutidas, véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Cuadro 3.2 Métodos de asignación de los regidores de representación proporcional

Método	Estados	Núm. de estados
Cociente y Resto Mayor	Campeche, Colima, Chiapas, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas	15
Rondas	Aguascalientes, Chihuahua, Michoacán, Tabasco, Tamaulipas	5
Mixto (Rondas, Cociente y Resto Mayor)	Baja California,* Baja California Sur, Coahuila, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora	8
Otros	Durango, Guerrero, Yucatán	3

* 2 rondas

FUENTE: Leyes electorales estatales y Rafael Aranda, *op. cit.*

En otros cinco estados se utiliza un extraño principio conocido como *rondas*, que consiste en agotar los puestos de representación proporcional asignando uno a cada uno de los partidos políticos que hayan pasado un umbral de votación (véase el cuadro 3.2). Si después de haber asignado un escaño a cada partido, aún quedan cargos por repartir, se procede de la misma forma en sucesivas rondas de asignación (de ahí el nombre) hasta concluir. Como puede verse, esta fórmula no pretende la repartición de regidurías y sindicaturas de manera proporcional a la votación obtenida por cada partido, sino simplemente ofrecer representación a todas las fuerzas políticas participantes en la contienda. Mucho puede especularse acerca de las razones que explican la existencia de este sistema, sobre todo si se toma en cuenta que fue creado en el contexto de un régimen de partido hegemónico. Más allá de eso, lo que debe decirse es que esta manera de asignar las regidurías y sindicaturas de representación proporcional contraviene directamente lo dispuesto en el Artículo 115 Constitucional, precisamente por su ausencia de proporcionalidad.

En situación semejante se encuentran los ordenamientos de ocho estados que establecen un sistema mixto de rondas, cociente y resto mayor. En una primera ronda de asignación, todos los partidos que hayan superado el umbral de votación reciben una regiduría, y las restantes se asignan por la fórmula de cociente y resto mayor antes explicada. Si se toma en cuenta que los cuerpos edilicios son relativamente reducidos, y a ello se suma el hecho de que en estos ocho estados la mayoría de las regidurías se asigna por el método de mayoría, puede fácilmente concluirse que el espacio libre para una asignación verdaderamente proporcional es sumamente estrecho, cuando no inexistente, en los ayuntamientos de estos estados. De manera que la constitucionalidad de los ordenamientos de un total de 13 estados (cinco que utilizan el método de rondas y ocho que utilizan una fórmula mixta) puede ser cuestionada no sólo por no establecer la representación proporcional como el único sistema electoral municipal, sino también por no utilizar fórmulas proporcionales para la asignación de ninguno de sus integrantes.

Los tres estados restantes, Guerrero, Durango y Yucatán, deben ser analizados de manera separada porque su fórmula *proporcional* no puede ser clasificada en los apartados hasta aquí desarrollados. El texto de la legislación estatal de Guerrero y Durango⁷ esta-

⁷ En el caso de Durango, esta disposición aplica para sus tres mayores municipios: Durango, Gómez Palacio y Lerdo, incluidos en la muestra utilizada para la presente tesis. El resto de los municipios asigna a todos sus regidores por el método de cociente y resto mayor.

blece la representación proporcional como el método para asignar todos los puestos de elección popular dentro del ayuntamiento. Sin embargo, acto seguido, la normatividad de ambos estados ordena que al ganador le sean asignadas la mayoría de las regidurías sin importar el porcentaje de votación obtenido. De esta manera, la supuesta proporcionalidad de la fórmula queda en entredicho, y solamente podría cumplir tal condición en el caso de que el ganador obtuviera un porcentaje de votos muy cercano a 60%. De otra forma, es imposible que este método de asignación logre resultados proporcionales. Para todo fin práctico, a pesar de que las leyes orgánicas municipales y los códigos electorales de Durango y Guerrero establecen la representación proporcional como único método para la asignación de sus regidores, en realidad sus fórmulas pueden ser clasificadas como mayoritarias por asignar de manera directa más de 50% de las regidurías al ganador de la elección.

El caso de Yucatán es diferente, pues tiene una fórmula muy particular para la asignación de regidurías de representación proporcional: en la mayoría de los casos, al competidor que haya obtenido el segundo lugar le son asignados todos los cargos de representación proporcional. Puede por tanto agregarse a Yucatán en la lista de estados que no aplican en sentido estricto una fórmula proporcional para la asignación de ninguna de sus regidurías. En conjunto, sin tomar en cuenta la dudosa aplicación en los sistemas electorales locales del principio de representación proporcional establecido en el Artículo 115 Constitucional, un total de 14 estados no tienen métodos que puedan considerarse proporcionales.

Más allá de la constitucionalidad de las fórmulas electorales, existe otra forma más adecuada para evaluar su desempeño en la práctica: su proporcionalidad. Esto último quiere decir la efectividad que tiene un sistema electoral para traducir de manera proporcional votos en escaños. En términos generales, la proporcionalidad de una fórmula se puede medir observando en qué medida sobre o sub-representa a los ganadores y perdedores de la contienda electoral, es decir, qué porcentaje de escaños por encima o por debajo de su porcentaje de votación les son asignados. Sin embargo, este ejercicio es sólo posible de manera individual con cada fuerza política, por lo que es necesario utilizar alguna medida que pondere ambos fenómenos: tanto la sobre como la sub-representación.

Para lograr esto se ha propuesto más de una forma de medición, pero las más utilizadas son el Índice de Desviación Electoral "D" y el Índice de Desproporcionalidad "G" de Gallagher. Ambas parten de una transformación matemática que permite obtener un número de signo positivo para evaluar la magnitud de las desviaciones provocadas por la fórmula electoral. Sin embargo, el índice "D" tiende a sobrestimar la desproporcionalidad, puesto que para obtener un número positivo eleva al cuadrado los valores de su fórmula. Por ello se ha preferido utilizar para esta investigación el índice "G", que también utiliza una elevación al cuadrado, pero al final corrige con la aplicación de una raíz cuadrada en su fórmula.⁸

⁸ El índice es la raíz cuadrada de la sumatoria de las diferencias entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños de todos los partidos políticos dividida sobre dos: $G = \sqrt{1/2 \sum (v_i - s_i)^2}$. Valores cercanos a cero indican una proporcionalidad muy alta, valores alejados del cero indican fórmulas electorales poco proporcionales. Michael Gallagher, *Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems*, Electoral Studies, vol. 10, núm.1, pp. 33-51, 1991.

Cuadro 3.3 Proporcionalidad de 59 fórmulas electorales (2000-2002)

Núm.	Estado	Desproporcionalidad (Índice G de Gallagher) (%)*	Núm.	Estado	Desproporcionalidad (Índice G de Gallagher) (%)
1	Yucatán 1	2.06	31	Sonora 1	13.67
2	Veracruz 1	3.47	32	México 3	14.32
3	Querétaro 1	5.99	33	Hidalgo 1	14.55
4	Guerrero 1	7.17	34	S. Luis Potosí 2	14.58
5	Morelos 1	7.49	35	Nayarit 1	14.68
6	Guanajuato 1	7.90	36	Nuevo León 1	14.83
7	Querétaro 2	8.27	37	Coahuila 3	15.71
8	Baja California Sur 1	8.45	38	Michoacán 1	15.71
9	Baja California 1	8.51	39	México 4	16.53
10	Nuevo León 3	8.88	40	Chihuahua 1	17.26
11	Guanajuato 2	8.89	41	Baja California 2	17.28
12	Morelos 2	8.90	42	Zacatecas 1	17.38
13	Sonora 2	8.93	43	Colima 1	17.62
14	Colima 2	9.01	44	Campeche 1	17.92
15	Veracruz 2	9.27	45	Michoacán 2	18.89
16	México 2	9.58	46	Nuevo León 2	19.13
17	Morelos 3	9.58	47	Oaxaca 1	19.47
18	Durango 2	10.72	48	Jalisco 3	19.58
19	Tlaxcala 1	10.83	49	Veracruz 4	20.09
20	Veracruz 3	10.88	50	Chiapas 1	20.30
21	S. Luis Potosí 1	11.47	51	Durango 1	20.69
22	México 1	11.88	52	Puebla 2	20.94
23	Jalisco 2	12.35	53	Aguascalientes 1	21.37
24	Jalisco 1	12.71	54	Quintana Roo 1	21.61
25	Sinaloa 1	12.74	55	Tamaulipas 2	22.45
26	Chihuahua 2	12.75	56	Nuevo León 4	23.88
27	Guerrero 2	13.05	57	Puebla 1	24.32
28	Tamaulipas 1	13.32	58	Tabasco 1	25.02
29	Coahuila 1	13.42	59	Puebla 3	34.65
30	Coahuila 2	13.46			

* $G = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - s)^2}$

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de los institutos estatales electorales y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

El cuadro 3.3 permite observar en qué medida las 59 fórmulas electorales aquí analizadas logran acercarse al principio de representación proporcional de las fuerzas políticas. Para la elaboración de dicho cuadro se utilizaron datos de elecciones municipales celebradas en los 31 estados de la república entre los años 2000 y 2002, es decir, se analizaron

los datos de un ciclo electoral completo, y se calcularon los valores de “G” para cada fórmula electoral usando los resultados electorales y la cantidad de regidores asignados en cada uno de los 152 municipios analizados. Las fórmulas en negritas corresponden a los estados en los que la mayoría de regidurías se asignan por el método de representación proporcional. En principio, uno podría pensar que las fórmulas con mayor número de ediles asignados por dicho método deberían ser más proporcionales. Sin embargo, la proporcionalidad de una fórmula electoral es función de por lo menos tres factores: el número de escaños a repartir, la proporción de éstos que se asignan por representación proporcional y el sistema de partidos.

El primer y tercer factores explican por qué la fórmula “Veracruz 4”, a pesar de que reparte 71.43% de sus escaños de manera proporcional, ocupa el lugar 49 de acuerdo con su proporcionalidad. En ciudades veracruzanas como Orizaba o Temapache, donde operan sistemas cercanos al tripartidismo, combinados con muy pocos regidores por asignar (sólo cinco), es muy difícil que no existan desviaciones importantes de la proporcionalidad. Por otro lado, el tercer factor explica que la fórmula “Yucatán 1”, utilizada para el municipio de Mérida, ocupe el primer lugar de la lista cuando en realidad su fórmula es mayoritaria. En efecto, el sistema de partidos existente actualmente en la ciudad de Mérida es muy cercano al bipartidismo, por lo que al asignar un poco más de la mitad de los escaños al ganador, y un poco menos de la mitad al perdedor, los efectos desproporcionales son mínimos. Muy diferente sería el escenario si en la ciudad de Mérida funcionara un sistema tripartidista: con él, la desproporcionalidad aumentaría notablemente.

A pesar de todo, existe una clara correlación entre el número de ediles que son asignados por el método de RP y la proporcionalidad de la fórmula. Es por ello que nueve de los 12 sistemas electorales que asignan la mayoría de sus ediles por medio de la representación proporcional se encuentran dentro de los primeros 20 lugares, de acuerdo con su proporcionalidad.⁹ Identificados los factores que afectan la proporcionalidad de las fórmulas electorales en el nivel local, es posible puntualizar algunos postulados generales:

- 1) Los mayores niveles de proporcionalidad los alcanzan por dos tipos de fórmula:
 - a. Sistemas electorales proporcionales con un número relativamente alto de escaños para repartir (sin importar el sistema de partidos).
 - b. Sistemas electorales mayoritarios con un sistema bipartidista (sin importar el número de escaños para repartir).
- 2) Los menores niveles de proporcionalidad corresponden a otros dos tipos de fórmula:
 - a. Sistemas electorales mayoritarios con sistemas de partidos relativamente fragmentados, cercanos al tripartidismo (sin importar el número de escaños).
 - b. Sistemas electorales mayoritarios y proporcionales cuyo número de regidores es muy pequeño.

⁹ De manera más precisa, para las 47 fórmulas mayoritarias identificadas, el coeficiente de correlación entre cantidad de regidores de RP y desproporcionalidad es -0.6, mientras que para las 12 fórmulas que pueden denominarse proporcionales dicho coeficiente es -0.8.

Ahora bien, la cuestión que se plantea en este punto es: ¿cuál es el significado de los valores de desproporcionalidad de las 59 fórmulas electorales aquí analizadas?, ¿es pequeña o muy grande la desviación que presentan algunas de ellas? Para dar respuesta a esta pregunta es necesario un punto de comparación que permita contrastar estos datos. Puesto que no es fácil obtener este tipo de información para gobiernos locales de otros países, y la diferencia de sus sistemas electorales sacaría de contexto la comparación, he preferido contrastar esos valores con los de las legislaturas estatales de nuestro país.

Cuadro 3.4 Proporcionalidad de congresos de los 31 estados de la República mexicana y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Estado	Desproporcionalidad "G" de Gallagher (%)	Estado	Desproporcionalidad "G" de Gallagher (%)
Aguascalientes (98)	7.67	Morelos (00)	12.41
Baja California (98)	4.47	Nayarit (99)	3.75
Baja California Sur (99)	11.00	Nuevo León (00)	5.09
Campeche (00)	8.79	Oaxaca (98)	8.67
Coahuila (99)	9.44	Puebla (98)	12.26
Colima (00)	8.94	Querétaro (00)	4.49
Chiapas (98)	5.82	Quintana Roo (99)	12.50
Chihuahua (98)	6.69	San Luis Potosí (00)	8.10
Distrito Federal (00)	3.64	Sinaloa (98)	10.82
Durango (98)	11.35	Sonora (00)	7.89
Guanajuato (00)	6.68	Tabasco (00)	7.50
Guerrero (99)	12.43	Tamaulipas (98)	8.11
Hidalgo (99)	14.13	Tlaxcala (98)	7.45
Jalisco (00)	4.28	Veracruz (98)	11.52
México (00)	2.12	Yucatán (98)	5.13
Michoacán (98)	13.26	Zacatecas (98)	3.04

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de *México Electoral*, México, Banamex, 2000 (disco compacto) y de Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

Podría argumentarse que la comparación no es posible, puesto que se trata de cuerpos colegiados de diferente tamaño, sin embargo, cabe mencionar que la cantidad de miembros de los congresos estatales oscila en un rango relativamente cercano al de los ayuntamientos aquí estudiados: desde una reducida legislatura de siete miembros en Baja California, hasta un nutrido grupo de 75 legisladores en el Estado de México.

Sorprende ver la abismal diferencia existente entre los niveles de proporcionalidad de las fórmulas estatales con respecto a las municipales (cuadro 3.4). Mientras estas últimas tienen su valor menos proporcional en 34.65% de la fórmula "Puebla 3", el más desproporcionado de los congresos estatales es el de Hidalgo, con un valor de 14.13%, menos de la mitad. Dos terceras partes de las legislaturas tienen valores "G" menores de 10%, proporción que se invierte en el caso de los municipios en los que solamente 30.5% de las fórmulas tienen valores por debajo de dicho umbral. Lo que es más, 28 de las 59 fórmulas (cerca de la mitad), tienen valores mayores que el de la legislatura de Hidalgo, el menos proporcional de los 31 congresos estatales.

Ante la clara evidencia de que los sistemas electorales municipales presentan en la mayoría de los casos niveles muy bajos de proporcionalidad, es necesario preguntarse sobre

el saldo que han dejado las reformas electorales en el nivel municipal de gobierno. En sentido estricto, lo que buscaba la introducción de la representación proporcional era, por un lado, permitir una representación más equitativa de las fuerzas políticas en competencia y, por otro, dejar de provocar que independientemente de lo competido de la elección, un solo ganador pudiera quedarse con todo. Para ser más precisos, se buscaba una fórmula capaz de representar de mejor manera la pluralidad política del país, que reflejara de forma más eficiente la creciente competitividad de las elecciones. En el Congreso federal esto se ha logrado de manera importante,¹⁰ y como lo demuestran las cifras presentadas en este apartado, dicho objetivo también se ha alcanzado hasta cierto punto en los congresos estatales: en elecciones cada vez más competidas, hemos tenido una repartición cada vez más equitativa de los escaños. Pero lo que se observa en el terreno municipal es lo contrario, cuanto más ha avanzado la competitividad de la justa electoral, más inequitativa se ha vuelto la distribución de las regidurías.

Sistemas de partidos locales

Es bien sabido en la literatura de la ciencia política que los sistemas de partidos se encuentran estrechamente relacionados con el sistema electoral. Es por ello que se ha elegido este orden en el análisis de las instituciones políticas locales, de manera que se puedan analizar en detalle los vínculos estructurales de las variables que componen en su conjunto el sistema político local. La naturaleza de la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos es un tema no resuelto totalmente entre especialistas.

Lo primero que debe decirse al respecto es que la relación no es directa, las principales características de un sistema de partidos son producto de decisiones estratégicas de individuos y grupos políticos que se organizan con el fin de alcanzar eventualmente cargos de elección popular. Por su parte, el sistema electoral forma parte de los incentivos que dichos actores deben considerar para tomar tales decisiones, sin embargo, es solamente uno de diversos factores que afectan la forma en que se estructura el sistema de partidos. Precisamente esta multiplicidad de elementos que podrían constituirse en variables explicativas del número de partidos que se forman es lo que da origen al debate no resuelto sobre esta variable institucional.

Puede decirse que la discusión se divide principalmente en torno a dos enfoques, cada uno con diversas variantes, para explicar los determinantes del número de partidos. El primero, que puede denominarse *institucional*, se basa en la importancia del sistema electoral como proveedor fundamental de incentivos para la concentración o dispersión de las opciones partidistas.¹¹ El segundo que puede denominarse *sociológico*, tiene su sustento en la influencia que ejercen los clivajes sociales¹² en la forma en que se organizan los partidos políticos.

La lógica del primero es la siguiente: en sistemas electorales mayoritarios, los votantes evitarán desperdiciar su voto en terceros candidatos sin esperanzas de ganar; las elites, por su parte, evitarán gastar su tiempo, dinero y esfuerzo en lanzar una candidatura que los votantes juzgarán inviable. La mayoría de los partidarios de este enfoque aceptan la importancia de las divisiones sociales, pero afirman que éstas no son suficientes para determinar el número de partidos. De acuerdo con este argumento, los clivajes sólo son políticamente relevantes si los grupos políticos que disputan el poder así lo consideran, es

¹⁰ El índice "G" de Gallagher para el Congreso federal durante la última elección es 5%, es decir, es muy proporcional.

¹¹ Uno de los primeros exponentes de este argumento fue Maurice Duverger, en su obra *Los partidos políticos* (Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994).

¹² La palabra *clivaje* (*cleavage* en inglés) se utiliza para denominar el conjunto de divisiones sociales, económicas, étnicas o religiosas que separan a distintos sectores de una sociedad. Para un análisis detallado de los clivajes, véase Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage structure, party systems, and voter alignments: An introduction", en Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments*, Nueva York, Free Press, 1967.

decir, si *activan* estas divisiones como un tema de discusión política. De esta manera, los partidos pueden combinar grupos socialmente definidos con propósitos políticos, dependiendo de los incentivos provistos por el sistema electoral.

Por su parte, los *sociológicos* defienden una noción implícita de equilibrio social, según la cual individuos que comparten características fuertemente distintivas como la religión o la pertenencia a un grupo étnico específico tienden a organizarse de manera *natural* en grupos políticos que defiendan sus intereses y sus visiones sobre la vida pública, independientemente de la naturaleza de la norma electoral. Argumentan que no existe incentivo coalicionista más fuerte que el que une a los individuos de grupos socialmente definidos, y ponen como ejemplo, entre otros, la longeva permanencia de los sistemas europeos de partidos.

Como puede observarse, ambos enfoques tienen argumentos de peso, sin embargo, dada la plausibilidad de ambos puntos de vista, la cuestión en la que debe centrarse el debate es la evidencia empírica que pueda aportarse en favor de cada uno de ellos. En un artículo publicado en 1997,¹³ Octavio A. Neto y Gary Cox contribuyen al debate con una posición conciliadora entre ambas posturas. De acuerdo con su argumento, “el número efectivo de partidos puede ser pensado como el producto final de una serie de decisiones tomadas por diversos agentes que sirven para reducir un número importante de diferencias sociales en un número reducido de clivajes definidos por partidos”.¹⁴ Este proceso se compondría de tres etapas: 1) la transformación de clivajes sociales preexistentes en preferencias partidistas; 2) la transformación de preferencias partidistas en votos; y 3) la traducción de votos en escaños.¹⁵ Definido de esta forma, los determinantes del número de partidos políticos serían tanto las divisiones presentes en una sociedad, como la norma electoral que traduce los votos de los ciudadanos en representación política. Con datos de 55 países que celebraron elecciones democráticas en los últimos 20 años, los autores demuestran que son dos las variables que determinan la cantidad de partidos: el sistema electoral y el número efectivo de grupos étnicos.

Ahora bien, los sistemas locales o, mejor dicho, municipales de partidos en México, como en cualquier otro país del mundo, se encuentran bajo la influencia de muchas otras variables, especialmente por su posición frente a otros niveles de gobierno. La agenda política local no puede aislarse del contenido del debate que tiene lugar en los niveles estatal y federal. Por ello, intervienen en la conformación del sistema de partidos local, entre otras variables, la cercanía o lejanía de las elecciones estatales y federales.

La cuestión que se pretende dirimir en este apartado es si existen variables locales que den explicación a los sistemas de partidos en el nivel municipal. Es decir, a pesar de que es claro que se encuentran influidos por los regímenes partidistas estatal y federal a un grado en que son los partidos políticos nacionales los principales actores de la vida política municipal, se pretende investigar si hay razones para pensar que existen causas locales que permitan entender por qué en ciertos municipios se perfilan sistemas bipartidistas, mientras que en otros prevalece el tripartidismo y, en algunos casos, incluso el multipartidismo.

La evolución de los sistemas municipales de partidos se encuentra vinculada a dos procesos: las sucesivas reformas electorales (analizadas en el apartado anterior) y el aumento de la competitividad de las elecciones. Para analizar los cambios en los sistemas de partidos locales, se utilizan en el presente apartado datos electorales de los 15 años que corren entre 1988 y 2002, incluidos los años que marcan los límites del periodo. Aunque en diferente fecha, cada tres años se celebran elecciones municipales en todos los estados del país,

¹³ Octavio Neto y Gary Cox, “Electoral Institutions, Cleavage Structures and the Number of Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, 1997, pp. 149-174.

¹⁴ Octavio Neto y Gary Cox, *op. cit.*, p. 161.

¹⁵ *Ibid.*, p. 163.

por lo que el periodo de análisis puede dividirse en cinco ciclos electorales cada uno, que contienen un proceso electoral para cada municipio.

De manera semejante a lo que se observa en la política nacional, el número efectivo de partidos¹⁶ presentes en las elecciones municipales ha venido aumentando de manera importante en los últimos años. Como puede apreciarse en el cuadro 3.5, el promedio se ha ido moviendo del bipartidismo (2.18 en el primer ciclo) a valores cercanos al tripartidismo (2.75 en el último ciclo). Cerca de 80% de los municipios analizados tenían un número efectivo de partidos menor de 2.5 en 1988-1990, mientras que para el ciclo 2000-2002 sólo 39.19% de los casos se encontraba en situación semejante. Aunque existen particularidades muy significativas para cada uno de los municipios analizados, es conveniente hacer notar una característica muy importante de este proceso de cambio: a diferencia de lo que podrían sugerir estos números, en la mayoría de los casos no se trata del tránsito de sistemas en los que principalmente dos partidos se disputaban el poder a otro en el que se sumó un tercero. En realidad, desde los primeros años del periodo analizado ya eran más de dos partidos los que competían de manera regular en la mayor parte de las elecciones, pero el desproporcionado peso de uno de ellos, el Revolucionario Institucional, hace que el cálculo de la cantidad efectiva de partidos dé como resultado un número cercano a dos. Conforme el peso de las otras fuerzas políticas se ha hecho sentir de manera más equitativa, el número efectivo de partidos va reflejando cada vez más un sistema cercano al de tres partidos.

Cuadro 3.5 Número efectivo de partidos en ayuntamientos de México (1988-2002)

	Número efectivo de partidos		
	Menos de 2.5 (%)	Más de 2.5 (%)	Promedio
1er Ciclo (1988-1990)	77.49	22.52	2.18582109
2do Ciclo (1991-1993)	84.87	15.13	2.14675305
3er Ciclo (1994-1996)	54.25	45.76	2.5891618
4to Ciclo (1997-1999)	46.22	53.79	2.60986527
5to Ciclo (2000-2002)	39.19	60.81	2.75056613

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de los institutos estatales electorales; de Alain de Remes, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, Centro de investigación y Docencia Económicas, 2000 (disco compacto); y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

¹⁶ El número efectivo de partidos es un indicador cuantitativo desarrollado por Markku Laakso y Rein Taagepera, que busca ponderar el peso electoral o parlamentario real de cada partido (Markku Laakso y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 1979, 12: 3-27).

Hasta ahora no se ha dicho nada nuevo, pues el proceso aquí descrito comparte las mismas características que la evolución del sistema de partidos que opera en el país. El resultado no debe sorprender a nadie, la diversidad de municipios analizados representa efectivamente un mosaico que refleja las circunstancias políticas que dan origen al sistema de formato tripartito de los partidos en México. Es necesario, por tanto, desagregar la información para enriquecer el análisis, y con ello acercarse más a las posibles explicaciones de los sistemas de partidos locales. Sin embargo, al hacerlo es necesario mantener un mí-

nimo nivel de agregación que haga manejables y comprensibles los datos sin necesidad de analizar de manera individual cada uno de los 152 municipios. En última instancia, ése es el objetivo: encontrar explicaciones comunes para un fenómeno complejo que tiene lugar en esta diversidad de municipalidades.

Este tránsito del bipartidismo al tripartidismo tiene sus matices importantes de un estado a otro de nuestro país, y aunque la tendencia marca claramente un avance hacia la fragmentación, existen casos en los que parece haberse consolidado más bien un sistema bipartidista, aun con el aumento de la competitividad. Lo que muestra el cuadro 3.6 es la información de los 152 municipios seleccionados, pero agrupados en el nivel estatal. Obsérvese que el cambio más profundo se da entre el segundo y el tercer ciclos, periodo en el que los sistemas de menos de dos partidos desaparecieron, a pesar de haber representado la tercera parte de los casos en el trienio 1991-1993.

Cuadro 3.6 Número efectivo de partidos (NEP) en ayuntamientos de 31 estados de la República mexicana

	NEP menor a 2	NEP entre 2 y 2.5	NEP entre 2.5 y 3	Más de 3	Total
1er Ciclo (1988-1990)	11	19	1	0	31
2do Ciclo (1991-1993)	11	18	2	0	31
3er Ciclo (1994-1996)	1	16	11	3	31
4to Ciclo (1997-1999)	0	14	13	3	30*
5to Ciclo (2000-2002)	0	9	12	8	29**

* El Estado de México no celebró elecciones municipales en este ciclo debido a cambios en su legislación.

** No hay datos para los municipios de Baja California Sur y Oaxaca.

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de los institutos estatales Electorales; de Alain de Remes, *Base de datos electorales a nivel municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000 (disco compacto); y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

El aumento de la fragmentación queda claro: en los municipios de ocho estados, el número efectivo de partidos es mayor de 3 para el último periodo, y en conjunto con aquellos que se encuentran entre 2.5 y 3, es decir, muy cercanos al tripartidismo, representan dos terceras partes del total de los estados. Sin embargo, el hecho de que en nueve estados el número permanezca por debajo de 2.5, es decir, se acerquen más al bipartidismo, indica que la dispersión de las opciones políticas no es un fenómeno generalizable a todos los municipios.

En claro contraste con lo que suele afirmarse en el sentido de que cada vez más los sistemas de partidos locales reflejan el tripartidismo que se ha asentado en el nivel nacional, los municipios de estos nueve estados muestran que existen particularidades no explicables por la simple influencia de los tres partidos nacionales.¹⁷ Como puede observarse en

¹⁷ El propio Rafael Aranda, a pesar de lo exhaustivo de su estudio, da por buena la hipótesis de que los sistemas nacional y municipales de partidos parecen compartir un formato tripartidista.

el cuadro 3.7, los nueve estados cuyos sistemas municipales de partidos tienden a acercarse más al bipartidismo son Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Querétaro, Sonora, Tamaulipas y Yucatán. Los estados de Baja California y Oaxaca tenían también en 1998 un número efectivo de partidos cercano a 2, el cual, de confirmarse con la información de sus últimos comicios, nos indicaría que son en total 11 las entidades federativas en las que el bipartidismo domina en las elecciones de sus municipios urbanos.

Existen además otros casos que también se alejan de esta supuesta *nacionalización* de los procesos locales, pero por el extremo opuesto. Es decir, no comparten el formato tripartidista nacional, pero más bien porque el número de partidos en disputa es múltiple, con valores en algunos casos incluso cercanos a cuatro partidos. Los municipios de Chiapas y Quintana Roo se encuentran en este último caso, mientras que los de Tlaxcala y Zacatecas se acercan más a un sistema de tres partidos y medio.¹⁸ Por lo tanto, de manera conjunta, son 15 los estados en los que los sistemas municipales no obedecen del todo a esta tripartidización de la política que según algunos se ha extendido a todo el país.

Cuadro 3.7 Número efectivo de partidos (NEP) promedio en ayuntamientos de 31 estados de la República mexicana (2000-2002)

Estado	NEP promedio	Estado	NEP promedio
Aguascalientes	2.70711	Nayarit	2.607438
Baja California	2.849558	Nuevo León	2.250054
Baja California Sur*	2.107918	Oaxaca*	2.227221
Campeche	2.761271	Puebla	2.703362
Coahuila	2.834729	Querétaro	2.256834
Colima	3.049358	Quintana Roo	3.704089
Chiapas	3.608667	San Luis Potosí	3.037106
Chihuahua	2.234431	Sinaloa	2.714701
Durango	2.49637	Sonora	2.400617
Guanajuato	2.438936	Tabasco	2.631697
Guerrero	2.417921	Tamaulipas	2.425861
Hidalgo	3.239807	Tlaxcala	3.394781
Jalisco	2.694069	Veracruz	3.003594
Estado de México	2.951484	Yucatán	2.119619
Michoacán	2.683818	Zacatecas	3.486081
Morelos	2.819128		

¹⁸ Hablar de tres partidos y medio no es ningún sinsentido, un valor fraccionario como éste permite ubicar en su justa dimensión el peso de partidos que no alcanzan altos porcentajes de votación. Se dice que el sistema de partidos de nuestro país en su conjunto es de “dos partidos y medio”, aunque recientemente sus valores se han acercado más a tres.

*1998

FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de los institutos estatales electorales; de Alain de Remes, “Base de datos electorales a nivel municipal”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000 (disco compacto); y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

Eso nos lleva al origen de la discusión planteada en el presente capítulo: ¿son los sistemas municipales de partidos un mero reflejo del acontecer político nacional y estatal? Los datos hasta ahora presentados nos permiten afirmar que, a pesar de la innegable influencia de las elecciones federales y estatales, el número de partidos en el nivel municipal no se encuentra determinado por estos factores. Por lo tanto, la siguiente cuestión es buscar las variables que expliquen la formación de sistemas de dos, tres o más partidos en el nivel municipal. Las primeras variables a las que debemos recurrir para ello son las que se citaron al principio de esta sección, es decir, los sistemas electorales y las divisiones o *clivajes* sociales. Cabe recordar lo dicho al respecto: sistemas electorales mayoritarios tienden a concentrar las opciones partidarias, mientras que un sistema proporcional favorece su dispersión. Por otro lado, el número de clivajes medido con respecto al número efectivo de grupos étnicos, religiosos, etc., tiende a aumentar el número de partidos.

Tomando en cuenta estos dos factores, sorprende ver el número efectivo de partidos que presenta una gran cantidad de municipios urbanos en nuestro país. Como se demostró en la primera sección de este capítulo, con muy escasas excepciones, los sistemas electorales en los municipios en México son ultramayoritarios, es decir, tienden a sobrerrepresentar la fuerza política del partido ganador de la elección al asegurarle, por el único hecho de haber triunfado y sin importar el porcentaje de votos obtenido, una mayoría abrumadora dentro del cabildo. Difícilmente puede pensarse en un mayor incentivo para la concentración de opciones que el enorme botín político que recibe el ganador en comparación con la marginal participación a la que tienen derecho los perdedores dentro del proceso de toma de decisiones en el nivel municipal de gobierno. Quizás sea más desconcertante pensar en el número de clivajes o divisiones sociales como factor dispersor de las opciones políticas, pues como se señaló en la Introducción, los municipios seleccionados se caracterizan por tener muy bajos porcentajes de población indígena y escasa fuerza de trabajo dedicada a actividades primarias. De la información socioeconómica y demográfica que se tiene sobre estos municipios, es difícil pensar en algún otro factor de división que permita explicar el alto grado de fragmentación que presentan los sistemas de partidos en algunos municipios.

Es difícil explicar esta “falla” del incentivo institucional que suponen las normas electorales, que deberían mover a los actores políticos a tomar decisiones que favorezcan la concentración del sistema de partidos. Sin embargo, antes de desechar del todo el sistema electoral como una explicación, debe tomarse en cuenta el contexto en el que opera. Es raro observar dentro de un mismo país que sistemas electorales propios de diferentes niveles de gobierno provean incentivos contradictorios a los grupos e individuos que compiten por el poder. Sin embargo, precisamente eso es lo que ocurre en México: por un lado, como se hizo notar al analizar las fórmulas de asignación de regidurías y sindicaturas en los municipios de nuestro país, en contraste con lo que ocurre con las normas electorales estatales y federales, sus contrapartes municipales tienen un bajísimo grado de proporcionalidad. Una mayor proporcionalidad de los sistemas electorales que coexisten en los otros dos niveles podría provocar la inoperancia de los incentivos coalicionales provistos por los sistemas mayoritarios de los ayuntamientos en México.

En este sentido, recientemente se ha estudiado el efecto que tiene el sistema electoral proporcional utilizado para las elecciones del Parlamento Europeo en los sistemas de partidos nacionales. Para el caso particular de Francia, Jean-Luc Parodi demuestra que, a pesar de tener un sistema electoral mayoritario para sus comicios locales, regionales y

nacionales, el efecto dispersor de la fórmula proporcional europea ha diluido los incentivos que favorecieron durante décadas la concentración de las opciones partidarias en el país gallo,¹⁹ multiplicando el número de partidos que se presentan a competir en elecciones internas.

Aunque no existe evidencia de que algo parecido ocurra con los diversos sistemas de partidos locales, no es aventurado suponer que cuando conviven fórmulas electorales de naturaleza distinta, tal como ocurre en los municipios mexicanos, los incentivos que prevalezcan sean los que favorecen la multiplicación de los partidos. La razón es sencilla: a pesar de que el sistema electoral local castiga con una fuerte subrepresentación a los perdedores de la contienda, éstos pueden basar su continuidad para futuros comicios en el éxito que tengan en elecciones de niveles superiores de gobierno en los que las fórmulas son más proporcionales.

Adicionalmente, debe considerarse el efecto que tiene el financiamiento público en la formación de los partidos políticos. Al pasar cierto umbral de votación, éstos se hacen acreedores a recursos del erario para financiar sus actividades, lo que en sí mismo constituye un fuerte incentivo para intentar obtener votos más allá de que se logre el triunfo o no. En palabras de Mauricio Merino, “no puede negarse que, por lo menos potencialmente, el asunto del dinero en las elecciones afecta no sólo las características de las campañas sino el proceso electoral en su conjunto”,²⁰ lo que sumado al hecho de que “las cantidades que se entregan a los partidos en el ámbito local varían considerablemente de una entidad a otra, pero en todos los casos se trata de sumas cuantiosas”,²¹ nos permite concluir que la utilización de recursos públicos en las campañas políticas tiene un efecto de distorsión en el número de partidos en competencia.

Estas dos variables (la coexistencia de sistemas electorales de naturaleza diversa y el financiamiento público) explicarían por qué los sistemas de partidos en los municipios estudiados en el presente trabajo de investigación no parecen seguir una tendencia hacia la concentración, sino, por el contrario, todo indica que avanzan hacia la fragmentación. Esto plantea una aparente contradicción con el argumento que sostiene la presente tesis: que los fenómenos políticos municipales encuentran explicación en variables que pueden identificarse como locales. Ahora bien, en realidad la contradicción no es tal si se considera que lo que se ha hecho hasta ahora es mostrar por qué las opciones partidarias no se concentran, pero no se ha hablado de las razones que explican su dispersión.

Puesto que, como antes se observó, las divisiones sociales son en principio escasas dentro de los municipios que se analizan, y si se ha desechado la influencia de los sistemas de partidos estatales y federal como fuente de dispersión, son pocas las variables que restan para explicar el número de partidos en el nivel municipal. Una alternativa que se ha considerado para el presente análisis es considerar una fuente de división presente en casi todos los rincones de nuestro país: la desigualdad. No existen datos desagregados en el nivel municipal que permitan calcular coeficientes de Gini,²² por lo que se requiere una medida alternativa de la desigualdad. Para hacerlo, se tomó como referencia el peso que tiene dentro de la fuerza laboral el grupo con un ingreso menor a un salario mínimo. Puesto que todos los municipios de la muestra son urbanos y en su mayoría tienen un índice de marginación muy bajo o bajo, un porcentaje alto de la Población Económicamente Activa (PEA) con un ingreso menor a un salario mínimo indicaría un mayor nivel de desigualdad. Ninguno de los municipios considerados para el presente estudio tiene más de 33% de su PEA en esta condición, y la mayoría se encuentra en niveles entre 5 y 20%,

¹⁹ Jean-Luc Parodi, “Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la cinquième république”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, núm. 3-4.

²⁰ Mauricio Merino, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura conómica, 2003, p. 128.

²¹ Mauricio Merino, *La transición...*, *op. cit.* p. 138.

²² El coeficiente de Gini es una medida estadística de la desigualdad en la distribución del ingreso que varía entre 0 y 1. Muestra mayor desigualdad cuanto más se aproxima a 1, y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa. El coeficiente de Gini se obtiene a partir de la curva de Lorenz, dividiendo el área comprendida entre esa curva y la recta de equidistribución para el área total bajo la recta mencionada.

por lo que se han ordenado los municipios en cinco grupos de acuerdo con su nivel de desigualdad: 1) menos de 5%; 2) entre 5 y 10%; 3) entre 10 y 15%; 4) entre 15 y 20%; y 5) más de 20%.

CUADRO 3.8 Número efectivo de partidos (nep) y desigualdad

% PEA con ingreso menor a un salario mínimo	NEP promedio (2000-2002)
Menos de 5%	2.4606927
Entre 5 y 10%	2.67747487
Entre 10 y 15%	2.8853367
Entre 15 y 20%	2.89909444
Más de 20%	3.32754619

FUENTE: Elaboración propia.

El cuadro 3.8 nos permite apreciar que, en efecto, esta variable parece influir en la conformación de los sistemas locales de partidos, pues, como puede verse, conforme avanza la desigualdad, también aumenta en promedio el número efectivo de partidos que participan en los comicios.

Ahora bien, es necesario aclarar que esta hipótesis se presenta para ilustrar el hecho de que, en última instancia, las variables locales pueden tener importancia en la explicación de los fenómenos políticos municipales, sobre todo si otras variables han mostrado ser incapaces de explicar lo observado. Sin embargo, si bien es cierto que existe un importante cuerpo de teoría que favorece las divisiones sociales como fuente de origen de un mayor número de partidos, debe decirse que la desigualdad no es uno de los clivajes que se han considerado como relevantes para dar explicación a la formación de los partidos. Por lo tanto, antes de dar por buena esta explicación, resulta indispensable la formulación de los posibles mecanismos que harían de la desigualdad económica una variable explicativa. En cualquier trabajo de investigación que se precie de serlo, la teoría debe preceder a los datos, y nunca debe privar el sentido contrario. Puesto que el trabajo de elaborar hipótesis nuevas sobre las causas que explican los sistemas de partidos es una tarea que rebasa por completo los objetivos de esta investigación, por ahora las conclusiones del análisis aquí presentado se limitan a las siguientes: 1) los sistemas de partidos municipales no se encuentran determinados por la proporcionalidad de su fórmula electoral; 2) tampoco son una variable dependiente de sus contrapartes estatal y federal; y 3) es posible que ciertas variables locales, tales como la desigualdad, permitan explicar la formación de partidos en el nivel local.

El presidente municipal frente al cabildo

La tercera variable que se ha considerado para el análisis de las instituciones locales es la figura *ejecutiva* del gobierno local, es decir, el presidente municipal y su relación con los miembros del cabildo. Antes de abordarla, es necesario hacer algunas precisiones con

respecto a la forma de gobierno municipal. Como es bien sabido, en estricto sentido el ayuntamiento es un cuerpo colegiado, cuyas decisiones deben basarse necesariamente en alguna mayoría de los miembros que lo componen. Este órgano de gobierno está integrado por tres tipos de ediles: los regidores, los síndicos y el presidente municipal. Aunque existen diversas definiciones y facultades para estas tres figuras de un estado a otro, pueden señalarse algunas características comunes que facilitan el análisis de este cuerpo edilicio.

En primera instancia, los regidores constituyen en conjunto el grupo más numeroso dentro del ayuntamiento; son responsables de integrar las comisiones municipales, cuya función se analiza un poco más adelante. Los síndicos son, en general, una figura reservada para la representación jurídica del municipio y a ellos compete revisar la legalidad de los actos municipales. Finalmente, el presidente municipal es, por lo menos formalmente, únicamente el *ejecutor* de las decisiones que deben tomarse en el seno del cabildo, y no su responsable directo.

Para la toma de decisiones, el ayuntamiento cuenta con un sistema de comisiones integradas por regidores, síndicos y el propio presidente municipal, cuya función es permitir la división del trabajo y la especialización de los miembros del ayuntamiento. Dentro de dichas comisiones se tiene una discusión previa de los asuntos que competen al municipio, llegando a acuerdos que deben después ser ratificados por el cabildo en pleno. Ahora bien, para el análisis de este cuerpo colegiado es indispensable estudiar la interacción entre sus diferentes figuras, particularmente aquella que se da entre el órgano responsable de la toma de decisiones y quien debe ejecutarlas, es decir, el presidente municipal (véase el cuadro 3.9).

Con la excepción de la formación de gabinete y el nombramiento del jefe de la policía, todas las demás facultades pueden tomar valores de cero cuando el presidente municipal no tiene dicha potestad, y uno cuando sí lo hace. En cuanto al nombramiento de los miembros del gabinete, las leyes orgánicas definen cuatro posibilidades: 1) el presidente no participa en absoluto (valor cero); 2) el cabildo designa a quienes conformarán el gabinete a propuesta del presidente (valor uno); 3) el cabildo participa en la designación de algunos miembros del gabinete, pero otros son nombrados directamente por el presidente (valor dos); y 4) el presidente municipal nombra a todos los integrantes del gabinete (valor tres). En el caso del jefe de la policía, existen tres diferentes combinaciones: 1) es nombrado por el cabildo (valor cero); 2) la propuesta del presidente debe ser ratificada por el cabildo (valor uno); y 3) el presidente lo nombra directamente (valor dos).

De acuerdo con esta forma de medir el equilibrio de poder entre la figura ejecutiva municipal y el cabildo, la suma del valor de las facultades del presidente puede oscilar entre cero, en el hipotético caso de que no tuviera ninguna de ellas, y 11, si las poseyera todas. Como puede verse, la fortaleza media de todos los alcaldes (5.45) es aproximadamente la mitad del máximo posible, lo que indica que, en general, los presidentes municipales tienen escasos recursos institucionales formales para hacer valer sus decisiones dentro del cabildo. El extremo fuerte de esta figura lo representan los estados de Hidalgo y Oaxaca, con un valor de nueve, mientras que en el caso contrario se encuentra el estado de Zacatecas, únicamente con tres.

Cuadro 3.9 Facultades del presidente municipal en 31 estados de la República mexicana

Estado	Formación de gabinete	Presupuesto	Veto	Voto de calidad	Plan de desarrollo	Jefe de la policía	Autoridades auxiliares	Licencias	Total
Aguascalientes	2	0	0	0	0	2	0	1	5
Baja California	3	0	0	1	0	2	0	0	6
Baja California Sur	1	0	0	1	0	2	0	0	4
Campeche	1	0	0	1	0	2	0	0	4
Coahuila	1	0	0	1	0	2	0	0	4
Colima	2	0	0	0	0	2	0	0	4
Chiapas	1	0	0	1	0	1	0	1	4
Chihuahua	3	1	0	1	0	2	0	1	8
Durango	2	0	0	1	0	2	0	0	5
Estado de México	1	0	0	1	0	2	0	0	4
Guanajuato	1	0	0	1	0	2	1	0	5
Guerrero	1	1	1	1	0	1	0	0	5
Hidalgo	3	1	1	0	1	2	0	1	9
Jalisco	2	0	0	1	0	2	0	0	5
Michoacán	2	0	0	1	0	2	0	0	5
Morelos	1	1	0	1	1	1	0	0	5
Nayarit	1	1	0	1	0	2	0	0	5
Nuevo León	2	1	0	1	1	2	0	0	7
Oaxaca	2	1	0	1	1	2	1	1	9
Puebla	2	1	0	1	0	1	0	0	5
Querétaro	1	0	0	1	0	2	1	0	5
Quintana Roo	2	1	0	0	1	1	1	1	7
S. Luis Potosí	2	0	0	1	0	2	1	1	7
Sinaloa	2	1	0	0	0	2	0	0	5
Sonora	1	1	0	0	0	1	0	1	4
Tabasco	2	1	0	1	1	2	0	0	7
Tamaulipas	1	0	0	1	0	1	0	1	4
Tlaxcala	2	0	0	1	1	2	0	1	7
Veracruz	2	0	0	1	0	2	1	0	6
Yucatán	1	1	0	1	0	2	1	0	6
Zacatecas	1	0	0	0	1	1	0	0	3
								Media	5.45

FUENTE: Elaboración propia, con base en leyes estatales electorales vigentes.

El papel que las leyes orgánicas municipales otorgan a esta figura contrasta con el evidente protagonismo que en la vida cotidiana tienen los alcaldes de los municipios en nuestro país. Rara vez se habla de las decisiones tomadas por el cabildo de tal o cual ayuntamiento y, por el contrario, es muy común escuchar sobre las medidas adoptadas por el alcalde de alguna ciudad. La razón que explica esta contradicción entre el lugar

jurídicamente asignado a los presidentes municipales y la posición que ocupan en realidad es el sistema electoral descrito en la primera sección del presente capítulo, lo cual será analizado en detalle al final del mismo.

Por otro lado, existe otra posibilidad que podría inclinar la relación presidente municipal-cabildo en favor de este último: el establecimiento de una mayoría calificada para la aprobación de ciertas decisiones. Puesto que, en principio, el partido ganador tiene en casi todos los casos el número suficiente de ediles para constituir una mayoría absoluta, elevar el requisito para que ciertas medidas sean aprobadas por una proporción mayor de miembros del cabildo es una forma de obligar al grupo mayoritario a negociar con sus opositores. De acuerdo con el mandato que impone el Artículo 115 Constitucional, es en las leyes orgánicas municipales donde deben establecerse el tipo de decisiones que requieren una mayoría calificada para ser aprobadas. En el cuadro 3.10 se sintetiza lo que la legislación estatal dicta en esta materia; como puede verse, se trata, en general, de decisiones que afectan el patrimonio municipal, o bien, de casos en los que se asumen compromisos que rebasan el horizonte temporal marcado por los tres años que dura el periodo de gestión de las autoridades municipales.

Cuadro 3.10. Decisiones que para ser aprobadas requieren mayoría calificada en ayuntamientos de 21 estados de la República mexicana

Estado	Decisiones que requieren mayoría calificada
Aguascalientes	Convenios para la prestación de servicios públicos (con otros municipios o con el estado), para la administración de contribuciones y para asumir funciones del Ejecutivo estatal. Empréstitos.
Baja California	Convenios con el Estado para asumir servicios o funciones. Otorgar concesiones.
Coahuila	Nombramiento del contralor. Remoción de miembros de comisiones y jueces municipales. Citar sesiones.
Colima	Nombrar sustituto del PM. Otorgar concesiones de servicios públicos.
Chiapas	Remoción de miembros de comisiones.
Durango	Revocación de acuerdos.
Estado de México	Nombramiento del coordinador municipal de Derechos Humanos. Remoción de autoridades auxiliares.
Guanajuato	Aprobación de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Aprobación del Presupuesto de Egresos. Nombramiento de jueces administrativos municipales. Remoción de miembros de comisiones y, cuando la propuesta provenga del ayuntamiento, la remoción de titulares de dependencias y de autoridades auxiliares. Otorgamiento de concesiones. Creación de entidades paramunicipales.
Guerrero	Nombramiento de delegados.
Hidalgo	Aprobación del Presupuesto de Egresos. Revertir veto del presidente municipal en materia reglamentaria. Suspensión de obras públicas. Aprobación de solicitudes de expropiación. Autorización de establecimientos donde se expendan bebidas alcohólicas. Municipalizar servicios públicos. Aprobar convocatoria para celebrar plebiscitos para otorgar concesiones.

Estado	Decisiones que requieren mayoría calificada
Jalisco	Aprobación de convenios para la prestación de servicios públicos por parte del Ejecutivo estatal. Creación de organismos públicos descentralizados. Otorgamiento de concesiones. Creación de fideicomisos públicos.
Morelos	Nombramiento del contralor municipal.
Nayarit	Aprobación de reglas del Servicio Civil. Convenios para la prestación de servicios públicos por parte del Ejecutivo estatal. Remoción de titulares de las dependencias cuando la propuesta provenga del ayuntamiento. Autorización de ausencias del presidente municipal mayores a 15 días.
Puebla	Aprobación del proyecto de Ley de Ingresos. Solicitud de modificaciones a su territorio y cambios permanentes de cabecera. Otorgamiento de concesiones para la explotación de bienes municipales.
Querétaro	Decisión sobre elecciones de autoridades auxiliares. Cambios temporales de residencia.
San Luis Potosí	Nombramiento de delegados municipales. Otorgamiento de concesiones. Solicitud de expropiación. Conceder licencia al presidente municipal. Modificación de comisiones.
Sonora	Creación o supresión de comisarías y delegaciones. Naturaleza y monto de convenios que puede suscribir el PM sin su autorización. Revocación de concesiones. Creación de organismos paramunicipales. Celebración de sesiones secretas. Remoción de miembros de comisiones.
Tamaulipas	Contratar préstamos y fideicomisos. Otorgar concesiones.
Tlaxcala	Nombramiento de jueces municipales.
Yucatán	Cambio de nombre de los municipios.
Zacatecas	Otorgamiento de concesiones.

FUENTE: Leyes Orgánicas Municipales.

En seis estados²³ la aprobación de concesiones debe estar avalada por una mayoría de este tipo, mientras que en tres de ellos²⁴ es necesaria para la remoción de los integrantes de las diferentes comisiones. Mención aparte merece el caso del estado de Guanajuato, en el que una cantidad importante de decisiones que podrían llamarse “cotidianas” requieren una mayoría calificada para ser aprobadas. En otras palabras, para el funcionamiento normal de los ayuntamientos en ese estado es necesario alcanzar acuerdos que en la mayoría de los casos deben incluir a los miembros de dos o más partidos políticos representados dentro del cabildo. En el abanico de temas que se encuentran en esta circunstancia destacan cuestiones como la aprobación del presupuesto de egresos o los reglamentos expedidos por el municipio. Es importante subrayar que, en Guanajuato, esta característica se suma al hecho de ser uno de los pocos estados en los que los sistemas electorales municipales son predominantemente proporcionales.

Es así como, debido a la configuración de los sistemas electorales municipales y a la estructura de toma de decisiones dentro del cabildo, el sistema político local se encuentra subordinado a un actor: el presidente municipal. Aunque formalmente es una figura relativamente débil, la naturaleza mayoritaria del resto de los arreglos institucionales lo colocan en una posición de privilegio en la que es capaz de ejercer su función prácticamente sin contrapeso alguno, al menos dentro del gobierno municipal.²⁵ El control que

²³ Baja California, Colima, Guanajuato, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí.

²⁴ Coahuila, San Luis Potosí y Sonora.

²⁵ Las legislaturas estatales son un contrapeso real al ejercicio de gobierno municipal, pero únicamente en lo que se refiere a las finanzas públicas y el manejo de deuda.

tiene del cabildo el partido en el gobierno permite que la figura ejecutiva local goce de una discrecionalidad no vista en otros niveles de gobierno, e incompatible con el sentido de las reformas políticas que han sido promovidas en la Federación y los estados. Por otro lado, la escasez de asuntos que deben ser resueltos por una mayoría calificada, es decir, con el concurso de por lo menos dos de las fuerzas políticas representadas en el cabildo, confirma el dominio que ejerce un solo actor en la política local.

Distribución territorial del poder: la elección de autoridades auxiliares

Finalmente, la última variable para el análisis de las instituciones locales es la distribución territorial del poder. Como se señaló desde la introducción, los municipios rara vez se circunscriben al perímetro marcado por una zona urbana, por lo que, generalmente, dentro de su geografía convive una importante cantidad de localidades de diversas características demográficas y socioeconómicas. La población asentada en dichas localidades forma parte íntegra del municipio, por lo que la forma en que se resuelve la representación de sus intereses es un asunto de suma importancia. Aunque en principio las autoridades electas para integrar el ayuntamiento representan a la totalidad de sus habitantes, es claro que se requieren otras figuras institucionales que canalicen las demandas particulares de cada núcleo de población. Para atender esta necesidad, las leyes estatales definen lo que se conoce como “autoridades auxiliares”, las que, sin embargo, guardan diferencias importantes de un estado a otro. Aunque existe una gran diversidad en lo que se refiere a los nombres dados a estas autoridades, las variaciones más importantes se refieren a la forma en que son designadas y al número de habitantes que deben representar.

Cuadro 3.11 Formas de elección de autoridades auxiliares

Estado	1er. nivel	Forma de designación	2do. nivel	Forma de designación	3er. nivel	Forma de designación
Agascalientes	Delegaciones	Nombradas	Subdels.	Nombradas	Comisarías	Nombradas
Baja California	Decisión del ayuntamiento					
Baja California Sur	Delegaciones	Plebiscito	Subdels.	Plebiscito		
Campeche	Juntas	Electas	Comisarías	Electas		
Coahuila	Delegaciones	Nombradas	Subdels.	Nombradas		
Colima	Delegaciones	Nombradas	Juntas	Nombradas	Comisarías	Nombradas
Chiapas	Agencias	Nombradas	Subagencias	Nombradas		
Chihuahua	Juntas	Electas	Comisarías	Electas		
Durango	Juntas	Electas	JC y JM	Electas		
Estado de México	Delegaciones	Electas	Subdels.	Electas	J5 y JM	Nombradas
Guanajuato	Delegaciones	Nombradas	Subdels.	Nombradas		
Guerrero	Delegaciones	Nombradas	Comisarías	Electas		
Hidalgo	Delegaciones	Electas	Subdels.	Electas		
Jalisco	Delegaciones	Nombradas				
Michoacán	JT	Plebiscito				

Estado	1er. nivel	Forma de designación	2do. nivel	Forma de designación	3er. nivel	Forma de designación
Morelos	Delegaciones	Nombradas	Intendencias	Electas	Ayudantías	Electas
Nayarit	Delegaciones	Electas	Jueces	Electas		
Nuevo León	No específica					
Oaxaca	Agencias	Nombradas	Subagencias	Nombradas		
Puebla	Juntas	Electas	IS	Nombradas		
Querétaro	Delegaciones	Nombradas	Subdels.	Nombradas		
Quintana Roo	Alcaldías	Electas	Delegaciones	Electas	Subdels.	Electas
S. Luis Potosí	Delegaciones	Nombradas				
Sinaloa	Sindicaturas	Asamblea o plebiscito	Comisarías	Asamblea o plebiscito		
Sonora	Comisarías	Nombradas	Delegaciones	Nombradas		
Tabasco	Delegaciones	Nombradas	Subdels.	Nombradas	JS	Nombradas
Tamaulipas	Delegaciones	Nombradas	Subdels.	Nombradas	JS y JM	Nombradas
Tlaxcala	P de c	Electas	Delegaciones	Electas	RV	Electas
Veracruz	Agencias	Auscultación, consulta ó voto secreto	Subagencias	Electas	JM	Nombradas
Yucatán	Delegaciones	Nombradas	Comisarías	Nombradas	Subcomisaría	Nombradas
Zacatecas	cc	Electas	Delegaciones	Electas		

FUENTE: Leyes electorales estatales

El único estado que permite que sea el propio ayuntamiento quien decida el tipo, número y forma de designación de estos representantes locales es Baja California. Con la excepción de este último, el resto de los estados determina uno o más niveles para la existencia de autoridades locales correspondientes a diferentes rangos de población. Diez estados establecen hasta tres niveles, dieciséis se limitan a dos, y solamente en tres entidades existe un solo nivel de representación adicional al del ayuntamiento²⁶ (véase el cuadro 3.11).

En lo que se refiere a la forma de designación, el análisis debe desagregarse de acuerdo con el nivel de autoridad del que se trate. En 15 estados es el ayuntamiento en sesión de cabildo el que debe nombrar a las autoridades auxiliares correspondientes al primer nivel, sin que se establezca mecanismo alguno para la participación de los habitantes de las localidades en el proceso. En el resto de los estados es la población local la que elige a sus autoridades, a través de mecanismos diversos como el plebiscito, la asamblea o la elección directa. En 12 de los 26 estados que establecen un segundo nivel, el ayuntamiento es responsable de la designación, mientras que en la misma circunstancia se encuentran siete de los 10 estados en los que se elige un tercer nivel de autoridades. Merece mencionarse el caso de los estados de Guerrero y Morelos, que permiten la elección de autoridades del segundo y del tercer nivel, a pesar de no hacerlo en el primero.

El hecho de que en 15 de los 29 estados que establecen de manera precisa cuáles deben ser las autoridades auxiliares, su designación se haga de manera centralizada, podría dar origen a eventuales conflictos en un contexto de alta competencia electoral y frag-

²⁶ En Baja California lo determina el ayuntamiento, y en Nuevo León la legislación no hace especificación alguna sobre el tema.

mentación de las opciones partidarias. Podría darse el caso de que la distribución de los votantes de cada partido se encontrara geográficamente localizada, por lo que las preferencias políticas de los habitantes de una localidad no coincidieran en absoluto con las de quienes hubieran resultado ganadores de la elección y, por lo tanto, fueran responsables de nombrar a las autoridades de dicha localidad.

Se ha argumentado que dichas autoridades son más bien administrativas, por lo que el hecho de no ser electas no debería considerarse un problema. Sin embargo, admitir la naturaleza apolítica de estos cargos significa dejar en una especie de limbo la representación de los intereses de los ciudadanos que habitan en las localidades bajo su responsabilidad, los que no tendrían medio alguno de participar en la solución de los problemas de origen estrictamente local.

3.2 CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LAS INSTITUCIONES MUNICIPALES

En el presente capítulo se han analizado cuatro variables institucionales indispensables para comprender el funcionamiento de la política local: los sistemas electorales, los sistemas de partidos, la relación del presidente municipal con el cabildo y las autoridades auxiliares. Se ha venido afirmando a lo largo de la investigación que no es posible entender el funcionamiento de las instituciones políticas sin analizar su interacción. En este apartado se pretende hacer un análisis conjunto del sistema político local, agregando las instituciones políticas que hasta ahora se han analizado de manera separada y señalando sus consecuencias.

Al observar los datos que aporta el análisis de los sistemas electorales y sus consecuencias en la formación de gobierno, con la excepción del número efectivo de partidos, es claro que esta variable explica prácticamente todo el funcionamiento del sistema político local. En efecto, a pesar de la existencia de una creciente competitividad electoral y un aumento notable de la fragmentación de las opciones partidarias, lo que se reproduce en el nivel local de gobierno es la anulación de todos los mecanismos que podrían suponer la dispersión del poder dentro del municipio. La presencia casi generalizada de fórmulas electorales mayoritarias en el nivel municipal de gobierno permite la creación artificial de mayorías dentro del cabildo, con lo que el partido ganador es capaz de tomar decisiones con el solo consenso de sus miembros. Tales decisiones suelen coincidir con el programa político impulsado por el presidente municipal, lo que refuerza su presencia como figura central en el ayuntamiento. Por lo tanto, más allá de las facultades formalmente concedidas a la figura *ejecutiva* del municipio, que por lo general son escasas, lo que se impone en la práctica es el liderazgo que ejerce sobre los miembros de su partido, quienes integran la mayoría dentro del cabildo municipal.

Esta realidad resulta inquietante en un contexto marcado por el aumento de la cantidad de partidos que disputan de manera competitiva el acceso al poder. La representatividad de los gobiernos que resultan electos en los comicios municipales es un asunto que no debe dejarse desatendido. El cuadro 3.12 permite apreciar el aumento de casos en los que el ganador de la elección obtiene menos de 50% de los votos. Como puede verse, al inicio del periodo analizado este fenómeno se presentaba en menos de 15% de las elecciones. Sin embargo, en el quinto ciclo, en casi 60% de los casos el partido político que resultó vencedor en los comicios no obtuvo la mayoría de los votos. Más aún, en un poco

más de la quinta parte de los procesos electorales municipales celebrados en el último ciclo electoral analizado, quien obtuvo el triunfo no recibió ni siquiera 40% de la votación.

Cuadro 3.12 Elecciones municipales en las que el ganador obtuvo menos de 50% de los votos

Porcentaje de votos del ganador	1er. ciclo (%)	2do. ciclo (%)	3er. ciclo (%)	4to. ciclo (%)	5to. ciclo (%)
Entre 40 y 50%	13.91	11.84	32.24	42.42	37.41
Menos de 40%	0.66	1.97	13.82	13.64	20.41
Total menos de 50%	14.57	13.81	46.06	56.06	57.82

Fuente: Elaboración propia.

Nada de esto sería relevante si no fuera por el hecho antes señalado de que en prácticamente todos los municipios, el ganar la elección significa obtener una representación que oscila entre 55 y 78% del total, lo que a su vez se traduce en la posibilidad de tomar prácticamente todas las decisiones relevantes dentro del ayuntamiento. ¿A qué intereses responderán estos gobiernos? No es posible saberlo, pero está claro que no tienen ningún incentivo para responder a la voz de quienes no votaron por ellos y que constituyen cada vez más una mayoría.

Eventuales reformas a los sistemas electorales locales podrían activar los mecanismos que limitan el poder del alcalde y el grupo que lo llevó al poder, y potenciar de esta manera las posibilidades de hacer del ayuntamiento un verdadero órgano colegiado en el que se tomen en cuenta las posiciones de grupos políticos diversos. Como vimos anteriormente, esto ya ocurre en un número limitado de entidades en las que es posible la existencia en el cabildo de una mayoría de signo político distinto al del presidente municipal. Se trata de los estados de Durango, Tlaxcala, Guanajuato, Morelos y, muy recientemente, Veracruz. A pesar de que en San Luis Potosí este fenómeno es técnicamente posible por su fórmula electoral, hasta ahora no ha habido un solo caso en el que se presente esta situación. Para una referencia más sencilla, se ha designado a estos casos como Gobiernos No Mayoritarios,²⁷ expresando con ello la excepción que constituyen dentro del espectro político municipal.

El número de Gobiernos No Mayoritarios ha ido en aumento en los últimos ciclos electorales,²⁸ sin que representen aún un porcentaje importante, tanto en números absolutos como en términos de la población que representan. Aunque desde el principio del periodo estudiado existía en algunos estados la posibilidad latente de que esto ocurriera, fue en el tercer ciclo (1994-1996) cuando, por primera vez, se presentó el fenómeno en cuatro municipios de los estados de Durango y Tlaxcala (véase el cuadro 3.13).

En el cuarto ciclo (1997-1999), se presentó el caso en otros dos estados y 12 municipios, ninguno de los cuales se encuentra en el grupo del tercer ciclo. Finalmente, durante el último trienio estudiado (2000-2002) el fenómeno se ha multiplicado, y, aunque en términos absolutos el número de Gobiernos No Mayoritarios sigue siendo pequeño con relación al total (35 de 2 554), representa un porcentaje considerable de la población de sus respectivos estados, especialmente en el caso de Tlaxcala, Morelos y, en menor medida, Veracruz.

²⁷ Lo que, cuando existe una división formal de poderes, se conoce como *gobiernos divididos*.

²⁸ En este análisis se incluye la totalidad de municipios de la República mexicana.

Cuadro 3.13 Número de gobiernos no mayoritarios por ciclo electoral

Ciclo electoral	Núm.	Municipios
3er Ciclo	4	Durango: Canatlán, Cuencamé, Poanas. Tlaxcala: Santa Ana Nopalucan.
4to Ciclo	12	Durango: Guadalupe Victoria, Mapimí, Nazas. Guanajuato: Abasolo, Dolores Hidalgo, Salamanca. Morelos: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco. Tlaxcala: San Damián Texoloc, Santa Apolonia Teacalco.
5to Ciclo	35	Durango: Coneto de Comonfort, Mapimí, Ocampo, Poanas, Tlahualilo. Guanajuato: Doctor Mora, Guanajuato. Morelos: Cuautla, Yautepec. Tlaxcala: Cuaxomulco, Chiautempan, Domingo Arenas, Juan Cuamatzi, Lardizabal, Nativitas, San Pablo del Monte, Tenancingo, Teolocholco, Tocatlán, Tzompan-tepec, Xaltocan, Xicohtécatl, Xicohtzinco, Zacatelco, Santa Apolonia Teacalco, San Juan Huactzinco, Santa Catarina Ayometla, La Magdalena Tlalteluco, San Damián Texoloc, Lázaro Cárdenas, Santa Ana Nopalucan, Benito Juárez. Veracruz: Xalapa*, Papantla, Tuxpan.*

FUENTE: Elaboración propia.

Los Gobiernos No Mayoritarios se presentan como una veta de investigación que debe ser explorada cuanto antes. Es necesario saber qué ocurre en estos municipios de manera cotidiana, acceder a información de las actas de cabildo para saber cómo se construyen acuerdos que permiten la toma de decisiones, observar cómo es que el presidente municipal hace uso de sus limitadas facultades,²⁹ y, en general, ver cómo los diferentes mecanismos institucionales funcionan en un contexto de alta dispersión del poder. Es en estos casos en los que se puede hacer un análisis integral de las instituciones políticas municipales, sin que una de ellas anule el funcionamiento del resto.

²⁹ En tres de los estados en los que es posible la existencia de Gobiernos No Mayoritarios, el presidente municipal acumuló 5 de 11 puntos posibles en el análisis hecho en la sección respectiva (véase el cuadro 3.9), mientras que uno sumó seis y otros dos resultaron con siete puntos.

IV. La competencia electoral y sus efectos

Como se describió ampliamente en la Introducción, los municipios seleccionados para el análisis son muy parecidos por lo que se refiere a sus características socioeconómicas, sin embargo, podría darse el caso de que los niveles de autonomía de los gobiernos locales tuvieran variaciones importantes de un estado a otro, lo que haría complicado su contraste para poder identificar los posibles efectos de la competencia electoral. Esto último fue descartado en el análisis presentado en el capítulo II sobre las principales características del municipio en México. El resultado no fue demasiado alentador, tanto en lo que se refiere a su comparación con otros gobiernos locales en el mundo como a su comparación dentro de nuestro país. Con este último ejercicio fue posible concluir que los municipios mexicanos son muy homogéneos en cuanto a su autonomía jurídica, política y financiera. A pesar de que, desde un punto de vista normativo, tal homogeneidad podría no ser deseable ya que muestra el escaso interés real de las entidades federativas por descentralizar funciones y recursos en su interior, para fines de esta investigación dicha igualdad tiene un fin instrumental: facilitar la comparación de los municipios con base en sus diferentes niveles de competitividad electoral.

Se ha sostenido aquí que la competencia electoral constituye una de las dos dimensiones fundamentales de la estructura de incentivos a la que se enfrentan los actores políticos. Dicho argumento se desarrolló ampliamente en el primer capítulo, por lo que solamente a manera de recordatorio conviene sintetizar en tres puntos los incentivos que provee la competencia electoral:

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

El funcionamiento de la estructura de incentivos que provee la competencia electoral se encuentra sujeta a muchas otras variables, por lo que es necesario advertir la existencia de límites a dichos incentivos. No se pretende afirmar que la competencia garantiza por sí

misma el ejercicio de una gestión más eficaz en beneficio de una mayoría de ciudadanos. Al respecto, en el primer capítulo se estableció una serie de reservas y limitaciones a los alcances de la competencia electoral como motor de un mejor trabajo gubernamental. Tales limitantes deben ser tomadas en cuenta antes de arribar a cualquier conclusión. No obstante, el argumento que afirma que una mayor competencia electoral modifica los incentivos de los actores políticos para hacerlos más sensibles a las demandas de los ciudadanos y obligarlos a mejorar la forma en que administran las finanzas y los bienes públicos, se sostiene a pesar de dichas limitaciones. En este capítulo se presentan hallazgos que, con base en información electoral y del desempeño hacendario de los gobiernos locales, demuestran la existencia y el efecto de tales incentivos.

A pesar de que el desarrollo teórico sobre la competencia electoral y sus efectos ha evolucionado mucho en los últimos 50 años, la evidencia existente sobre el funcionamiento de esta estructura de incentivos de manera concreta en sistemas democráticos es relativamente pobre. La investigación sobre el tema es escasa,¹ principalmente por el hecho de que es difícil encontrar casos de comparación. A diferencia de lo que ocurre con las instituciones políticas, cuya diversidad facilita la comparación entre diferentes países, la competencia electoral constituye una característica definitoria de cualquier democracia, por lo que es en principio imposible comparar un sistema competitivo con uno que no lo es, pues se trata de cosas absolutamente diferentes.

Los estudios comparados en materia de competitividad electoral son posibles en momentos particulares de transición, en los que diferentes partes constituyentes de un mismo sistema político tienen grados diferenciados de competencia. Es por ello que es posible encontrar algunas referencias que apuntan hacia la relación competitividad-desempeño de gobierno para el caso mexicano.

En este sentido, es posible encontrar con relativa frecuencia en la literatura de la ciencia política nacional de los últimos años frases que reafirman dicha relación, por ejemplo: "...la competitividad electoral ha generado nuevos incentivos y oportunidades para los políticos, lo que ha llevado a una mayor institucionalización del poder legislativo de los estados en México",² o "...la política municipal se nos presenta como un agente decisivo para la modernización de los ayuntamientos y sus servicios, por su perfil electoral de gran competencia que impulsa a los partidos a ofrecer gobiernos de más calidad y cantidad en los servicios [...] la competitividad electoral y la alternancia política generan, de esta manera, un contexto social e institucional favorable a la modernización instrumental de los gobiernos municipales..."³ En otro caso se afirma que "la gestión municipal resulta más eficaz cuando desde el gobierno se trabaja en función de los intereses de toda la sociedad, lo que se aleja del tradicional esquema de ejercer el poder en beneficio de grupos corporativos y de agrupaciones identificadas con los intereses de partido [...] La convicción en las filas de los partidos de oposición es que, de hacer un buen papel, el partido tendrá la oportunidad de mantenerse en el poder y que si la gente quiso por alguna razón el cambio y éste fue positivo, la oposición permanecerá en los ayuntamientos ganados..."⁴

En un estudio relativamente reciente sobre la descentralización en México se asevera que "la reforma municipal y la mayor pluralidad de los partidos en el gobierno han causado cambios drásticos en la gobernación municipal en los últimos diez años".⁵ Rodríguez señala como uno de los principales cambios "un gran incremento de recursos financieros reales en el nivel local, en gran parte como resultado del aumento del ingreso directo",⁶ es decir, un incremento de la recaudación impositiva en el nivel local.

¹ Probablemente la perspectiva más actual sobre el tema se encuentre en Adam Przeworski et al., *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999. Los textos de varios autores reunidos en esta obra discuten desde una perspectiva teórica y empírica dicha relación.

² Caroline Beer, "Assesing the consequences of electoral democracy: Subnational legislative Change in Mexico", *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, julio de 2001, p. 43.

³ Tonatiuh Guillén, *op. cit.*, p. 85.

⁴ María del Carmen Pardo, "La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en Mauricio Merino, *op. cit.*, p. 145.

⁵ Victoria E. Rodríguez, *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 156.

⁶ Victoria E. Rodríguez, *op. cit.*, p. 174.

Como se puede apreciar, a pesar de que la bibliografía no es muy abundante, los autores que se han acercado al tema de la competencia electoral en el nivel local de gobierno coinciden en subrayar sus efectos sobre la actuación de los distintos actores que protagonizan la vida política municipal, señalando especialmente la manera en que los políticos electos inciden en la actuación de los responsables de la administración pública. Sin embargo, todos los estudios que se han citado hasta ahora basan su argumentación en casos aislados⁷ que aportan escasa evidencia para sustentar las verdaderas consecuencias de la competencia electoral, lo que no permite generalizar las afirmaciones antes expuestas en el sentido de que el incremento de la competitividad electoral favorece una gestión pública más eficiente.

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

Ahora bien, comprobar que existe una relación directa entre la competitividad real de las elecciones y la forma en que los gobiernos electos administran la hacienda y las políticas públicas locales, es una tarea complicada. En la siguiente sección se hace una revisión de la evolución de la competitividad electoral en los 152 municipios seleccionados para el análisis, después se hará lo propio con la gestión financiera y finalmente se buscará un vínculo entre ambas.

4.1 EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD ELECTORAL

La competitividad electoral es un fenómeno que se ha extendido prácticamente a todos los rincones del país. Los municipios urbanos han sido particularmente importantes en la expansión de dicho fenómeno y puede decirse que fueron pioneros en esta materia. Este hecho fue parcialmente ensombrecido por la escasa competitividad que presentaban hasta hace poco los comicios en los niveles estatal y federal. De hecho, la alternancia en el gobierno se convirtió en un hecho común en el nivel municipal mucho antes de que ocurriera por primera ocasión en los otros niveles de gobierno.

La competitividad electoral como variable independiente

Para analizar este fenómeno es necesario, en primer lugar, encontrar una forma objetiva de medir el grado de competitividad electoral más allá de los porcentajes de votos obtenidos por cada partido. Como medida de la competencia efectiva que se presenta en las elecciones en el nivel local, se utiliza en el presente apartado el Índice de Competitividad Electoral, que es una medida que permite observar cuán cerrada es la justa, es decir, cuán fácil (o difícil) es para el partido ganador alcanzar (o mantenerse en) el poder.

⁷ Salvo el caso de Aranda, que de cualquier manera no se ocupa directamente del tema, por lo que no puede decirse que su afirmación se encuentre basada en evidencia directamente aportada en su estudio.

El índice de competitividad electoral es el cociente que resulta de dividir el porcentaje de votos del perdedor (segundo lugar) entre el porcentaje de votos del ganador.⁸ Valores cercanos a 1 indican alta competitividad, mientras que valores próximos a cero indican lo contrario. Como se ha señalado, es indispensable que la competencia sea efectiva para que los incentivos de la misma tengan impacto sobre la actuación de los actores políticos y el desempeño de gobierno. Usando el índice de competitividad electoral, se propone la siguiente clasificación:

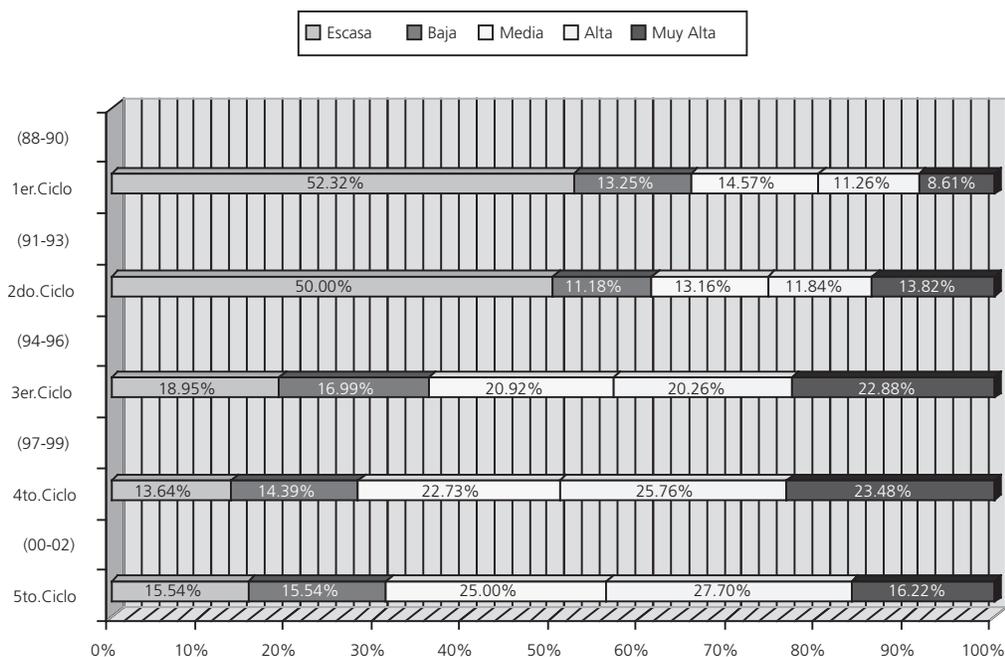
- a) Competitividad *escasa*: valores menores de 0.4
- b) Competitividad *baja*: valores entre 0.4 y menores de 0.55
- c) Competitividad *media*: valores entre 0.55 y menores de 0.70
- d) Competitividad *alta*: valores entre 0.70 y menores de 0.85
- e) Competitividad *muy alta*: valores mayores de 0.85

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

El gráfico 4.1 permite observar el progresivo aumento de la competitividad electoral: mientras en el primer ciclo (1988-1990), 65.57% de las elecciones municipales tenía una competitividad *escasa* o *baja*, para el quinto ciclo (2000-2002), 68.92% tenía niveles de competitividad *media*, *alta* o *muy alta*, es decir, la proporción se ha invertido en los 14 años que comprende este estudio. En cuanto al índice de competitividad, su promedio ha avanzado de un bajo 0.49 para el primer ciclo a un alto 0.705 en el quinto ciclo. En otras palabras, en el ciclo 1988-1990 el ganador de las elecciones aventajaba en promedio por el doble de votos a su más cercano competidor, mientras que en el ciclo 2000-2002 la ventaja promedio se redujo a menos de la tercera parte de la votación del ganador.

⁸ El índice está tomado de Alfonso Hernández, "Las elecciones de 1997 y el Federalismo en México: Efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo), 1998.

Gráfico 4.1 Competitividad electoral en 5 ciclos electorales



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Alain de Remes, *Base de Datos Electorales a Nivel Municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000 (disco compacto) y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

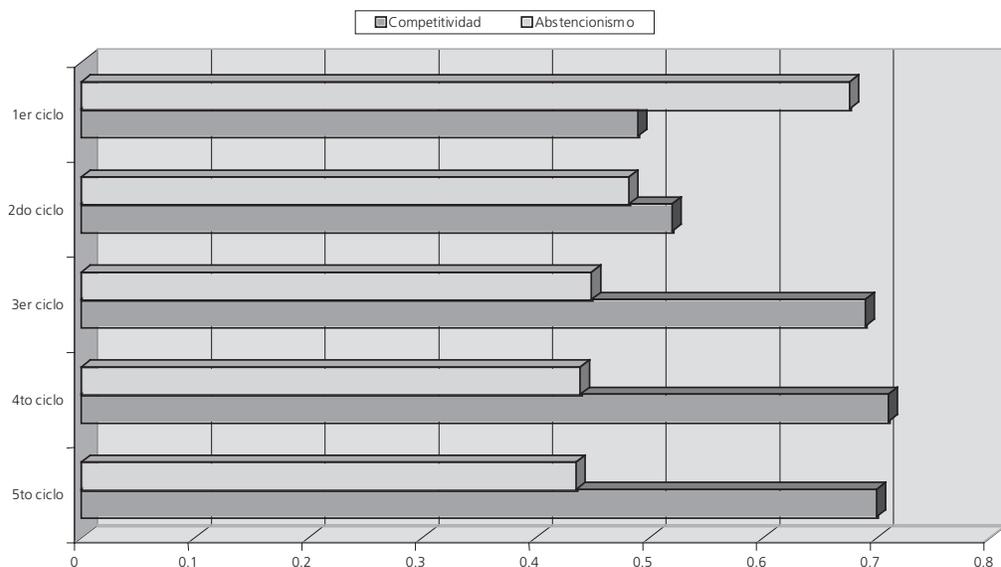
Probablemente sea más sorprendente comprobar que estos cambios no operaron en realidad de manera paulatina, desde una baja competitividad en los años de 1988 a 1990 hasta la alta competitividad alcanzada en los últimos tres años del periodo en estudio. En realidad, el salto cualitativa y cuantitativamente más importante se presenta entre el segundo y el tercer ciclo electoral, es decir, entre el ciclo que termina en 1993 y el que empieza en 1994. De hecho, para este último, más de 43% de las elecciones en los municipios seleccionados presentaba niveles de competitividad altos o muy altos. Si se aplica el Índice de Competitividad Electoral a la elección presidencial celebrada ese mismo año (1994), el resultado es un bajo 0.53,⁹ lo que demuestra que las elecciones han sido mucho más competidas en estas ciudades que en los procesos estatales y federales.

Como podría esperarse, junto con el aumento de la competitividad ha disminuido de manera notable el abstencionismo. Dicho de otro modo, el hecho de que las elecciones sean cada vez más cerradas y, por tanto, revistan la posibilidad real de alternancia, despierta el interés de un número cada vez mayor de votantes. Tomando en cuenta que se analizan elecciones locales, la reducción de los niveles de abstención resulta aun más sorprendente. Contra lo que afirma el lugar común, el electorado ha mostrado en estos años de incremento en la competitividad un mayor interés por los procesos que le resultan más cercanos, es decir, la elección de las autoridades locales. Es cierto que siempre son más atractivas para los electores las elecciones nacionales, hecho que es comprensible si se toma en cuenta que es mucho más lo que se encuentra en juego. Sin embargo, el que el promedio de participación ciudadana en elecciones locales haya pasado de un poco más

⁹ Resultado de dividir 26.91% obtenido por el PAN entre el 50.55% obtenido por el PRI.

de 30% en el primer ciclo (1988-1991) a cerca de 60% en el último (2000-2002), es algo que como fenómeno electoral no debe desdeñarse. Tanto en términos absolutos –por el aumento de ciudadanos empadronados–, como en términos relativos –por el crecimiento proporcional de votantes–, el porcentaje de ciudadanos interesados en los procesos electorales locales ha ido aumentando de manera paralela al aumento de la competencia electoral. El gráfico 4.2 muestra de manera elocuente dicha relación.

Gráfico 4.2 Abstencionismo y competitividad electoral (1988-2002)



FUENTE: Elaboración propia, con base en datos de Alain de Remes, *Base de Datos Electorales a Nivel Municipal, México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000 (disco compacto) y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

Estos números muestran un claro patrón compartido por la generalidad de los municipios estudiados, en los que la competencia se ha convertido en un hecho permanente de la vida política local. Sin embargo, analizar la forma en que estos cambios modifican otros aspectos del espacio público municipal, tales como el desempeño de los gobiernos que resultan electos, es algo que requiere un mayor detalle en la observación de los datos para poder particularizar dichos efectos de acuerdo con diferentes niveles de competitividad electoral. Además de esto último, es también necesario definir claramente qué se entiende por “desempeño de gobierno”, es decir, qué variables son relevantes para *medir* un mejor ejercicio gubernamental.

4.2 EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD FINANCIERA

Evaluar el desempeño de un gobierno es una tarea compleja, por varias razones, entre otras, la diversidad de asuntos que entran dentro de su esfera de competencia, la multiplicidad de actores que participan desde la formulación hasta la ejecución de las políticas

públicas, la enorme cantidad de información que requiere ser analizada, así como la valoración subjetiva que individualmente cada ciudadano hace de las decisiones que toman sus representantes. En general, para tener medidas objetivas que faciliten la evaluación de las acciones del gobierno se utilizan indicadores que, aunque no siempre se encuentran directamente relacionados con su gestión, permiten determinar el estado de cosas en que se encuentra un país, región o ciudad. Así, se suele recurrir a cifras sobre el crecimiento económico, la creación de fuentes de empleo, el ingreso per cápita, los índices de delincuencia, entre muchas otras, para argumentar que una determinada administración está haciendo bien o mal su trabajo.

Con la excepción de los índices de delincuencia, es muy difícil afirmar que este tipo de variables puedan ser afectadas por la administración local; por lo tanto, es necesario buscar otro tipo de indicadores para mensurar los resultados del gobierno municipal. Las fuentes disponibles para analizar el conjunto de municipios seleccionados para el presente estudio no son muy abundantes, sin embargo, existen datos referidos a las finanzas públicas municipales que podrían aportar evidencia sobre la forma en que se recaudan y gastan los recursos en el nivel local. El Sistema Municipal de Bases de Datos (Simbad) del INEGI contiene la información de los ingresos y egresos de todos los municipios del país, y aunque su nivel de desagregación no es muy profundo, sí permite hacer un análisis puntual que incluya la eficiencia recaudatoria y la dependencia con respecto a otros niveles de gobierno.

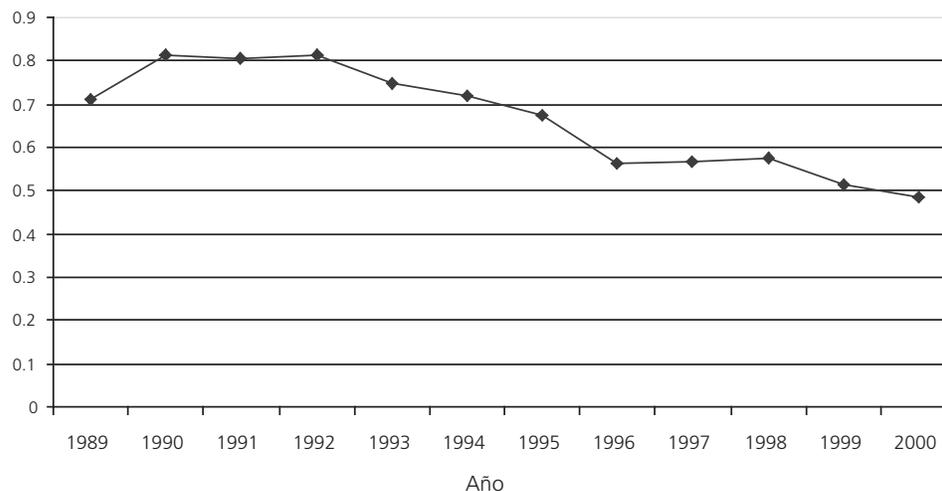
Para fines de la evaluación del desempeño de los gobiernos de los municipios seleccionados, se ha tomado como unidad de análisis la gestión hacendaria basada en un indicador financiero desarrollado por Enrique Cabrero e Isela Orihuela,¹⁰ la capacidad financiera, que se define como la relación entre ingresos propios (directos) y gasto administrativo. Los ingresos propios están compuestos por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

No puede afirmarse que este indicador sea totalmente representativo de la gestión municipal, puesto que se limita a una parte muy elemental del ejercicio gubernamental. En efecto, siendo ésta una de las pocas variables disponibles para efectuar el análisis, es imposible hacer un juicio certero sobre la gestión administrativa de los diferentes gobiernos. Puede saberse la eficiencia en la recaudación fiscal (capacidad financiera) pero, en última instancia, es la forma en que dichos recursos se ejercen lo que determina la satisfacción de los ciudadanos con las autoridades que eligieron. El indicador elegido nos dice muy poco sobre esto último.

Sin embargo, existen buenas razones para su utilización, especialmente en ausencia de otro tipo de fuentes: en primer lugar, la disponibilidad de la información para todos los municipios de interés, que permite hacer un análisis exhaustivo sobre la relación entre competencia electoral y desempeño de gobierno. En segundo lugar, este indicador tiene las deseables características de comparabilidad y permanencia en el tiempo. Puesto que no se trata de números absolutos, sino de proporciones, no son susceptibles de verse afectados por el tamaño de la hacienda pública o por el efecto inflacionario. Desafortunadamente, los datos del Simbad inician en 1989 y se encuentran actualizados hasta el año 2000, por lo que no podrá analizarse el mismo periodo tomado para la competencia electoral, lo cual tiene ciertas implicaciones que serán detalladas un poco más adelante, luego de revisar la tendencia general que ha seguido este indicador en los últimos años.

¹⁰ Enrique Cabrero e Isela Orihuela, *Expansión financiera y Gestión Hacendaria en municipios de México (1978-1997)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

Gráfico 4.3 Capacidad financiera en 152 ciudades de la República mexicana



FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema Municipal de Bases de Datos* (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html).

A simple vista, la revisión del valor promedio que ha tenido la capacidad financiera muestra una clara tendencia hacia la baja. En términos porcentuales, la capacidad financiera de los municipios en cuestión ha disminuido de manera notable. En los primeros años del análisis aquí presentado, los gobiernos locales eran capaces de sufragar en promedio con sus propios recursos 70% de su gasto corriente, cifra que señala una importante incapacidad para cumplir con sus compromisos presupuestales, ya presente desde 1989. Esta última cifra significa que, aun destinando todos los ingresos generados a través de la recaudación local para pagar el gasto administrativo, las administraciones públicas de los municipios seleccionados se hubieran visto imposibilitadas para cubrirlo por completo. Lejos de haberse revertido, esta situación se ha acentuado: para el último año analizado el municipio promedio era incapaz de pagar la mitad de dicho gasto, con una fuerte caída de este indicador durante los últimos tres años analizados (véase el gráfico 4.3).

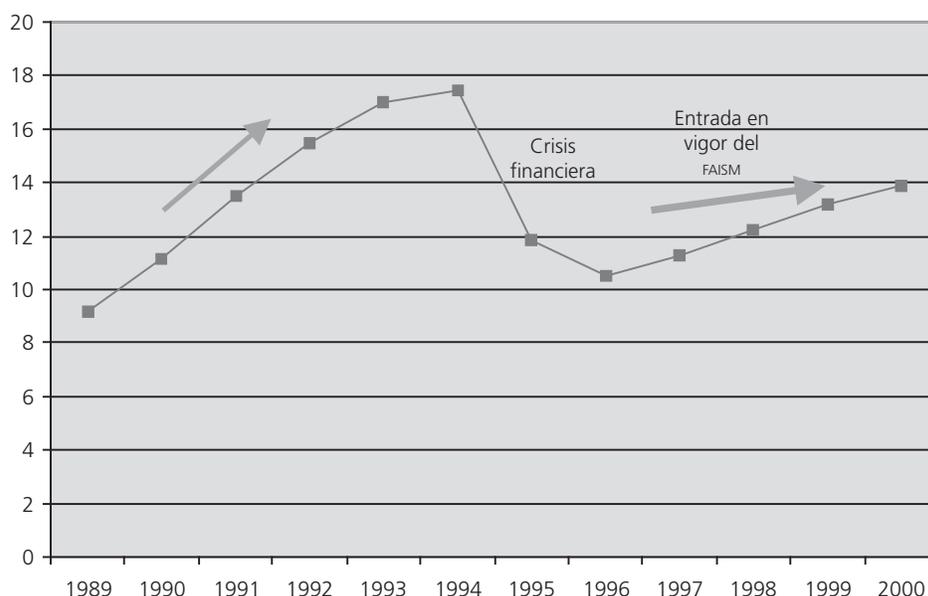
La aparente conclusión lógica a la que podrían apuntar estos datos es que la competitividad electoral ha tenido el efecto contrario al que predice el marco teórico propuesto en esta tesis. Mientras la competencia electoral ha ido en aumento, la capacidad financiera ha ido en franco retroceso. Sin embargo, dicha conclusión partiría de una visión parcial de lo acontecido en el ámbito municipal en los últimos años, además de que no establece diferencia entre los diferentes municipios analizados.

Existen diversas razones que explican la evolución de estos indicadores en la generalidad de los municipios estudiados, independientemente de lo que ha ocurrido con la competencia electoral. En otras palabras, diversos cambios ocurridos durante el periodo de estudio permiten entender las tendencias generales que han seguido las finanzas públicas municipales durante el periodo de estudio, mientras que los efectos de la competencia electoral no pueden observarse en el agregado, sino separando los casos competitivos de los no competitivos. Con respecto a las tendencias seguidas por los tres indicadores analizados, deben tomarse en cuenta dos factores para comprender su evolución: la crisis financiera en

la que se vio inmersa la economía mexicana durante 1995 y sus consecuentes efectos en los años posteriores, y la modificación del esquema de descentralización de recursos a partir de 1997 con la creación de los Fondos de Aportaciones a los municipios.

En un estudio de Uri Reich publicado recientemente por el Centro de Investigación y Docencia Económicas,¹¹ se demuestra que desde que se hicieron las más recientes modificaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para introducir nuevas formas y requisitos para la entrega de recursos a los municipios, especialmente con la creación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en México se ha visto mermado. Aunque el estudio se basa únicamente en información de municipios del estado de Puebla, los datos presentados muestran claramente que las nuevas aportaciones han sustituido recursos que antes se recaudaban de manera local.

Gráfico 4.4 Recaudación real en municipios urbanos de México



FUENTE: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema Municipal de Bases de Datos* (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html)

El gráfico 4.4 permite observar que esta afirmación es por lo menos parcialmente cierta. Los datos ahí presentados corresponden a la recaudación real en pesos de 2000 de todos los municipios del país para los años de los que el Simbad tiene información disponible. Como se puede observar, el cobro de impuestos cayó en forma drástica el año en que la crisis dejó sentir sus efectos más severos, es decir, 1995. Aunque en 1996 volvió a caer la recaudación, desde entonces se ha venido recuperando en forma sostenida, por lo menos hasta 2000. Ahora bien, el FAISM y el resto de los fondos de aportaciones comenzaron a operar desde 1997, y, sin embargo, no se ha visto desde entonces una reducción de los montos que las haciendas locales recaudan, lo que parecería contradecir el argumento de Reich. No obstante, si se observa con cuidado el gráfico en cuestión, es posible encon-

¹¹ Uri Reich, *Impacts of expenditure decentralization on Mexican Local Governments*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001.

trar claros indicios del menor esfuerzo fiscal que efectúan los municipios: el punto más bajo para todo el periodo se encuentra representado por el año 1989 –aun en 1996 el monto real fue superior al alcanzado en ese año–, por lo que es notable el hecho de que los niveles recaudatorios sigan para 2000 muy por debajo de su máximo histórico alcanzado en 1994. Los años que van de 1989 a 1994 estuvieron marcados por un crecimiento económico modesto, en comparación con las tasas a las que creció el Producto Interno Bruto entre 1996 y 2000. Por ello, es sorprendente comprobar que, en claro contraste, los incrementos porcentuales en la recaudación fueron mucho menores para este segundo periodo que para el primero. Mientras los recursos obtenidos por impuestos locales crecieron a una tasa de 13.9% en promedio entre 1989 y 1994, para el periodo 1996-2000 el crecimiento fue de 7.15%.

Dentro de este contexto debe analizarse la evolución de la capacidad financiera, tomando en cuenta tanto los efectos de la crisis de 1994 como la modificación de los mecanismos de descentralización de recursos a los municipios. También debe tomarse en cuenta la interacción entre gobiernos municipales y estatales de signo político diverso, pues no cabe duda de que su capacidad de negociación se encuentra, por decir lo menos, limitada. El paso siguiente es observar si existen diferencias en el desempeño particular de ciertos gobiernos municipales en comparación con otros, o, para ser más específicos, tratar de comprobar que, en efecto, una mayor competencia electoral modifica los incentivos de los actores políticos, motivando con ello un mejor ejercicio de las finanzas públicas.

4.3 UNA GESTIÓN HACENDARIA MÁS EFICIENTE: LA HUELLA DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

El objetivo de la presente sección es mostrar que la competencia política es uno de los elementos que estructuran los incentivos de los actores políticos locales, por lo que variaciones en el nivel de competitividad electoral deben reflejarse en diferencias perceptibles en la gestión gubernamental. Para hacerlo, el análisis que se presenta a continuación se fundamenta en el indicador de finanzas públicas ya descrito con anterioridad, y en los niveles de competitividad electoral que fueron revisados en la primera parte de este capítulo.

Para adaptar el argumento expuesto en el capítulo I al objeto de estudio de esta tesis, es decir, los 152 municipios con concentraciones urbanas de más de 50 mil habitantes, es necesario hacer algunas precisiones sobre la forma en que los incentivos provistos por la competencia electoral podrían afectar el desempeño de los gobiernos locales. Puesto que esta relación se da en periodos de tiempo relativamente largos, es especialmente importante detallar la manera de distinguir dicho efecto potencial. Ya se ha dicho antes que los gobiernos locales en México se eligieron por un periodo de tres años, por lo que, para poder apreciar en su totalidad las diferencias entre una administración resultado de una elección competitiva y otra surgida en un entorno de baja competitividad, es necesario analizar los datos de las finanzas públicas correspondientes al periodo completo de responsabilidad para el cual las autoridades fueron elegidas. Así, el periodo de análisis para cada uno de los casos comprende los tres años posteriores a la fecha de la elección. Es importante mencionar que, sin importar el mes preciso de la votación, siempre deben considerarse los siguientes tres años, pues es para ese lapso de tiempo que el partido gobernante tiene facultades sobre el ejercicio del gasto. El presupuesto del año en que toma posesión el ganador de la elección fue previamente aprobado por la administración

anterior. Con el fin de ilustrarlo claramente, para un gobierno que resultó electo en 1992, los datos que deben analizarse son los correspondientes a los años 1993, 1994 y 1995.

Tomando en cuenta esta restricción, los datos que aporta el Simbad únicamente nos permiten analizar tres periodos electorales completos, pues para el cuarto, que inicia en 1997 pero termina en 1999, es imposible revisar los datos que corresponden a los tres años posteriores a la fecha de la elección. Hacer esto implica reducir el periodo de estudio, sin embargo, el análisis incluye un lapso de tiempo considerable, en total 10 años (1989-1999). Ahora bien, utilizando esta fuente de información, un posible paso a seguir para probar la hipótesis en cuestión puede ser separar los municipios con comicios competitivos de aquellos con bajos niveles de competencia electoral y comparar el desempeño de los gobiernos electos con base en la capacidad financiera para cada uno de los tres ciclos electorales.

El criterio utilizado para clasificar los municipios es el Índice de Competitividad Electoral, ya presentado en la primera sección de este capítulo. Sin embargo, se ha reducido la anterior escala de un total de cinco categorías (escasa, baja, media, alta y muy alta), a únicamente dos (competitivo-no competitivo). La razón para hacerlo es sencilla: al principio del capítulo se analizó la evolución de la competencia electoral en los municipios urbanos de México, para lo cual resultó útil la diferenciación entre cinco diferentes grados de competitividad, sin embargo, ahora se busca distinguir entre los casos en los que la alternancia en el gobierno es una posibilidad real, de aquellos en los que el ganador obtiene el triunfo por un amplio margen con respecto a su más cercano competidor. Es decir, se pretende ubicar los casos estudiados en alguna de dos posibles situaciones: a) el partido en el poder se ve constantemente amenazado por la posibilidad de perder el poder a manos de sus competidores, y b) dicha situación simplemente no se presenta. Ya se ha argumentado la radical diferencia que esto supone en términos de los incentivos que enfrentan los ganadores de la elección en una y otra situación.

Para diferenciar los casos competitivos de los que no lo son, se ha establecido el punto de corte en la separación entre competitividad baja y media, es decir, valores inferiores a 0.55 valen para clasificar un municipio como no competitivo, mientras que los casos con un índice superior a dicha cifra son considerados competitivos. Puesto que siempre existe algún grado de competencia, es imposible realizar una separación *pura* entre los dos grupos, lo que naturalmente hace parecer arbitrario cualquier punto en el que se establezca la línea de división. ¿Cómo determinar un valor preciso a partir del cual se puede afirmar que la posibilidad real de alternancia existe? En términos estrictos, es una tarea sin solución, pero debe utilizarse algún parámetro que facilite el análisis y la comparación.

Fijar el punto de separación entre lo que antes se definió como grados de competitividad baja y media implica que la alternancia no es una posibilidad real en los casos en que la relación de votos entre ganador y perdedor se acerca o es mayor al doble. Es decir, según este rasero, cuando el triunfador obtiene el doble de votos (o más) con respecto a su más cercano competidor, la elección no puede considerarse competitiva. En contraparte, las posibilidades de que haya un cambio de partido en el gobierno aumentan conforme la proporción se acerca a 1, es decir, cuando las primeras dos fuerzas políticas en competencia reciben votaciones muy semejantes. Siguiendo este criterio, se han agrupado los municipios para los tres ciclos analizados como *competitivos* o *no competitivos* y se ha comparado su capacidad financiera para los tres años posteriores a sus fechas de elección respectivas. Los resultados de dicho ejercicio se presentan en el cuadro 4.1, en el que se puede observar el valor promedio de los indicadores financieros para ambos grupos.

Cuadro 4.1 Competitividad electoral y capacidad financiera en tres ciclos electorales: estadísticos descriptivos

		Capacidad financiera
1er. Ciclo	Competitivos	0.76873426
	No competitivos	0.71498825
2do. Ciclo	Competitivos	0.74927932
	No competitivos	0.70500725
3er. Ciclo	Competitivos	0.54147043
	No competitivos	0.53410592

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema Municipal de Bases de Datos* (www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html); de Alain de Remes, *Base de Datos Electorales a Nivel Municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000 (disco compacto); y del Centro de Investigación para el Desarrollo (www.cidac.org.mx).

En principio, el análisis parece apoyar la hipótesis de que, a mayor competencia, mejor desempeño de gobierno, pues los municipios competitivos tienen en los tres ciclos mejores valores que los no competitivos. Sin embargo, es necesario decir que para todos los casos las diferencias son pequeñas y podrían en principio ser atribuibles a factores diferentes que la competencia electoral, a pesar de la homogeneidad que tienen los municipios seleccionados.

El problema es que esta vía para comprobar la hipótesis planteada tiene por lo menos dos inconvenientes: en primer lugar, no se están comparando los mismos municipios para todo el periodo –en realidad, un mismo municipio puede encontrarse en el grupo competitivo para el primer ciclo, y después pasar al no competitivo, lo que hace inconsistentes los grupos de comparación–. En segundo lugar, no se está tomando en cuenta el efecto de largo plazo de la competitividad, es decir, se agrupan juntos municipios que han acumulado años de tener procesos electorales con competencia con aquellos que apenas han tenido una elección con niveles reales de la misma. Por lo tanto, es necesario desagregar el análisis de forma tal que pueda observarse de manera diferenciada el desempeño de los gobiernos que han estado expuestos a la competencia electoral y aquellos que no lo han estado.

La competencia electoral como factor explicativo del desempeño hacendario

En este subapartado se pretende hacer un análisis que, auxiliado de herramientas estadísticas, permita *aislar* el efecto de la competitividad electoral en el desempeño hacendario. En primer lugar, para evaluar cuál ha sido el impacto de la competitividad electoral en la variable dependiente, es decir, la capacidad financiera, se utilizará como referencia el valor que tomó dicho indicador durante el periodo de gobierno posterior al tercer ciclo electoral.

Si bien hemos dicho que los municipios seleccionados son relativamente homogéneos entre sí, no puede negarse que la capacidad financiera puede estar fuertemente afectada por factores de tipo socioeconómico propios de cada región, estado o incluso municipio.

Por esta razón, un modelo estadístico que pretenda explicar la variación de la capacidad financiera con base en la competitividad electoral debe incluir estas variables, de manera que su efecto en la variable dependiente sea controlado.

Se ha decidido incluir como variables de control aquellos indicadores que podrían afectar la recaudación municipal y, por tanto, la capacidad financiera. La captación de impuestos es siempre contingente al nivel general de actividad económica, es decir, depende directamente del dinamismo de la economía local. Desgraciadamente, no existen datos sobre el valor de la producción total en el nivel municipal, sin embargo, se ha decidido utilizar dos variables que pueden servir como una aproximación: el PIB per cápita estatal y el grado de marginación. Para evitar que la estimación se vea sesgada por efectos tendenciales previos e independientes de las variables mencionadas, se ha incluido también en el modelo la capacidad financiera con un rezago, es decir, el valor de este indicador correspondiente al período de gobierno del segundo ciclo electoral.

En el caso de la competitividad electoral, la cual es la variable independiente de interés en el presente estudio, se consideró el índice de competitividad promedio presentado en las elecciones municipales durante los tres primeros ciclos electorales analizados. El resultado de este modelo estadístico se presenta en el cuadro 4.2.

Conviene hacer notar que de las dos variables de control incluidas, únicamente el PIB per cápita estatal resultó significativo, y de hecho lo es en el nivel de 5%. El índice de marginación no tuvo efecto alguno sobre la capacidad financiera, lo cual es hasta cierto punto un resultado inesperado. Como era de esperarse, el valor rezagado de la capacidad financiera tiene un efecto muy fuerte, por lo que su inclusión en el modelo se encuentra plenamente justificada. Tal como se mencionó anteriormente, sirve como variable de control para efectos tendenciales.

Cuadro 4.2 Modelo para explicar la capacidad financiera municipal

Variables explicativas	Coefficientes no estandarizados B	Coefficientes estandarizados Beta	Valor t estadístico
PIB per cápita estatal	0.002** (0.001)	0.139	2.392
Índice de marginación	0.023 (0.033)	0.048	0.707
Competitividad promedio	0.042*** (0.017)	0.158	2.392
Capacidad financiera en el ciclo electoral anterior	0.702*** (0.061)	0.776	11.45
Constante	-0.170** (0.065)		-2.599
N = 152 R ² (ajustada) = 0.779			

*** Significativo en el nivel de 1%.

** Significativo en el nivel de 5%.

Error estándar entre paréntesis.

Ahora bien, en lo que se refiere a la principal variable de interés, es decir, la competitividad electoral, los datos del cuadro 4.2 muestran que tiene un impacto muy importante en la capacidad financiera. De hecho, como puede verse en la columna de coeficientes estandarizados, después del valor rezagado de la variable dependiente, la competitividad es la variable que tiene un efecto mayor en la capacidad financiera. Esta evidencia prueba que los incentivos de la competencia electoral enunciados en el capítulo 1 operan en el sentido esperado.

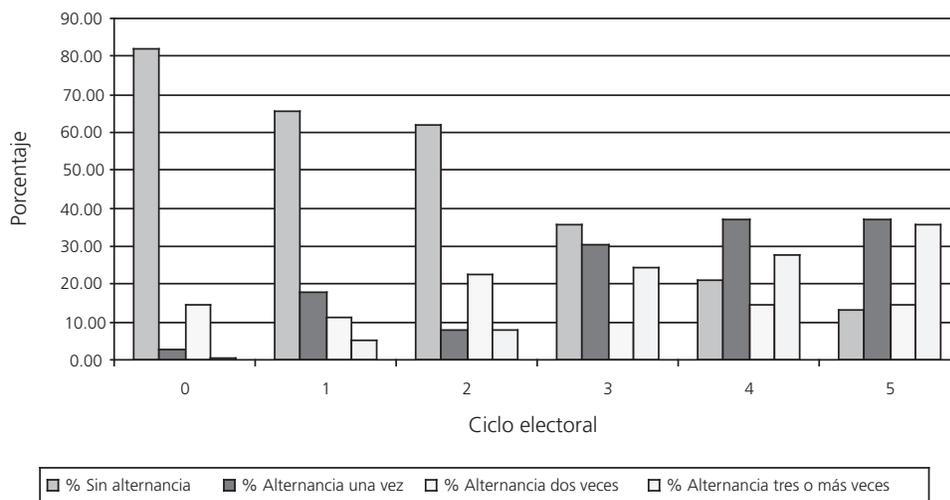
Lo positivo de estos resultados podría cuestionarse a la luz de la experiencia cotidiana de los ciudadanos, sobre todo en un contexto de relativo desencanto con la alternancia política, la cual, dicho sea de paso, es la principal y más obvia consecuencia de la creciente competitividad electoral. Si bien parte de dicha decepción puede atribuirse a las excesivas expectativas puestas en el sistema democrático, cabría preguntarse si efectivamente la desilusión tiene sustento en la inexperiencia de los nuevos ocupantes del gobierno, lo que a su vez podría afectar su desempeño. A continuación, se analiza el posible efecto de la alternancia en la capacidad financiera de los municipios urbanos en México.

El efecto de la alternancia política en la capacidad financiera

Fenómeno muy poco conocido en el primer trienio de análisis (menos de 20% del total), para el final del periodo más de 85% de los municipios analizados la habían experimentado al menos una vez. Lo que es más, cerca de 50% había tenido cambios en el partido gobernante en dos o más ocasiones (véase el gráfico 4.2). Un hecho que se debe subrayar es que la alternancia fue experimentada por los municipios que aquí se analizan antes y con mucha mayor frecuencia de lo que fue percibida en el nivel nacional.

Para quienes vivimos la política desde el centro, es decir, desde la capital de la República mexicana, hablar de alternancia era imposible antes de 1997, año en que se eligió por primera vez a un jefe de Gobierno en el Distrito Federal. Familiarizados, e incluso podría decirse *hipnotizados* por los procesos electorales federales, la dinámica competitiva municipal pasaba prácticamente inadvertida. La competitividad de las elecciones celebradas en estas ciudades las hacía mucho más dinámicas que las de su contraparte estatal y federal. Para el quinto ciclo analizado, en el que se experimentó la primera experiencia de cambio de partido en el gobierno en el nivel federal, y sin que muchos estados la hubieran conocido, cerca de 40% de los municipios con concentraciones urbanas mayores de 50 mil habitantes habían tenido tres experiencias de este tipo (véase el gráfico 4.5).

Gráfico 4.5 Alternancia política en 152 municipios urbanos



Para evaluar el efecto de la alternancia en la capacidad financiera, se ha utilizado una variable *dummy* que toma el valor de 0 si el municipio no ha tenido alternancia, y de 1 si ha sido el caso contrario. Utilizamos el mismo modelo del subapartado anterior, con la salvedad de que se ha eliminado el índice de marginación puesto que no resultó significativo, y se incluyó la alternancia.

Cuadro 4.3 Modelo para explicar la capacidad financiera municipal

Variables explicativas	Coefficientes no estandarizados B	Coefficientes estandarizados Beta	Valor t estadístico
PIB per cápita estatal	0.002** (.0009)	0.154	2.457
Competitividad promedio	0.410*** (.129)	0.267	3.176
Alternancia en el gobierno	-0.106** (.049)	-0.168	-2.142
Capacidad financiera en el ciclo electoral anterior	0.662*** (.062)	0.732	10.577
Constante	-0.206*** (.068)		-3.0077
N = 152 R ² (ajustada) = 0.783			

*** Significativo en el nivel de 1%.

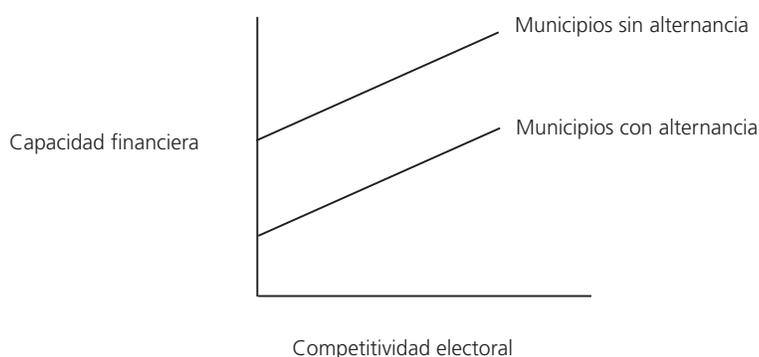
** Significativo en el nivel de 5%.

Error estándar entre paréntesis.

Los resultados son muy consistentes con el planteamiento aquí presentado. Por un lado, la competencia electoral sigue teniendo un efecto muy importante, incluso su

coeficiente aumentó al incluir la alternancia política. La alternancia tiene por otro lado un efecto negativo en la capacidad financiera, el cual es significativo en el nivel de 5%. Es muy importante aclarar que esto no significa de ninguna manera una contradicción en el argumento. Es decir, el hecho de que competitividad y alternancia sean consecuencia una de la otra y que a pesar de ello tengan efectos de signo distinto en la capacidad financiera es un resultado esperado, y no supone la anulación de un efecto por el otro. Evaluar la alternancia con una variable *dummy* significa un cambio en la ordenada al origen de la curva que estima el efecto de la competencia electoral. Para ilustrarlo de mejor forma, se presenta la siguiente figura:

Gráfico 4.6 El efecto de la competitividad electoral en el escenario de presencia o ausencia de alternancia política



Lo que quiere mostrarse de manera más sencilla es que el efecto de la competitividad electoral se encuentra siempre presente en la capacidad financiera; sin embargo, la alternancia política tiene un “precio”: en términos del modelo presentado un poco antes, el tener alternancia puede suponer una diferencia negativa de 10% en la capacidad hacendaria de los municipios. Sin embargo, manteniendo todo lo demás constante, los municipios competitivos se desempeñan considerablemente mejor que los que no lo son. De nuevo basándose en el modelo ya presentado, es posible afirmar que la competencia electoral puede suponer una diferencia de hasta 40% en el desempeño financiero municipal.

Esto demuestra, de un lado, que la competitividad electoral ha tenido un impacto importante en la manera en que se desempeñan los gobiernos locales en México, por lo menos por lo que se refiere a su gestión hacendaria. Bajo la amenaza constante de perder el poder en caso de no efectuar un ejercicio del gobierno satisfactorio a los ojos de los votantes, los gobiernos electos se ven obligados a ofrecer más y mejores servicios. Para que esto sea posible, requieren hacer más eficiente la recaudación de impuestos que a su vez les permitan obtener mayores recursos. Competencia política se traduce en este caso en un fuerte incentivo para los actores políticos locales que desean mantener sus posiciones, obligándolos a desempeñar mejor las funciones para las cuales fueron elegidos.

Sin embargo, por otro lado, un resultado sorprendente, pero no por ello menos importante, es el hecho de que la alternancia en el gobierno tiene un impacto negativo en la gestión hacendaria de los gobiernos locales. Sin embargo, en cierta forma es un hallazgo realista, que indica que una buena gestión no sólo es fruto de la voluntad de los actores que asumen el ejercicio gubernamental, sino que requiere experiencia y capacidad técnica.

Con el paso del tiempo habrá que confirmar si la alternancia permanece como un factor de influencia significativa en el desempeño financiero de los municipios. Es muy probable que, una vez que los cambios en el partido en el poder se conviertan en un hecho frecuente y todos acumulen cierto capital administrativo, el efecto negativo de la alternancia disminuya.

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

Conclusiones

Las estructuras de incentivos que enfrentan los actores políticos dentro de un sistema democrático tienen consecuencias en las actitudes políticas de los ciudadanos, en la regulación del conflicto y en las políticas públicas que implementan los gobiernos que resultan elegidos en las urnas. La existencia de competencia electoral y la forma en que se diseñan las instituciones políticas son variables fundamentales para el funcionamiento de una democracia, y, como lo hemos visto en los cuatro capítulos que integran la presente tesis, las elecciones celebradas en el nivel local de gobierno y las políticas públicas implementadas por los municipios confirman este par de afirmaciones. El significado de estos hallazgos debe ser analizado y valorado con mayor profundidad.

Una de las principales razones que explican el desdén por los asuntos municipales como objeto de estudio es la supuesta imposibilidad de explicar lo local por medio de variables estrictamente locales. Sin lugar a dudas, el sistema político municipal se encuentra influido irremediablemente por sus contrapartes estatal y federal. Su enorme dependencia financiera, su escasa autonomía, su precaria infraestructura, son elementos que confirman este diagnóstico. Sin embargo, el municipio permanece como una arena institucional de representación política y primera instancia de resolución de los asuntos públicos. Que la política local encuentra explicación a sus principales fenómenos por lo menos de manera parcial dentro del mismo ámbito municipal es algo que ha quedado demostrado a lo largo de esta investigación.

El escenario de la vida política municipal en México se encuentra marcado por los resultados del presente estudio, que parecen apuntar en direcciones divergentes, e incluso contradictorias: por un lado, competencia electoral efectiva, por el otro, instituciones incapaces de traducir en representación política la diversidad y pluralidad que caracteriza a las sociedades local y nacional. Para apreciar mejor lo que se quiere ilustrar con esta simple paradoja, resulta útil hacer una revisión de los principales hallazgos de esta investigación, los cuales pueden agruparse en tres partes claramente diferenciadas, que corresponden a los capítulos 2, 3 y 4: autonomía municipal, instituciones políticas y el efecto de la competencia electoral.¹

AUTONOMÍA MUNICIPAL: LOS CLAROSCUROS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

El análisis de las consecuencias que tienen la competitividad electoral y el diseño de las instituciones políticas en la vida pública local se encuentra necesariamente delimitado por la autonomía de los municipios. De ahí que resulte indispensable la revisión de las facul-

¹ Conviene recordar que para el estudio del sistema político municipal, tanto en lo que se refiere a sus instituciones como a la competencia electoral, se analizaron datos electorales del periodo 1988-2002, lo que supone cinco ciclos electorales de tres años cada uno. Es decir, se incluyeron en el análisis los comicios de los 152 municipios estudiados en cinco diferentes ocasiones.

tades del gobierno local. Para ello se procedió por dos vías: la comparación del gobierno local mexicano con el de otros países del mundo, y la revisión de las diferencias entre las facultades del municipio en las 31 entidades federativas.

Dicho análisis resultó revelador por dos razones: las reformas que han sido impulsadas principalmente desde la Federación en los últimos 20 años han cambiado el perfil del municipio en México y lo han dotado cada vez más de recursos financieros e institucionales que le han permitido recuperar en cierta medida su posición como nivel de gobierno dentro de la estructura constitucional de la federación mexicana. Sin embargo, dichos cambios han sido sobre todo resultado de reformas legales y presupuestales impulsadas desde el Congreso de la Unión, sin que ninguna de las entidades federativas llevara más allá de lo estrictamente necesario la autonomía de sus municipios.

A pesar de este hecho, el que una buena parte de tales reformas se promulgara en el Artículo 115 Constitucional permite suponer que este piso básico de autonomía será respetado en el largo plazo. En comparación con otros países, el municipio mexicano ejerce un buen número de funciones, si se consideran todas aquellas cuyo ejercicio es exclusivo o compartido: educación, salud, familia, urbanismo, basura, cultura, deporte, carreteras y agua. Sin embargo, esta afirmación se ve fuertemente matizada al considerar únicamente las atribuciones que le son exclusivas: sólo la recolección de basura y el agua. Aún así, el hecho de que exista la posibilidad de concurrir para el ejercicio de varias facultades significa que potencialmente el municipio podría aumentar su ámbito de competencia.

En lo que se refiere a las finanzas públicas, la década de los noventa significó un sorprendente aumento de los recursos a disposición de los municipios: la tasa real de crecimiento para esos diez años fue de 9.6% anual, lo que significa que, en promedio, los municipios multiplicaron por dos y media veces el monto de su presupuesto. Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de dicho crecimiento provenga de los fondos de aportaciones municipales, es decir, que sean recursos sobre los que el municipio no tiene soberanía plena, impide afirmar que este aumento de recursos se relacione directamente con un incremento en la autonomía local. En comparación con otros países, el gobierno municipal en México depende más de las transferencias recibidas de otros niveles de gobierno, pero esta debilidad relativa no es exclusiva del municipio mexicano, en realidad, puede decirse lo mismo de las municipalidades de países como Italia, España o Portugal, lo que parece marcar un patrón *latino* en lo que se refiere al gobierno local.

Ahora bien, estos cambios que, aunque no son espectaculares, perfilan el municipio cada vez más como un nivel de gobierno en el sentido amplio del término, se han presentado de manera homogénea en los diversos estados que integran la Federación, es decir, no ha habido entidades que destaquen del resto por garantizar de manera más amplia la autonomía municipal en comparación con otros. Para arribar a esta conclusión fue necesario analizar la autonomía local desde diferentes perspectivas. En primer lugar, en lo que se refiere a la autonomía jurídica,² con la excepción de Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán, todos los estados ofrecen algún tipo de protección constitucional a los municipios, es decir, requieren algún tipo de aprobación municipal para modificar las facultades municipales establecidas en la constitución estatal, la cual es por lo regular una mayoría absoluta. Esto implica que, en general, la voz de los ayuntamientos, o por lo menos de una parte de ellos, debe ser escuchada antes de emprender cambios en su estructura o atribuciones.

En cuanto a la autonomía política,³ puede afirmarse que las facultades que los estados confieren a los municipios tienen dos características fundamentales: 1) en todos los

² Definida en el capítulo 2 como la participación municipal en la ratificación de cambios constitucionales incluyendo las modificaciones a la forma de gobierno municipal y a sus atribuciones.

³ Definida como las facultades y los servicios públicos ejercidos por el municipio.

casos representan cargas para el erario municipal; y 2) difícilmente pueden los municipios extraer de ellas nuevos recursos. Por ejemplo, el Estado de México y Nayarit ordenan a sus municipios la creación de coordinaciones y comisiones municipales de Derechos Humanos. Aunque un organismo de este tipo podría convertirse en un importante contrapeso al ejercicio del gobierno local, no agrega nada en términos de la autonomía municipal.

Para confirmar este hecho basta observar otras atribuciones que algunas entidades confieren a sus municipios: ocho estados facultan a sus ayuntamientos para crear y administrar sistemas de asistencia social, tres entidades otorgan atribuciones a los gobiernos locales para hacerse cargo del deporte, estacionamientos y vivienda, facultades todas con las características antes mencionadas. Quizá la única excepción a esta afirmación sea la cláusula residual establecida en la *Constitución del Estado de Coahuila* en favor de los municipios que a la letra dice: "...el ayuntamiento, dentro del ámbito de la ley, gozará de libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad...".⁴

Finalmente, en lo que se refiere a la autonomía financiera, deben distinguirse los recursos que recaudan las haciendas municipales, de aquellos que se reciben por participaciones o aportaciones.⁵ En lo que se refiere a los primeros, los municipios están desigualmente dotados de atribuciones fiscales en los diferentes estados de la Federación, pues las leyes orgánicas municipales consideran 20 diferentes impuestos que pueden ser recaudados en el nivel municipal. Entre los más frecuentes se encuentran los siguientes: un total de 22 entidades autorizan el impuesto sobre adquisición de inmuebles, 16 el de espectáculos públicos y nueve el de loterías y juegos permitidos. Sin embargo, en la estructura impositiva existen por lo menos dos graves defectos que atentan contra la autonomía fiscal municipal: primero, la naturaleza de los impuestos que pueden recaudar, que hace que no estén dirigidos a la renta o al consumo, y segundo, la heterogeneidad de formas tributarias que impide la aplicación efectiva de una política fiscal por parte de los municipios. El resultado es una bajísima captación de recursos por la vía impositiva, con la excepción del impuesto predial. La existencia de impuestos semejantes en todos los municipios, que permitieran diferencias en sus tasas pero no en su naturaleza, haría factible una mayor recaudación.

Del lado de las participaciones, la tercera parte de los estados consideran participaciones mayores a las establecidas en la ley federal. Sin embargo, estas diferencias en la asignación de recursos se diluyen en la práctica, pues en general se trata de unos cuantos puntos porcentuales más de las participaciones ya asignadas a los estados. Esto se hace evidente al analizar el gasto de los gobiernos locales como proporción del gasto estatal global. Para ello se construyó un indicador: el radio de gasto municipal, que muestra que en ningún caso los municipios ejercen más de 30% del gasto de una entidad federativa, y, lo que es más, en 23 de los 31 estados que integran la Federación los municipios ejercen entre 15 y 25% del gasto estatal.

Estos datos apuntan sin ninguna duda al hecho de que, a pesar de los moderados avances en la autonomía municipal, ésta no ha sido consecuencia de las acciones emprendidas por los estados. Esta igualdad en la precariedad que parece prevalecer en los gobiernos locales es producto de una traducción negligente de las reformas federales, siempre pensadas como un punto de partida pero interpretadas como un destino final por las legislaturas estatales. En la medida en que las entidades federativas padecieron idéntico trato por parte del centro durante la mayor parte de nuestra historia reciente, es

⁴ Artículo 27, *Constitución Política del Estado de Coahuila*.

⁵ La diferencia entre participaciones y aportaciones es el destino que puede darse a los recursos; mientras que las participaciones forman parte íntegra del presupuesto municipal y, por lo tanto, pueden ser gastadas de acuerdo con el criterio que establezca el propio municipio, las aportaciones se encuentran reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal y sólo pueden destinarse a ciertos rubros de gasto.

hasta cierto punto previsible que mayores incrementos en la autonomía del gobierno local deban esperar nuevas iniciativas de reforma impulsadas desde la Federación.

INSTITUCIONES POLÍTICAS LOCALES: MAYORITARISMO PERMANENTE

Una de las hipótesis fundamentales que se busca demostrar en esta tesis es que son las instituciones las que proveen los incentivos a los cuales se enfrentan los actores políticos locales, por lo que su diseño es fundamental para explicar el funcionamiento del sistema político municipal. Ahora bien, es importante tomar en cuenta que los diversos arreglos institucionales que caracterizan al gobierno municipal no pueden estudiarse de manera aislada, pues sus efectos se encuentran estructuralmente vinculados entre sí. Es por ello que se ha privilegiado el análisis de cuatro variables fundamentales: los sistemas electorales, los sistemas de partidos, la forma de gobierno y la distribución territorial del poder. Puesto que el objetivo de esta sección es sintetizar los principales hallazgos, se hará referencia únicamente a las primeras tres.

Un hecho que marca diferencias importantes en cuanto a la naturaleza misma de los sistemas electorales es la interpretación que han hecho las legislaturas estatales de lo establecido en la Constitución, que a la letra dice "...las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios...". A pesar de que no existe ninguna referencia al principio mayoritario para la elección de ayuntamientos, en realidad en todos los estados prevalecen sistemas mixtos, en los que una parte de los representantes populares son elegidos por mayoría, y otra parte por representación proporcional. Existe sin embargo una clara preferencia por las primeras: las fórmulas para elegir a las autoridades municipales en 25 estados de nuestro país son predominantemente mayoritarias, y únicamente en seis estados es la proporcionalidad la que predomina. En el caso de las 59 fórmulas electorales que regulan las elecciones en los 152 municipios que integran este estudio, únicamente 12 se encuentran en el último supuesto.

Esta particular manera de interpretar lo establecido en el Artículo 115 Constitucional tiene un importante agravante, si se considera que los miembros electos por mayoría se eligen por medio del método conocido como de planilla cerrada, es decir, la lista del partido que resulta ganador en la elección ocupa todos los cargos que se asignan por ese principio. Esto significa que en los estados en los que la fórmula electoral predominante es mayoritaria, el partido ganador obtiene automáticamente una mayoría al ganar la elección, sin que sea requisito para ello haber obtenido 50% de los votos. A este hecho hay que agregar que en 14 estados la introducción de la representación proporcional en sus sistemas de elección municipal pueden ser cuestionados, pues se utilizan formas de asignación de escaños que distan mucho de ser proporcionales.

El resultado natural es que, a pesar de lo que señala el Artículo 115 de la Constitución, en general las fórmulas electorales municipales fallan en cuanto al objetivo de lograr cierto grado de proporcionalidad en la distribución de los puestos de elección popular. Utilizando un índice que permite medir el grado de desproporcionalidad de las fórmulas electorales,⁶ en el que un hipotético caso de 0% representaría perfecta proporcionalidad, los sistemas electorales municipales analizados muestran un muy pobre desempeño: 14% en promedio.⁷ Uno de los objetivos de la reforma política del municipio fue establecer fórmulas

⁶ El Índice "G" de Gallagher, discutido en el capítulo 3.

⁷ Para poner en contexto esta cifra, resulta útil comparar los niveles de proporcionalidad que logran las legislaturas estatales con aquellos de los municipios estudiados; es claro que estos últimos son mucho menos capaces de traducir de manera eficiente los porcentajes de votos en representación política: en promedio, los congresos de los estados presentan un índice de 8.11%, y su peor valor (el de la legislatura de Hidalgo) equivale al promedio de desproporcionalidad que presentan los municipios incluidos en el estudio.

electorales capaces de representar de mejor manera la pluralidad política existente en el país, que reflejaran de forma más eficiente la creciente competitividad entre diferentes partidos. Por el contrario, lo que muestran los datos es que nunca como ahora los sistemas electorales municipales habían estado tan alejados de alcanzar dicho objetivo: es precisamente en condiciones de mayor competitividad cuando la proporcionalidad electoral se ve menos favorecida.

En lo que se refiere a los sistemas de partidos, a pesar de que existe un claro incentivo coalicional producto de la escasa proporcionalidad de los sistemas electorales, en los últimos años ha venido operando en los municipios urbanos de nuestro país un claro proceso de fragmentación de las opciones partidarias: para el último ciclo electoral estudiado, que comprende el periodo 2000-2002, 60% de los municipios tenían valores cercanos al tripartidismo, es decir, mayores de 2.5. Sin embargo, esto no significa una “nacionalización” de los procesos electorales locales, como muchos han afirmado; en realidad, el bipartidismo parece haberse consolidado en las ciudades de al menos nueve estados del país, mientras que en los municipios urbanos de otras cuatro entidades lo que parece perfilarse es más bien un formato cuatripartidista, por lo que no puede afirmarse que exista una reproducción del tripartidismo nacional en el nivel local.

En el capítulo tres se discutieron ampliamente los factores que explican la formación de diferentes opciones políticas que en conjunto determinan la naturaleza del sistema de partidos. Uno de dichos factores es precisamente la legislación electoral, por lo que es de llamar la atención esta configuración de sistemas de partidos locales, si se toman en cuenta los incentivos que proveen los sistemas electorales municipales: la diferencia entre los beneficios que recibe el ganador de la elección, en comparación con aquellos que obtienen los perdedores –no sólo en términos de representación sino también en lo que se refiere al poder de decisión dentro del ayuntamiento–, es tan grande que es difícil pensar en los motivos por los que permanecen en la contienda los grupos que permanentemente son derrotados en los procesos electorales.

Una posible explicación a este fenómeno puede encontrarse en la coexistencia de diferentes sistemas electorales en los tres niveles de gobierno: aunque en elecciones locales ciertos partidos vean fuertemente subrepresentada su fuerza política real, la mayor proporcionalidad de las fórmulas de elección estatales y federales les permite continuar compitiendo en elecciones municipales sucesivas.⁸ Esta explicación se ve complementada por el incentivo que provee el financiamiento público a los partidos políticos: el solo hecho de que al superar cierto umbral los partidos se hagan acreedores a recursos para financiar sus actividades hace rentable la disputa de votos, aunque éstos no supongan un triunfo en los comicios.

Sin embargo, esta explicación no resulta satisfactoria para saber por qué esta fragmentación partidaria se presenta en unos municipios y no en otros, y por qué no se verifica de manera homogénea. El tema es sin duda muy complejo, pero vale la pena recordar el segundo factor de influencia en el número de partidos, también analizado en el capítulo 3: los clivajes que dividen a una sociedad. Por la naturaleza misma de los municipios estudiados, los clivajes étnicos y religiosos utilizados generalmente para explicar la formación de partidos políticos son prácticamente inexistentes. Prevalece sin embargo una división que afecta de manera distinta a los municipios estudiados: la desigualdad en el ingreso. Si bien no existe un desarrollo teórico que establezca una relación causal entre la desigualdad y el número de partidos, los datos presentados en el capítulo 3 permiten suponer que dicho

⁸ En el capítulo tres se discutió el caso francés, en el que el sistema electoral proporcional para elecciones europeas ha tenido un efecto dispersor de las opciones políticas que compiten en las elecciones nacionales.

vínculo existe: al separar a los municipios incluidos en el análisis en cinco grupos, de acuerdo con su nivel de desigualdad, se observa una clara tendencia según la cual los municipios en los cuales se presentan mayores niveles de desigualdad, también tienen un mayor número efectivo de partidos. Lo que es necesario subrayar es que este resultado, más allá de mostrar que efectivamente ciertos clivajes como la desigualdad pueden influir en la conformación del sistema de partidos, comprueba que existen variables locales que pueden dar explicación a fenómenos políticos municipales.

Tanto el sistema electoral como el sistema de partidos tienen un efecto directo en la tercera variable institucional de interés, es decir, la forma de gobierno. Si bien es cierto que esta última se define formalmente de manera independiente de los sistemas electorales y de partidos, no cabe duda de que estos últimos tienen una influencia directa en su funcionamiento. En el caso de los ayuntamientos en México, su funcionamiento formal está basado en la toma de decisiones votadas dentro del cabildo, las cuales deben ser ejecutadas por el presidente municipal. En estricto sentido, no existe una *división* de poderes entre el alcalde y el resto de los miembros del ayuntamiento, sino sólo una distribución de funciones dentro del mismo cuerpo colegiado. Resulta por lo tanto indispensable analizar la asignación de dichas atribuciones que moldean las relaciones entre el presidente municipal y el cabildo.

Al menos formalmente, la figura del presidente municipal es relativamente débil; sus atribuciones se encuentran limitadas de manera importante, pues la mayor parte de sus acciones debe contar con la aprobación de una mayoría del cabildo. En una escala del 0 al 11, construida a partir de las facultades conferidas a los alcaldes en las entidades federativas,⁹ donde cero significa nulo poder de decisión, y 11 implica lo contrario, el promedio fue de 5.45, es decir, menos de la mitad de su posible valor. Sólo en ocho estados se presentaron valores mayores de seis, y ninguno supera los nueve puntos. Este hecho contrasta con el papel que de manera cotidiana desempeñan la mayoría de los alcaldes en la política municipal, quienes lejos de ser simples ejecutores de las decisiones del cabildo, en realidad son los impulsores de la mayoría de las iniciativas gubernamentales y reciben únicamente el aval legal del cabildo.

La razón que explica este aparente contrasentido es sin duda alguna el sistema electoral, que facilita la formación de mayorías en el cabildo aunque éstas no se hayan verificado en las urnas. Es decir, la posición *real* que ocupan los presidentes municipales es producto del control que ejerce su partido sobre el cabildo municipal, el cual no es necesariamente resultado del voto mayoritario, sino del porcentaje de escaños que le son asignados por el solo hecho de haber resultado ganador. Esto se ve agravado por el hecho de que, junto con el proceso ya descrito de fragmentación del sistema de partidos, se han venido multiplicando los casos en los que el ganador no obtiene la mayoría de los votos: en el último ciclo electoral estudiado, las elecciones en 56.06% de los municipios tuvieron dicha característica, y en una tercera parte de ellos, el porcentaje de votación del ganador fue incluso menor de 40%. El resultado es sin duda la formación de gobiernos escasamente representativos.

COMPETENCIA ELECTORAL Y GESTIÓN MUNICIPAL

A lo largo del presente estudio se ha venido afirmando que una de las estructuras de incentivos que moldean la actuación de los actores políticos locales es la competencia electoral. Los supuestos básicos detrás de esta afirmación son los siguientes:¹⁰

⁹ Las facultades incluidas en el análisis son éstas: formación del gabinete, presupuesto, veto, voto de calidad, plan de desarrollo, nombramiento del jefe de policía, nombramiento de autoridades auxiliares, y licencias.

¹⁰ Se mencionan de manera resumida; para un análisis más profundo de los mismos, véase el capítulo 1, especialmente el apartado 1.2.

- 1) En condiciones de alta competitividad, los electores usan su voto para manifestar su aprobación o condena a la forma de gobernar del partido en el poder.
- 2) Para acceder al poder, los partidos políticos deben mostrar que han realizado una buena gestión o convencer al electorado de las ventajas de su propuesta.
- 3) Los administradores públicos gozan de cierta autonomía, pues los actores políticos en pugna buscan su neutralidad para que no sirva a los intereses del partido en el poder. Sin embargo, dicha autonomía se ve reducida en condiciones de alta competitividad, por lo que el partido gobernante buscará por todos los medios a su alcance garantizar la implementación de políticas que aumenten su probabilidad de alcanzar la próxima elección.

Esto supone que existen importantes diferencias en la actuación de los gobiernos en escenarios con diferentes niveles de competitividad electoral, lo que en el caso de los municipios estudiados se confirmó con los hallazgos presentados en el capítulo 4, los que demuestran la existencia y el efecto de tales incentivos.

Es claro que la evolución de la competencia electoral en los municipios estudiados se encuentra marcada por el hecho de ser los pioneros en esta materia. No es casualidad que la alternancia en el gobierno, fenómeno casi desconocido en la vida política de nuestro país durante varias décadas, tuviera lugar de manera mucho más temprana en varias ciudades, antes de ocurrir en otros niveles de gobierno. Es natural que fuera así, si se considera su perfil urbano, con bajos niveles de marginación y altos porcentajes de alfabetismo, entre otras características. Para mostrar esto de manera más clara, con base en un Índice de Competitividad Electoral,¹¹ se establecieron cinco categorías para clasificar las elecciones municipales. Esto permitió documentar el notable aumento de la competitividad electoral entre 1988 y 2002: mientras en el primer ciclo estudiado 65.57% de las elecciones municipales tenía niveles de competitividad escasa o baja, para el último ciclo 68.92% se ubicaba en niveles de competitividad media, alta o muy alta. Lo que es más, ya en el tercer ciclo electoral (1994-1996) las elecciones municipales habían alcanzado el nivel de competitividad que mantendrían para todo el periodo de estudio, el cual es permanentemente más alto que para cualquier otro grupo de elecciones en el país.

El aumento de la competitividad electoral ha traído consigo una disminución notable del abstencionismo en las elecciones locales. El promedio pasó de 67.6% a 43.53% entre el primero y el último ciclo estudiados, lo que significa una reducción de 24 puntos porcentuales o 35%. De forma paralela, la competitividad ha significado un aumento de la alternancia en el gobierno: muy poco conocida en el primer ciclo (menos de 20% del total de municipios estudiados), para el último ciclo más de 85% de los municipios analizados la habían experimentado al menos una vez, cerca de 50% había tenido cambios en el partido en el gobierno en dos o más ocasiones, y más de 35% en tres ocasiones.

Por otro lado, para el análisis de la gestión pública municipal se utilizó la capacidad financiera como indicador. La variable ha tenido una evolución más bien errática durante el periodo de estudio, y en los últimos años, de franco deterioro. Esto parecería negar la existencia de los incentivos generados por la competencia electoral: precisamente en los años en que ésta se ha incrementado, el desempeño de los gobiernos municipales parece empeorar. Sin embargo, la explicación de este deterioro se encuentra en otros acontecimientos: los efectos de la crisis de 1994 y la modificación de los mecanismos de descentralización de recursos a partir de 1997, que ha supuesto una mayor transferencia

¹¹ Cuyas características fueron detalladas en el apartado 4.1.

de dinero para los municipios (lo que los vuelve más dependientes) y los incentiva a hacer un menor esfuerzo fiscal.

Esta descripción de las tendencias generales que han seguido la competitividad electoral y el desempeño de los gobiernos locales permite conocer de cerca las variables de interés, pero en última instancia no distingue entre los diferentes escenarios que pueden presentarse. A pesar de que los municipios estudiados tienen en general niveles más altos de competencia electoral en los comicios, no fue siempre esa una constante para este grupo de ciudades: en realidad, existen importantes diferencias en cuanto a la temporalidad y magnitud con que se presentó. Lo mismo puede afirmarse de la gestión municipal: no obstante un patrón de deterioro en los indicadores señalados, unos municipios han realizado una mejor gestión que otros, y precisamente el factor que explica esta diferencia es la competitividad electoral.

Con base en un modelo estadístico, se demostró que efectivamente la competitividad electoral ha tenido un efecto muy importante en la capacidad financiera de los municipios urbanos. Sin embargo, se encontró también que la alternancia tiene un "precio", el cual se traduce en un efecto negativo sobre el desempeño hacendario, efecto que podría generalizarse en ausencia de un servicio municipal de carrera que evite la altísima rotación en los cargos que existe actualmente en las administraciones locales,¹² y permita la profesionalización de las burocracias municipales. La satisfacción de los ciudadanos con los resultados del proceso democrático se encuentra directamente vinculada con la capacidad que tienen los gobiernos de hacer frente de manera efectiva a sus demandas, lo cual puede verse afectado por la inexistencia de administraciones experimentadas y técnicamente capacitadas.

EL DISEÑO INSTITUCIONAL MUNICIPAL: UNA REFLEXIÓN CRÍTICA

Mientras que la competencia electoral ha permeado los comicios locales en todos los rincones del país y ha supuesto un cambio radical en los incentivos que enfrentan los gobiernos electos en las urnas, las instituciones diseñadas para formarlos tienen graves deficiencias, tanto en lo que se refiere a su representatividad como a su capacidad para impulsar entre los principales actores políticos locales acuerdos que puedan traducirse en mejores políticas públicas y, en última instancia, en satisfacción para los ciudadanos. Ha quedado demostrado que mientras la competencia electoral se asienta y se vuelve un hecho permanente en la vida política local, los ganadores de la elección ven reducidos sus márgenes de discrecionalidad y se incrementa la necesidad de aumentar la eficiencia de las acciones de gobierno. Esto se comprobó con los datos presentados en el capítulo 4, por lo menos en lo que se refiere al esfuerzo fiscal que realizan los municipios.

Sin embargo, queda un enorme vacío en lo que se refiere a la toma colectiva de decisiones, sobre todo con respecto a quienes resultan beneficiados de tales decisiones. La política es esencialmente distributiva, de ahí que este asunto sea central en la discusión. Casi toda acción gubernamental genera ganadores y perdedores, por lo cual es fundamental la manera en la que se reparten los cargos públicos una vez que ha terminado la elección. Como ya se mencionó, en cerca de 60% de los procesos electorales celebrados en ciudades mexicanas durante los años que van de 2000 a 2002, el ganador obtuvo menos de la mitad del total de los votos.

Podría argumentarse que se trata de algo normal, consecuencia de las nuevas condicio-

¹² Un panorama desolador en este sentido puede leerse en Enrique Cabrero, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

nes de la competencia política en México, que ocurre también en otros niveles de gobierno. Sin embargo, a diferencia de lo que acontece con el congreso federal y los congresos estatales, cuya composición no se ve determinada por los resultados de la elección para presidente de la República o para gobernador del estado, respectivamente, el cabildo municipal forma parte íntegra del botín político que obtiene el ganador de la contienda. Este último no sólo gana la presidencia municipal, sino una supermayoría, artificialmente formada por un sistema electoral de diseño obsoleto, que le permite tomar prácticamente todas las decisiones relevantes dentro del municipio. Contrástese esta situación con la que enfrentan el presidente de la República y los gobernadores de los estados cuando tienen frente a sí en el Congreso una mayoría política distinta a la de su partido y podrá comprobarse que sencillamente son situaciones diametralmente opuestas. Al igual que el presidente, un gobernador sin mayoría tiene que enfrentar las consecuencias de no haber sido votado por más de la mitad de los ciudadanos, debe formar acuerdos, negociar, ceder en sus posiciones. Por el contrario, el presidente municipal gobierna sin contrapesos, no debe hacer concesión alguna, a pesar de que la mayor parte de los votantes probablemente no coincide con sus posiciones en cuanto a qué políticas públicas deben ser implementadas, y todo esto a pesar de no haber resultado favorecido por una mayoría de electores.

Es natural que, en tales condiciones, los perdedores de la contienda manifiesten escasa satisfacción como resultado del proceso democrático. Desde mi punto de vista, existen por lo menos dos razones por las cuales no debe pasarse por alto este hecho: 1) las elecciones locales son las más cercanas al grueso de los ciudadanos,¹³ razón por la cual representan la primera configuración del funcionamiento del sistema democrático y, por tanto, moldean la cultura política, y 2) la política local constituye cada vez más el marco de formación de gran número de miembros de los partidos políticos, quienes forjarán en dicho contexto su manera de hacer y entender la política.

Las decisiones tomadas en el seno del cabildo tienen consecuencias tangibles en la vida cotidiana de los ciudadanos, y con no poca frecuencia sus intereses se ven afectados de diversas formas como consecuencia de ello. Sin embargo, los recursos institucionales que tienen a su disposición cuando están inconformes con las políticas impulsadas por el gobierno municipal en turno son nulos. La construcción de una cultura política democrática, basada en el convencimiento por parte de los ciudadanos de que la mejor manera de arreglar sus diferencias y definir el rumbo que deben tomar las acciones gubernamentales es la disputa competitiva del poder, se torna complicada en un contexto institucional como el que tienen los municipios mexicanos.

Cuando la insatisfacción con los resultados del sistema democrático no es exclusiva de un grupo de ciudadanos, sino que es compartida por algunos de los actores políticos en pugna, en específico aquellos que resultaron perdedores en las urnas, las consecuencias pueden no ser triviales. Las instituciones políticas deben otorgar suficientes garantías a la voz de los perdedores, de manera que éstos consideren en su beneficio canalizar sus acciones por la vía institucional. La inexistencia de tales garantías puede, en ciertas condiciones, convertirse en una invitación para abandonar el camino de la legalidad y buscar por otras vías lo que, en estricto sentido, no puede obtenerse por la vía de las elecciones. Esto es particularmente cierto en comunidades divididas profundamente por razones étnicas, religiosas o ideológicas, como ocurre en numerosos municipios de nuestro país. A pesar de que es muy difícil aportar evidencia que demuestre esto último a causa del isomorfismo institucional existente en México, la multiplicación de sucesos violentos que parecen

¹³ Lo que no quiere decir que sean las que más les importen, sino únicamente que el resultado de las mismas tiene una incidencia directa en su vida cotidiana: la seguridad de sus bienes, la pavimentación de las calles, la recolección de basura, el suministro de agua, etcétera.

acompañar invariablemente a los comicios municipales en diversas zonas del país podría ser un indicativo de que, efectivamente, numerosos grupos no están encontrando de su interés la participación política por medio de las instituciones.

Muy pocos casos escapan a esta realidad: únicamente los escasos municipios analizados en el capítulo 3, en los que es posible la formación de una mayoría en el cabildo que no coincida con la del presidente municipal. Saber qué pasa en estos municipios, en los que puede existir lo que he dado en llamar *gobiernos no mayoritarios*, es algo que requiere un proyecto de investigación independiente, pues es posible que allí las instituciones favorezcan la discusión y obliguen al grupo político en el poder a pactar con el resto de los actores, con lo que sus acciones tendrían la representatividad que le falta al resto de los gobiernos municipales en México.

La principal razón para sostener la existencia de instituciones mayoritarias ha sido su supuesta eficacia para producir resultados, y, sin embargo, esta noción también ha sido puesta en cuestión por la evidencia que aportan las democracias modernas. Aunque esta última es escasa para el caso de los gobiernos locales, cada vez más proyectos de investigación en el nivel de países apuntan en esta misma dirección. En su estudio antes citado sobre 36 países democráticos, Arend Lijphart muestra que los países con un arreglo institucional típicamente mayoritario no tienen un mejor desempeño en diversas variables: el crecimiento económico, la inflación, el desempleo, la actividad huelguista y el déficit público. En cambio, las democracias consensuales incluidas en su obra superan a las mayoritarias en lo referente a representación y calidad democráticas, lo que lo lleva a afirmar que “el juicio convencional que afirma que existe un intercambio entre la calidad y la efectividad de un gobierno democrático es un juicio equivocado”.¹⁴

En lo que se refiere a la satisfacción con la democracia, Christopher Anderson y Christine Guillory analizan en un estudio de reciente publicación la relación que existe entre la presencia de instituciones mayoritarias o consensuales y el nivel de apoyo al sistema que muestran los ganadores y perdedores en la contienda política.¹⁵ Los resultados de su investigación muestran que el nivel de satisfacción con la democracia está influido por la pertenencia o no a la mayoría ganadora, pero sobre todo se encuentra mediada por las instituciones políticas. Los perdedores en sistemas democráticos mayoritarios muestran niveles mucho mayores de insatisfacción con la democracia que quienes pierden en sistemas democráticos consensuales, debido a que en estos últimos sus posibilidades de seguir participando en el proceso de toma de decisiones son mucho mayores.

Otros proyectos de investigación –fundados en evidencia proporcionada por una cantidad cada vez mayor de sistemas democráticos–, en los que la variable explicativa fundamental se basa en las instituciones, han sido desarrollados en fechas recientes y muestran sistemáticamente que los arreglos institucionales que permiten la dispersión del poder son más efectivos como garantes de la estabilidad democrática,¹⁶ la congruencia de las políticas públicas con las preferencias de los ciudadanos¹⁷ y la distribución del ingreso,¹⁸ por sólo citar algunos.

Comparar esta evidencia con lo que se observa en los municipios mexicanos en los que las instituciones buscan flagrantemente la concentración del poder, resulta poco alentador. Es necesario revivir el debate sobre el diseño institucional de los ayuntamientos en México, impulsar nuevas reformas, ya no basadas en la transferencia de recursos sino sobre todo en la dotación de arreglos institucionales funcionales, que faciliten el consenso y el arribo a acuerdos y que, en última instancia, permitan la consolidación de la democracia en la unidad política básica de nuestro país.

¹⁴ Lijphart, *op. cit.*, p. 224.

¹⁵ Christopher Anderson y Christine Guillory, “Political Institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems”, *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 1.

¹⁶ Axel Hadenius, “Duration of democracy: institutional vs. socioeconomic factors”, en David Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage, 1994.

¹⁷ Huber y Powell, “Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy”, *World Politics*, vol. 46, núm. 3, 1994.

¹⁸ Markus L. Crepaz, *op. cit.*

Anexo 1

Municipios con concentraciones urbanas de 50 000 o más habitantes

Estado	Núm.	Municipios	Estado	Núm.	Municipios
Ags.	1	Aguascalientes	Nay.	1	Tepic
B.C.	3	Tijuana, Mexicali, Ensenada	N.L.	7	Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Apodaca, General Escobedo, Santa Catarina, San Pedro Garza García
B.C.S.	1	La Paz	Oax.	4	Oaxaca, Tuxtepec, Salina Cruz, Juchitán de Zaragoza
Camp.	2	Campeche, Carmen	Pue.	6	Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Atlixco, San Pedro Cholula, Teziutlán
Coah.	6	Saltillo, Torreón, Monclova, Piedras Negras, Acuña, Frontera	Qro.	2	Querétaro, San Juan del Río
Col.	4	Colima, Manzanillo, Tecomán, Villa de Álvarez	Q. Roo	2	Benito Juárez, Othón P. Blanco
Chia.	4	Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal de las Casas, Comitán	Sin.	5	Culiacán, Mazatlán, Ahome, Guasave, Salvador Alvarado
Chih.	5	Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral	S.L.P.	4	San Luis Potosí, Soledad de Graciano Sánchez, Ciudad Valles, Matehuala
Dur.	3	Durango, Gomez Palacio, Lerdo	Son.	7	Hermosillo, Cajeme, Nogales, San Luis Río Colorado, Navojoa, Guaymas, Agua Prieta
Gto.	11	León, Irapuato, Celaya, Salamanca, Guanajuato, Silao, Allende, Valle de Santiago, Acámbaro, San Francisco del Rincón, Cortazar	Tab.	2	Centro, Cárdenas
Gro.	3	Acapulco, Chilpancingo, Iguala	Tamps.	9	Reynosa, Matamoros, Nuevo Laredo, Tampico, Victoria, Ciudad Madero, Altamira, El Mante, Río Bravo
Hgo.	2	Pachuca, Tulancingo	Tlax.	2	Tlaxcala, Apizaco
Jal.	9	Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Tepatitlán, Zapotlán el Grande, Ocotlán	Ver.	10	Veracruz, Xalapa, Coatzacoalcos, Córdoba, Minatitlán, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Boca del Río, Tuxpam, Orizaba
Méx.	20	Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla, Toluca, Chimalhuacán, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Coacalco, Chalco, La Paz, Texcoco, Metepec, Huixquilucan, Tecamac, Chicoloapan	Yuc.	1	Mérida

(Concluye)

Estado	Núm.	Municipios	Estado	Núm.	Municipios
Mich.	9	Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora, Zitácuaro, Apatzingan, Hidalgo, Sahuayo, La Piedad	Zac.	3	Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe
Mor.	4	Cuernavaca, Jiutepec, Cuautla, Temixco	Total	152	MUNICIPIOS

FUENTE: INEGI.

Anexo 2

Facultades y participaciones a municipios adicionales a lo establecido en el Artículo 115 Constitucional y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Estado	Facultades y Servicios públicos	Facultades impositivas	Participaciones
Ags.	Establecer un sistema de asistencia social a favor de los menores de edad, la integración familiar, los senectos y otros sectores de la Población en condiciones de vulnerabilidad o rezago social y, en general, establecer programas cuyo propósito sea el desarrollo integral de la persona humana. Unidades Deportivas y de promoción cultural de su competencia.		
B.C.	Formular, dirigir e implementar la política de desarrollo social municipal; fomentar y regular el deporte y la cultura populares.		29% de la recaudación estatal
B.C.S.	Conservación de obras de interés social. Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas.	Impuesto sobre urbanización, sobre adquisición de inmuebles.	
Camp.		Impuesto sobre venta de autos usados entre particulares, Impuesto sobre honorarios por servicios médicos profesionales, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales,	24% FGP
Coah.	El Ayuntamiento, dentro del ámbito de la ley, gozará de libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.	Impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre el ejercicio de actividades mercantiles, impuesto sobre prestación de servicios, impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas, enajenación de bienes muebles usados, impuesto sobre loterías, rifas y sorteos, impuesto sobre plusvalía	
Col.		Impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre espectáculos públicos	22% FGP
Chia.	Promover y apoyar el desarrollo de programas de vivienda popular y de interés social, suscribiendo convenios de coordinación de acciones en esta materia con el Ejecutivo del Estado o con el Instituto de Desarrollo Urbano y Promoción de Vivienda. Establecer y regular, de acuerdo con los recursos y las necesidades del municipio, la organización y funcionamiento de asilos; casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas y consejos tutelares, proveyendo lo conducente para su sostenimiento.	Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, impuesto sobre fraccionamientos, impuesto sobre condominios, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, impuesto sustitutivo de estacionamiento	

(Continúa)

Esta- do	Facultades y Servicios públicos	Facultades impositivas	Participaciones
Chih.	Concurrir con los gobiernos estatal y federal en: El proceso de planeación del desarrollo estatal y nacional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes. El desarrollo de programas de vivienda y urbanismo. La previsión de necesidades de tierra para vivienda y desarrollo urbano. La ejecución de programas de regularización de tenencia del suelo urbano. La aplicación de normas y programas que se establezcan para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. La ejecución de programas de abasto. En general, coordinarse conforme a las leyes, para la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.	Impuesto por pavimentación de calles, impuesto por aumento del valor y mejoría específica de la propiedad.	20% sobre el ingreso del Estado, por concepto de impuestos estatales no destinados a un fin específico.
Dur.		Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, impuesto sobre ejercicios de actividades mercantiles, industriales, agrícolas y ganaderas, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, impuesto sobre actividades comerciales y oficios ambulantes, impuesto sobre anuncios	30% IT. Establece el Fondo Estatal de Participaciones.
Gto.	Educación. Bibliotecas públicas y Casas de la Cultura. Asistencia y salud pública. Protección civil. Desarrollo urbano y rural.	Impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre fraccionamientos, impuesto sobre anuncios publicitarios, impuesto sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, impuesto sobre la prestación de servicios de hospedaje,	
Gro.	Promover, en coordinación con las autoridades estatales de la materia, programas de asistencia social a grupos desprotegidos y para la integración familiar.	Impuesto sobre traslación de dominio, impuesto sobre división y lotificación de inmuebles, impuesto sobre juegos y apuestas permitidas, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, impuesto sobre rifas, sorteos, loterías y concursos, impuesto sobre explotación de marmoles, canteras, pizarras, bazaltos, cal, calizas.	
Hgo.	Protección de la flora, la fauna y el medio ambiente. Asistencia Social. Sanidad Municipal. Conservación de obras de interés social. Fomentar el turismo y la recreación. Proporcionar, reglamentar y vigilar toda clase de espectáculos.		25% FGP, 25% IT, 25 % IEPS, y 25% ISAN
Jal.	Centros deportivos municipales. Centros culturales municipales. Estacionamientos	Impuesto a los establecimientos de enseñanza de organismos descentralizados y particulares, impuestos sobre rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos, impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos aparatos mecánicos, fonoelectromecánicos accionados por monedas o fichas, impuesto sobre comerciantes ambulantes, compra venta de ganado y aves, sobre uso de agua de pozos artesianos.	22% FGP, 22% IT, 22% IEPS, 22% ISAN, 40% Impuesto Estatal sobre Nómina, 100% Impuesto Estatal de Espectáculos Públicos, 100% Impuesto Estatal sobre hospedaje.

Estado	Facultades y Servicios públicos	Facultades impositivas	Participaciones
Méx.	Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones.	Impuesto sobre actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios, impuesto sobre diversiones públicas, impuesto sobre matanza de ganado, aves y otras especies animales, impuesto sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre explotación de semovientes, impuesto sobre negocios jurídicos, impuesto sobre espectáculos públicos.	50% ISAN. El 30% de la recaudación correspondiente al ILT. El 35% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados. El 50% de la recaudación correspondiente al impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.
Mich.		Impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto adicional para el fomento educativo, impuesto sobre espectáculos públicos, impuesto sobre lotes baldíos, impuesto sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales, impuesto sobre rifas, loterías, concursos o sorteos,	
Mor.	Promover y coordinar la integración del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, a fin de proporcionar la asistencia social en el municipio con la colaboración de ese organismo. Estacionamientos públicos. Archivo, autenticación y certificación de documentos. Embellecimiento y conservación de centros urbanos y poblados.	Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, impuestos a la explotación de juegos, espectáculos, diversiones, lotería y la obtención de premios en apuestas permitidas.	25% FGP, 25% IST, 25% IEPS, 25% ISAN, 25% de Ingresos Extraordinarios que participe la Federación al Estado. Se instituye el Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico de los Municipios.
Nay.	Integrar la Comisión Municipal de Derechos Humanos, pero garantizar su funcionamiento de acuerdo con la capacidad económica presupuestaria del municipio. Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico. Salud pública. Registro Civil. Estacionamientos públicos. Educación y bibliotecas públicas. Protección civil.	Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles,	
N.L.			
Oax.	Registro civil.	Impuesto sobre traslación de dominio, impuesto sobre fraccionamiento y fusión de bienes inmuebles.	
Pue.	Señalar los perímetros o cuadros que estimare conveniente, dentro de las zonas urbanas de su jurisdicción y fijar las reglas a que deban sujetarse las fachadas dentro de esos perímetros o cuadros.	Impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, impuesto sobre rifas, loterías, sorteos, concursos y toda clase de juegos permitidos.	
Qro.			
Q.Roo	El establecimiento y mantenimiento de Centros Recreativos, Culturales y Deportivos. El mantenimiento de los servicios destinados a preservar y mejorar la salud pública.	Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, impuesto sobre adquisición de inmuebles, tenencia o uso de vehículos que no consuman gasolina, impuesto sobre juegos permitidos, impuesto a músicos y cancioneros profesionales.	
S.L.P.	Cultura y recreación.	Impuesto sobre adquisición de inmuebles y otros derechos reales, impuesto de plusvalía.	100% IEPS

Estado	Facultades y Servicios públicos	Facultades impositivas	Participaciones
Sin.	Promover programas en favor de la construcción de viviendas de interés social, destinadas a familias de escasos recursos económicos. Crear centros asistenciales como hospitales, clínicas, dispensarios, hospicios, asilos, casas de cuna y guarderías infantiles. Estacionamientos públicos.	Impuestos por: espectáculos públicos, remates no judiciales, subastas, rifas, sorteos, loterías y juegos permitidos, anuncios y publicidad comercial, señalamiento de lotes, adquisición de inmuebles.	
Son.	Campos deportivos, estacionamientos.	Impuestos: sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, sobre diversiones y espectáculos públicos, loterías rifas o sorteos, prestación de servicios de hospedaje.	
Tab.		Impuesto sobre traslación de dominio, impuesto sobre espectáculos no gravados por el iva.	
Tamps.		Impuesto sobre espectáculos públicos, sobre la propiedad urbana, suburbana y rústica, sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre plusvalía y mejoría de la propiedad particular.	
Tlax.		Impuesto sobre transmisiones de bienes inmuebles.	Ingresos ministrados por el Gobierno del Estado: a) El 50% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos; y b) El 50% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos con cruce de apuestas. c) El 20% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre servicios de hospedaje. d) El 5% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre Nóminas; y e) El 10% de la recaudación correspondiente al Impuesto sobre Tenencia o Uso de vehículos.
Ver.	Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico. Salud pública municipal.	Impuestos por: traslación de dominio de bienes inmuebles, impuesto sobre fraccionamientos, sobre transporte público, sobre honorarios por la prestación de servicios profesionales de medicina, sobre juegos permitidos, sobre matanza de ganado.	
Yuc.	Implantar, integrar y atender a la organización y funcionamiento de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia, los cuales, constituidos como Unidad Administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado del Ayuntamiento de acuerdo a sus posibilidades y situación socioeconómica, se encargarán de prestar los servicios de asistencia social.	Impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto a espectáculos y diversiones públicas.	
Zac.			

FUENTE: Constituciones estatales, leyes orgánicas municipales y leyes estatales de coordinación fiscal.

Iniciales: FGP = Fondo General de Participaciones; IT = Impuesto Federal sobre Tenencia; ILT = Impuesto local sobre Tenencia; IEPS = Impuesto Especial sobre producción y servicios; ISAN = Impuesto sobre automóviles nuevos.

Bibliografía

- ACEDO, Blanca, *Representación política y sistemas electorales municipales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- ALBA, Carlos R., "El gobierno local: una aproximación teórica", en Carlos R. Alba, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III.
- ANDERSON, Christopher Christine Guillory, "Political Institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems", *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 1, pp. 66-81.
- ARANDA, Rafael, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, 2003. Tesis (Programa de Doctorado en América Latina Contemporánea), Universidad Complutense de Madrid.
- Banco Nacional de México, *México electoral* (Base de datos en disco compacto), México, Banamex, 2000.
- BEER, Caroline, "Assesing the consequences of electoral democracy: Subnational legislative Change in Mexico", *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, pp. 421-440.
- BOGAARDS, Maathijs, "The uneasy relationship between empirical and normative types in consociational theory", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, núm. 4, pp. 395-423.
- CABRERO, Enrique, *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- CABRERO, Enrique e Isela Orihuela, *Expansión financiera y Gestión Hacendaria en municipios de México (1978-1997)*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- CEJUDO, Guillermo, *Quince años de reforma municipal*, México, 2001, tesis (licenciatura), El Colegio de México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, base de datos disponible en la página web: www.transparencia.org.mx
- COLOMER, Josep M., "La incertidumbre de la democracia", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, España, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 85-91.
- _____, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- _____, "Reflexiones sobre la reforma política en México", *Este país*, núm. 137, agosto de 2002, pp. 2-12.
- Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2003.
- CREPAZ, Markus L., "The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized democracies", *European Journal of Political Research*, vol. 34, núm. 2, pp. 181-183.

- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo", en Varios autores, *Homenaje a Fernando Alejandro Vazquez Pando*, México, Barra mexicana-Colegio de Abogados, 1996.
- DOWNES, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ENGSTROM, Richard y Michael McDonald, "The effect of at-large versus district elections on racial representation in US municipalities", en Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.), *Electoral laws and their political consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986.
- GOLDSMITH, Michael y, Kenneth, "Gobierno local en el mundo moderno", en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha, *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III, 1997.
- GALLAGHER, Michael, "Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems", *Electoral Studies*, vol. 10, núm. 1, pp. 33-51.
- GROFMAN, Bernard, y Arend Lijphart (eds.), *Electoral laws and their political consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986.
- GUILLÉN, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- GUERRERO, Eduardo, "Competencia política y rendición de cuentas en la administración pública", ponencia presentada en la Conferencia "México contra la corrupción", abril de 2002.
- HADENIUS, Axel, "Duration of democracy: institutional vs. socioeconomic factors", en David Beetham (ed.), *Defining and Measuring Democracy*, Londres, Sage, 1994.
- HERNÁNDEZ, Alfonso, *Las elecciones de 1997 y el Federalismo en México: Efectos de la competitividad electoral en la autonomía regional y la unidad de los partidos políticos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo), 1998.
- HUBER, John D., y Bingham Powell, "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy", *World Politics*, vol. 46, núm. 3, pp. 291-326.
- HUMES, Samuel, *Local governance and national power*, Nueva York, Haverster-Wheatsheaf, 1991.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema municipal de bases de datos*, información disponible en la página web: www.inegi.gob.mx/basededatos/espanol/simbad.html
- Instituto de Solidaridad-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Encuesta nacional sobre desarrollo institucional municipal* (disco compacto), México, 2000.
- JOHN, Peter, *Local governance in Western Europe*, Londres, Sage, 2001.
- KAISER, Andre, "Types of democracy, from classical to new institutionalism", *Journal of theoretical politics*, núm. 4, vol. 9, pp. 419-444.
- KLASE, Kenneth y Soo Geun Song, "Evaluating the influence of the council-manager form of government on county conflict", *Public Administration Quarterly*, vol. 24, núm. 3, pp. 286-304.
- KNIGHT, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- LAAKSO, Markku y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.
- LIPHART, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2001.

- LINZ, Juan J., "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo, ¿Hace alguna diferencia?", en Oscar Godoy Arcaya (ed.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica, 1990.
- LIPSET, Seymour Martin y Stein Rokkan, "Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction", en Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments*, Nueva York, Free Press, 1967.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- MAINWARING, Scott, *Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1990.
- MAINWARING, Scott y Mathew Shugart, "Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (Una revisión crítica)", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 4, pp. 653-683.
- MARCH, James y Johan Olsen, "Institutional perspectives on Political Institutions, Governance", vol. 9, núm. 3, pp. 247-64.
- MERINO, Mauricio, *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.
- _____, "El gobierno perdido", *Foro Internacional*, vol. 34, no. 3, pp. 417-436.
- _____, "Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano", ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, febrero de 2002.
- _____, *Gobierno local, poder nacional*, México, El Colegio de México, 1996.
- _____, "México: La transición votada", conferencia impartida en el Instituto de Estudios de América Latina y Portugal de la Universidad de Salamanca, octubre de 2001.
- _____, *La transición votada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- NETO, Octavio y Gary Cox, "Electoral Institutions, Cleavage Structures and the Number of Parties", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm.1, pp. 149-174.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- NORTH, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- NORTON, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot, University of Birmingham, 1994.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Managing across levels of government*, París, 1997.
- PARDO, María del Carmen, La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático?", en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.
- PARODI, Jean-Luc, "Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la cinquième république", *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, núm. 3-4, pp. 292-312.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia y mercado*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam et al., *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 42.
- PRZEWORSKI, Adam et al., *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- REICH, Uri, *Impacts of expenditure decentralization on Mexican Local Governments*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2001.
- REMES, Alain de, *The causes of juxtaposition: A theoretical framework for the study of*

- municipal and state elections in México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- REMES, Alain de, *Base de datos electorales a nivel municipal* (disco compacto), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- RODRÍGUEZ, Victoria E., *La descentralización en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- SHUGART, Mathew, y John M. Carey, *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- SMITH, Brian, *Decentralization: the territorial dimension of the state*, Londres, George Allen and Urwin, 1985.
- STEINER, Jurg, "Principles of majority and proportionality", *British Journal of Political Science*, vol. 1, núm. 1, p. 63-70.
- STIMSON, James A., "Party government and responsiveness", en Adam Przeworski *et al.*, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, *Reflexiones sobre la planeación en México*, en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México 1917-1985*, México, FCE-SPP, 1985.
- TSEBELIS, George, "Decision making in political systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, vol. 25, pp. 289-325.
- WELCH, Susan y Timothy Bledsoe, *Urban Reform and its Consequences*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988.
- WILSON, David y Chris Game, *Local government in the United Kingdom*, Londres, MacMillan, 1996.
- WRIGHT, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad de Colima-Fondo de Cultura Económica, 1997.

Instituciones políticas, competencia electoral y desempeño de gobierno terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, delegación Cuauhtémoc, 06280, México, D.F., en noviembre de 2005. La formación la realizó Verónica Andrea Rosas Mercado y el cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de 2 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Goudy y Frutiger.

